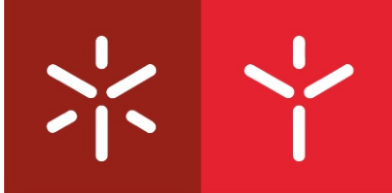




Universidade do Minho
Escola de Direito

Juliana Ferreira de Moraes

A PROTEÇÃO MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO – O CASO BRASILEIRO



Universidade do Minho

Escola de Direito

Juliana Ferreira de Moraes

**A PROTEÇÃO MULTINÍVEL DO DIREITO
FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO
– O CASO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí como requisito
final à obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica

Trabalho efetuado sob a orientação da

Dra. Alessandra Silveira

e

Dr. Zenildo Bodnar

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

A **Deus**,

“Bem mais que as forças

Poder e reis

Que a natureza e tudo que se fez

Bem mais que tudo, criado por tuas mãos

Deus, tu és o início, meio e fim”.

Aline Barros

Dos que tomei a vida

Gratidão, queridos pais, avós e demais
ancestrais por terem tecido o meu caminho,
imensa gratidão pela imensidão dos seus
sonhos que, de alguma forma, são hoje a
minha realidade. A partir deste ponto e com
muito amor, [...] dou luz à flecha que cortou
caminhos e tornou a calçada mais fácil para
nós. Dou luz à alegria. [...] Aqui e agora semeio
uma nova esperança, alegria, união,
prosperidade, entrega, equilíbrio, ousadia, fé,
força, superação, amor, amor e amor. [...]. Que
a força e a bênção de cada geração alcance
sempre e inunde a geração seguinte. Assim
seja. Assim é”.

Bert Hellinger.

Aos Orientadores

“O mestre que caminha
à sombra do templo,
rodeado de seus discípulos,
não dá de sua sabedoria,
mas sim de sua fé e ternura. [...]
Se ele for verdadeiramente sábio, não vos
convidará a entrar na mansão de seu saber,
mas vos conduzirá antes
ao limiar da própria mente”.

“O Profeta”.

Gibran Kalil Gibran

Obrigada pelas precisas orientações que
foram fundamentais para o desenvolvimento
desta pesquisa.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Maior do que a alegria de ter gerado vocês, **Luana e Martina**,

tem sido a felicidade de ver vocês crescerem.

Esta conquista de hoje é de vocês também meus amores,

e por isso dedicar-lhes vou. Perdoem-me as horas furtivamente (e com pesar) subtraídas, que me privaram de curtir momentos únicos do desenvolvimento de vocês. Saibam que vocês iluminam de maneira especial os meus pensamentos me levando a buscar mais conhecimentos.

Obrigada pela paciência!

Considera a estrutura não da norma isoladamente tomada,
mas do conjunto de normas jurídicas vigentes na sociedade.

O positivismo jurídico sustenta a teoria da coerência
e da completude do ordenamento jurídico.

Norberto Bobbio

A injustiça em qualquer lugar é uma ameaça à justiça por toda parte.

Martin Luther King

A PROTEÇÃO MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO – O CASO BRASILEIRO

RESUMO

Esta dissertação de mestrado foi concebida com o objetivo de analisar a efetividade na aplicação do Direito Fundamental à Habitação no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma abordagem multinível. Como ensina Alessandra Silveira nas aulas sobre “Fundamentos jurídico-políticos da integração europeia”, o método jurídico de análise multinível procura captar as particularidades da proteção jurídica exercida a vários níveis sobre o mesmo território e idênticos destinatários. O método tem origem nos estudos sobre o chamado “constitucionalismo multinível europeu”, mas tem tido crescente influência na salvaguarda dos direitos humanos – para a qual confluem o sistema universal, o sistema regional e o sistema estadual de proteção daqueles direitos – sob pena de fragmentação de uma tutela que se pretende articulada. A pesquisa verificou como os atuais instrumentos normativos brasileiros avançam na concretização desse direito fundamental e sua relação com outros direitos fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, da propriedade privada e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Utilizando-se do método indutivo, a pesquisa abordou primeiramente, uma breve evolução histórica do surgimento da necessidade de proteção ao direito fundamental à habitação e, em seguida, a interdependência deste direito fundamental com outros direitos fundamentais. Posteriormente, foi analisado o Direito à Habitação numa perspectiva multinível e, por fim, as políticas públicas de acesso à habitação no Brasil, com destaque aos desafios e perspectivas do direito habitacional brasileiro. Concluiu que o problema habitacional tem sido enfrentado de forma tímida através de políticas públicas que buscam facilitar a aquisição da propriedade privada; todavia, tais políticas ainda se mostram insuficientes à concretização do acesso à habitação de forma digna, seja porque promovidas de forma exclusiva, seja porque desconectadas de outros Direitos Fundamentais, como o direito ao meio ambiente equilibrado enquanto corolário do direito às cidades sustentáveis.

PALAVRAS CHAVE: DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO, PROTEÇÃO JURÍDICA MULTINÍVEL, POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À HABITAÇÃO

THE MULTILEVEL PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING - THE BRAZILIAN CASE

ABSTRACT

This master's thesis was designed with the objective of analyzing the effectiveness in the application of the Fundamental Right to Housing in the Brazilian legal system from a multilevel approach. As Alessandra Silveira teaches in the classes on “Legal-political foundations of European integration”, the multilevel legal method of analysis seeks to capture the particularities of legal protection exercised at various levels over the same territory and identical recipients. The method originates from studies on the so-called “European multilevel constitutionalism”, but it has had an increasing influence in safeguarding human rights - for which the universal system, the regional system and the state system for the protection of those rights converge - under penalty of fragmentation. of a tutelage that is intended to be articulated. The research verified how the current Brazilian normative instruments advance in the realization of this fundamental right and its relationship with other fundamental rights, such as the dignity of the human person, private property and the ecologically balanced environment. Using the inductive method, the research first addressed a brief historical evolution of the need for protection of the fundamental right to housing, and then the interdependence of this fundamental right with other fundamental rights. Subsequently, the Right to Housing was analyzed from a multilevel perspective and, finally, public policies on access to housing in Brazil, with emphasis on the challenges and perspectives of Brazilian housing law. He concluded that the housing problem has been faced in a timid way through public policies that seek to facilitate the acquisition of private property; however, such policies are still insufficient to achieve access to housing in a dignified manner, either because they are exclusively promoted, or because they are disconnected from other fundamental rights, such as the right to a balanced environment as a corollary to the right to sustainable cities.

KEYWORDS: FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING, MULTILEVEL LEGAL PROTECTION, PUBLIC POLICIES FOR ACCESS TO HOUSING

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO	VII
ABSTRACT	VIII
INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1 - DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM OUTROS	
DIREITOS FUNDAMENTAIS	13
1.1 DOS PRIMÓRDIOS DA CIVILIZAÇÃO AO SURGIMENTO DA NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO	13
1.1.1 Primórdios da civilização.....	13
1.1.2 Surgimento da necessidade de proteção do direito fundamental à habitação	20
1.2 A INTERDEPENDÊNCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	33
Capítulo 2 - DIREITO À HABITAÇÃO NUMA PERSPECTIVA MULTINÍVEL	49
2.1. TEORIA DA INTERCONSTITUCIONALIDADE ENQUANTO MARCO JURÍDICO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	49
2.2 SISTEMA JURÍDICO NACIONAL DE PROTEÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO À LUZ DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO BRASIL.....	67
Capítulo 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À HABITAÇÃO NO BRASIL	76
3.1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO HABITACIONAL BRASILEIRO	76
3.2 CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO À LUZ DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é o produto final da pesquisa jurídica acadêmica-científica para conclusão, em dupla titulação, do Curso de Mestrado em Direito da União Europeia da Universidade do Minho – UMinho, bem como do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

A presente pesquisa estudará a efetividade na aplicação do direito fundamental à habitação no ordenamento jurídico brasileiro, porém, a partir de uma abordagem multinível¹.

A motivação para este estudo foi um artigo publicado pela Prof. Doutora Alessandra Silveira – orientadora desta dissertação de mestrado –, no qual ela discorreu sobre o “Sentido e implicações do Direito à Habitação condigna numa perspectiva multinível”.² Neste artigo, Alessandra Silveira explica que a Constituição da República Portuguesa, de 1976, consagra o Direito à Habitação como um direito individual e um direito das famílias, no sentido de resguardar a intimidade da vida privada e familiar, mas também de propiciar a realização pessoal dos seus membros. A Constituição Portuguesa acolhe o Direito à Habitação numa perspectiva de indivisibilidade e interdependência com outros direitos fundamentais, pois considera que, o fato das pessoas poderem usufruir do Direito à Habitação permite que elas gozem de outros direitos fundamentais, com destaque ao direito à higiene ambiental, bem como, a saúde mental e física.

Assim, surgiu a primeira indagação desta dissertação: estão os textos legais vigentes no Brasil, que visam à concretização do direito fundamental à habitação, em harmonia com as disposições internacionais e regionais de proteção de direitos humanos? As leis vigentes no Brasil atendem aos compromissos assumidos com a ratificação da Declaração Universal dos Direitos dos Homens e da Convenção Americana de Direitos Humanos?

¹ Por sistema jurídico multinível entende-se a construção de um direito a partir da inter-relação entre os diferentes níveis jurídicos existentes. No caso, busca-se identificar os padrões (características próprias) entre os sistemas jurídicos nacional (sistema local – Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988), regional (sistema interamericano – Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969) e internacional (Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH, de 1948).

² SILVEIRA, Alessandra. ***Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada. Sentido e implicações do direito à habitação condigna numa perspectiva multinível***, Gabriella De Giorgi/Cristiano Celone (eds.), *Periferie e diritti fondamentali*, Università degli Studi di Salento, Lecce/Itália, no prelo.

Outro ponto aventado no texto de Alessandra Silveira foi o de que a distribuição dos espaços da casa onde o cidadão vive (os espaços íntimos e os partilhados) influencia na sua organização psíquica, tanto cognitiva quanto emocional, e também no desenvolvimento da sua personalidade. Com esse olhar, surgiu o segundo questionamento: o atual modelo legal de acesso à habitação permite que este direito seja usufruído de forma adequada em conformidade com os demais direitos fundamentais, notadamente o da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente equilibrado e da propriedade privada?

Num primeiro momento, para responder a tais questionamentos, foram aventadas algumas hipóteses. Com base nos estudos prévios realizados, constatou-se que, o Brasil é Estado da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Declaração Universal dos Direitos do Homem e comprometeu-se a promover, em cooperação com as Nações Unidas e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas. Os instrumentos jurídicos adotados pelo Brasil são fruto de um processo de integração normativo – assim, refletem um sistema jurídico multinível, construído a partir dos direitos de proteção à habitação consagrados nos diplomas internacionais acima citados. No que diz respeito ao usufruto deste direito, olhando a situação de grande parte das moradias no Brasil, percebe-se violação ao direito de higiene ambiental e de saúde mental e física.

Considerando os problemas e hipóteses levantadas, esta Dissertação tem como objetivos: **institucional:** produzir uma dissertação para obtenção da titulação em Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e; em Mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho; **geral,** investigar os instrumentos jurídicos de proteção ao Direito à Habitação, a fim de verificar a concretização de referido direito fundamental a partir de uma perspectiva multinível, com o fim de constatar se refletem uma regulamentação em consonância com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil; e, **específicos:** i) efetuar breve levantamento histórico sobre o surgimento do Direito à Habitação no mundo e no Brasil; ii) identificar os distintos instrumentos normativos (internacionais, regionais e nacionais) que versam sobre o direito fundamental à habitação, analisando a adequação do Brasil frente aos compromissos assumidos regional e internacionalmente; iii) investigar se a legislação que trata da habitação no Brasil possui potencial de atingir, de forma plena, o direito fundamental à habitação, coexistindo com outros direitos fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente equilibrado, proporcionando higiene ambiental e saúde mental e física; e iv) examinar

as políticas públicas internas dirigidas para a regularização da ocupação imobiliária irregular no Brasil e as consequências decorrentes da flexibilização dos direitos ambientais e urbanísticos.

Para a investigação do objeto e como meio para se atingir os objetivos propostos, adotou-se o método indutivo, conhecido como aquele que pesquisa e identifica as partes de um fenômeno e coleciona-os de modo a ter uma percepção ou conclusão geral, operacionalizado com as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica³, dividindo-se o relatório final em três capítulos.

No Capítulo 1 tratar-se-á do Direito Fundamental à Habitação e sua relação com outros direitos fundamentais, iniciando com um breve histórico sobre os primórdios da civilização até o surgimento da necessidade de proteção ao Direito Fundamental à Habitação. Em seguida, o estudo foi dirigido à análise da interdependência do Direito Fundamental à Habitação com outros direitos fundamentais.

No Capítulo 2 abordar-se-á sobre o Direito à Habitação numa perspectiva multinível, destacando, primeiramente, a Teoria da Interconstitucionalidade enquanto marco jurídico de proteção dos direitos humanos e, posteriormente, o estudo focará no sistema jurídico brasileiro de proteção ao Direito à Habitação à luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Por fim, no Capítulo 3 discutir-se-á sobre as políticas públicas de acesso à habitação no Brasil, com enfoque nos desafios e perspectivas do Direito Habitacional Brasileiro e na concretização do Direito Fundamental à Habitação à luz dos instrumentos jurídicos nacionais.

³ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14. ed. rev., atual., ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

CAPÍTULO 1 - DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1 DOS PRIMÓRDIOS DA CIVILIZAÇÃO AO SURGIMENTO DA NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO

1.1.1 Primórdios da civilização

O alicerce histórico, ainda que realizado concisamente, é primordial para o desenvolvimento de qualquer pesquisa científica. Isto porque,

[...] o sentido da história não é mais o sentido do passado, mas o sentido do futuro: é estar adaptado de antemão ao que será a realidade de amanhã, é antecipar-se sobre os eventos futuros de maneira a não ser por eles ultrapassados, mas, ao contrário, de, em meio a eles, alguém conservar e desenvolver sua existência, sua situação, sua influência, sua prosperidade, seu poder⁴.

Assim, importante iniciar o desenvolvimento desta pesquisa falando sobre os primórdios da civilização, da sociedade, de onde remonta o desejo de ter além do que o necessário para sobreviver, onde foi semeada a ideia de propriedade, a qual brotou, cresceu, transformou-se em moeda de troca, em estopim para grandes guerras, virou “sinônimo” de conflito.

Conforme ressalta AUGUSTO⁵: “a terra é essencial para a vida, pois é o local onde se fixa o povo e de onde se extraem os meios de subsistência. A casa própria é um dos maiores desejos da atualidade, pois representa conforto, segurança e dignidade”.

O processo de urbanização, as diferentes formas de habitar do homem, tem influência direta na problemática habitacional.

O filósofo, teórico político e escritor suíço Jean-Jacques Rousseau, em sua obra “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, publicado em 1755, elencou as bases sobre as quais estão sedimentados os processos geradores das desigualdades sociais e

⁴ MADIRAN, Jean apud CUNHA, Paulo Ferreira da; DIP, Ricardo. **Propedêutica jurídica**: uma perspectiva jus naturalista. São Paulo: Millenium, 2001, p. 108.

⁵ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis**: retificação de registro e georreferenciamento, fundamento e prática. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 19.

morais entre os seres humanos, quais sejam: o surgimento da propriedade privada e o sentimento de insegurança entre os seres humanos.

Para tanto, ele partiu do seguinte questionamento: “como conhecer a fonte da desigualdade entre os homens, se não se começar por conhecer os próprios homens?”⁶

Assim, seu estudo teve como ponto de partida a história do homem segundo sua natureza, não levando em consideração a região onde nasceu, suas opiniões, ou o que outros historiadores relataram. Principiou, então, do homem selvagem, considerado aquele que está entregue aos impulsos da natureza, ao que esta lhe oferece, vivendo, exclusivamente, ao instinto de sua alma, cabendo-lhe, até que novas circunstâncias lhe causem novos desenvolvimentos, apenas perceber, sentir, optar entre querer e não querer, entre desejar e temer, alimentar-se, repousar e, ao acaso, enlaçar-se a outra fêmea.

[...] nesse estado primitivo, não tendo casas, nem cabanas, nem propriedades de nenhuma espécie, cada qual se alojava ao acaso e muitas vezes por uma só noite; os machos e as fêmeas se uniam fortuitamente, conforme o encontro, a ocasião e o desejo, sem que a palavra fosse intérprete muito necessário das coisas que se deviam dizer: e se abandonavam com a mesma facilidade⁷.

Como se vê, os seres humanos se organizavam quando necessitavam de ajuda para se alimentar, para se proteger e para se procriarem. Resolvido o motivo que os uniu, cada um seguia sua vida de forma isolada, não pensando no dia seguinte.

A saída deste estágio foi motivada por diversos percalços, como a dificuldade em escalar as grandes árvores para colheita dos frutos, a competição com os animais que também estavam na busca de alimentos, dispostos a fazer do ser primitivo a sua caça, a própria concorrência com outros homens pela subsistência obrigaram o ser primitivo a exercitar-se mais fisicamente, tornando-se mais rápido, ligeiro, robusto nos combates ou vindo ceder ao mais forte. Para vencer todos esses desafios, os seres humanos criaram várias armas com os galhos das árvores, como arcos e flechas, machados de pedras duras e afiadas que serviram para cortar a madeira, bem

⁶ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Ática, 1989. Arquivo Kindle, p. 174-175.

⁷ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, p. 494-496.

como, aprenderam a pescar criando linha e anzol, descobriram o fogo através do trovão e assim passaram a assar os alimentos⁸.

As novas luzes que resultaram desse desenvolvimento aumentaram a sua superioridade sobre os outros animais, fazendo-lhe conhecê-la. Exercitou-se em lhes preparar armadilhas, logrou-os de mil maneiras; e, embora muitos o ultrapassassem em força no combate, ou em ligeireza na corrida, daqueles que o podiam servir ou prejudicar, tornou-se com o tempo o senhor de uns e o flagelo de outros. E, assim, o primeiro olhar que lançou sobre si mesmo lhe produziu o primeiro movimento de orgulho; assim, mal sabendo ainda distinguir as ordens e contemplando-se como o primeiro por sua espécie, preparava-se já para pretender o mesmo como indivíduo⁹.

Com o tempo, o homem foi deixando de adormecer na primeira árvore, ou em uma caverna, começando a extrair madeiras, cavar a terra e adotar os primeiros modelos agrários de plantio. Logo percebeu que, sua segurança alimentar estava vinculada as terras consideradas férteis, fazendo com que começasse a edificar as primeiras cabanas feita de galhos de árvores, depois as revestindo com a mistura de argila e barro. Nascia, num mesmo momento, a primeira espécie de propriedade (juntamente com o desejo de ter algo a mais que pudesse fazê-lo superior aos outros homens, não importando se era possuir um animal, terras, armas ou mesmo outras pessoas - essas aquisições tornaram-se estopim para rixas e combates) e a noção de família, com a redução da capacidade individual de combate aos animais selvagens, porém, com o ganho da força para resistir juntamente¹⁰.

Adquire-se o hábito de se reunir diante das cabanas ou em torno de uma grande árvore: o canto e a dança, verdadeiros filhos do amor e da ociosidade, tornam-se divertimento, ou antes, ocupação dos homens e das mulheres ociosos e agrupados. Cada um começa a olhar os outros e a querer ser olhado por sua vez, e a estima pública tem um preço. Aquele que canta ou dança melhor, o mais belo, o mais forte, o mais destro ou o mais eloqüente, torna-se o mais considerado. E foi esse o primeiro passo para a desigualdade e para o vício, ao mesmo tempo: dessas primeiras preferências nasceram, de um lado, a vaidade e o desprezo e, de outro, a vergonha e a inveja; e a fermentação causada por esses novos fermentos produziu, enfim, compostos funestos à felicidade e à inocência¹¹.

Com as invenções e descobertas, tais como da fundição de cobre, de bronze, da tração animal, do desenvolvimento de carros com rodas, canais de irrigação, edifícios, barcos e, em especial, do alfabeto, os povos da antiguidade foram ultrapassando os períodos da selvageria e da barbárie até se organizarem e iniciarem a fase da civilização (palavra que se origina do termo latino *civitas* que significa cidade). De acordo com os historiadores, foi no Oriente, na região da

⁸ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, p. 755-758.

⁹ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, p. 772-774.

¹⁰ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, p. 807-808.

¹¹ ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**, p. 828-833.

Mesopotâmia, no período compreendido entre 4500 e 3750 a.C, que nasceu a primeira cidade tal qual se conhece hoje, chamada de Uruk, atualmente denominada de Warka e pertencente ao Iraque.

A cidade tinha templos, bairros residenciais, praças, estabelecimentos comerciais, exército e um sistema de administração pública. Ou seja: seu povo pode ser considerado o inventor da burocracia. Em 3300 a.C., a população chegava a 40 mil habitantes – 4 vezes mais que a das vizinhas Eridu e Larak. No auge de seu poder, lá pelo ano de 2800 a.C., já passava dos 80 mil. A influência regional que Uruk exercia era tamanha que acabou atravessando os tempos, dando origem ao nome do país que hoje ocupa aquela região: Iraque¹².

Dando um salto na história até a sociedade medieval, verifica-se que esta se desenvolveu no período de 476 a 1453, em meio predominantemente rural, o que, contudo, não representou a extinção das cidades ou burgos, como eram conhecidas; contudo, estas apresentaram menor relevância àquele contexto social por estarem inseridas na extensão de terras de domínio dos senhores feudais, sujeitando, portanto, todos que dela dependiam ao poder exercido por estes, inclusive, a cobrança de tributos.

Além disso, os mercados e igrejas normalmente estavam localizados na parte central destas cidades, região habitada pelas classes mais abastadas da sociedade medieval, como nobres, reis, bispos e comerciantes, conseqüentemente, era onde estava concentrado seu poder político e religioso.

O período Renascentista, Renascença ou Renascimento, termos sinônimos usados para indicar dita era surgida na Europa entre meados do século XIV e o fim do século XVI, ficou marcado pelas transformações observadas em diversas áreas de conhecimento, como na cultura, na sociedade, na economia, na política, na religião, além de caracterizar a transição do feudalismo para o capitalismo, assim percebida a partir da evolução das estruturas medievais.

Convém dizer que, o Renascimento, de acordo com os estudos do historiador Thomas Woods, muito mais do que um rompimento absoluto com o passado medieval, pode ser considerado o auge da Idade Média. Isto porque, segundo o Autor,

¹² URUK: a primeira cidade. **Revista Super Interessante**. Publicado em 18 fev. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/uruk-a-primeira-cidade/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

os medievais, tal como uma das figuras exponenciais do Renascimento, tinham um profundo respeito pela herança da antiguidade clássica, ainda que não a aceitassem de modo tão acrítico como o fizeram alguns humanistas: e é na Idade Média que encontramos as origens das técnicas artísticas que viriam a ser aperfeiçoadas no período seguinte¹³.

Surgido na Itália do século XIV, o Renascimento brota do florescimento de cidades como Veneza, Gênova, Florença, Roma e outras, enriquecidas pelo progresso comercial no mediterrâneo que trouxe consigo uma nova casta social formada pela rica burguesia mercantil, a qual buscou seu fortalecimento social no campo das artes, fazendo uso de seu potencial econômico para patrociná-la, o que explica seu intenso desenvolvimento neste período.

A escolha do termo usado para definir esse momento de evolução histórica tem íntima relação com a revalorização das referências constatadas na antiguidade clássica, período em que imperou a valorização da racionalidade, da ciência e da natureza, em oposição ao dogmatismo religioso e ao misticismo de outrora. É neste período que surge a corrente de pensamento chamada humanismo, através da qual o ser humano é revestido de uma nova dignidade e colocado no centro da criação.

Consolidando-se no século XV, referido movimento cultural, social e político se desdobrou até o século XVI, estendendo-se por toda a Europa como o propulsor de uma reformulação integral em todos os âmbitos da vida medieval, que redundaram em significativas modificações na estrutura do modelo de sociedade conhecido até então, impulsionando as ideias que posteriormente germinaram com maior intensidade na Idade Moderna.

O Renascimento representou um momento de grande relevância histórica, alicerçado na retomada de valores e da cultura cultivados na Antiguidade Clássica, surgidos na tentativa de romper com as regras e os pensamentos da era medieval, figurando como o responsável por acarretar o aparecimento de inúmeros fatores que convergiram para o surgimento de uma nova forma de organização social, capaz de apontá-lo como marco no rumo da história ocidental.

¹³ WOODS, Thomas. **Como a igreja católica construiu a civilização ocidental**. São Paulo: Quadrante, 2008, p. 119.

Um dos fatores que emergiram para a formação desta nova realidade e que merece destaque trata do crescimento demográfico e urbano associado as inovações na produção e circulação de bens.

Foi a partir dessa época que os espaços urbanos passaram a ser um fim buscado pelos movimentos sociais enquanto consequência do surgimento da preocupação com a organização física do meio urbano, até então centrada apenas na organização social e política deste, destoando assim do ideal de harmonia definido pela escala de convívio social desenvolvida na República de Platão (428 – 347 a.C), a qual se encontrava alicerçada no limite quantitativo da comunidade, que para ele, estava fixado em 5.040 (cinco mil e quarenta) cidadãos, sem manifestar qualquer outra preocupação que tivesse relação com os demais aspectos que envolvem os espaços urbanos.

Inovações técnicas surgidas no setor agrícola, como a charrua e a rotação da cultura, proporcionaram o acúmulo de excedentes que passaram a ser comercializados no Oriente, inaugurando a abertura do comércio internacional enquanto resultado das Cruzadas do século XVI. Em termos locais, o excedente agrícola fez nascer o modelo de transação comercial das feiras, que posteriormente também passou a ser adotado por grupos de artesãos, para a venda de sua produção.

Pouco a pouco, impulsionada principalmente pelo crescimento do comércio local, as cidades expandiram suas fronteiras, fortaleceram sua segurança, desenvolveram-se e adquiriram independência financeira que as distanciou do domínio feudal de outrora, culminando na formação e enriquecimento da classe de comerciantes desenvolvida no interior dos burgos, que originou a chamada burguesia comercial, como também, no crescimento vertiginoso de seus habitantes, sem que este tenha sido acompanhado de qualquer medida de salubridade, transformando tais locais em centros disseminadores de grandes epidemias.

Este cenário fez com que houvessem grandes discussões sobre a questão habitacional, sendo a matéria incluída como um dos objetivos das reformas sociais constantes nas formulações utópicas que iniciaram na Idade Moderna, fruto das ideias do filósofo inglês Thomas More, o qual publicou, em 1516, a obra “Na ilha da utopia”, onde ele, de forma concreta, criou uma ilha-reino

(tal qual a sociedade imaginária criada muitos anos antes por Platão (427-347 a.C) na Obra “A República”), para poder demonstrar a possibilidade da existência de uma sociedade sem propriedade privada e com liberdade religiosa [sendo vistos com desconfiança apenas aqueles que não professavam nenhuma fé], na qual a preocupação é o bem comum e as condutas sociais serão estabelecidas pelo critério da razão, ao invés do autoritarismo do Rei ou da Igreja, e onde as moradias não seriam de forma alguma miseráveis.

Deixando de lado as discussões filosóficas acerca de uma sociedade ideal, percebe-se que os homens passaram a desenvolver mais atividades econômicas e aglomeraram-se nos centros urbanos, de forma acelerada e desordenada, piorando o cenário no tocante a questão habitacional, principalmente após dois grandes eventos: 1º - a Revolução Industrial, no século XVIII, quando as pessoas que habitavam as áreas rurais da Inglaterra e França migraram para a cidade, fazendo com que Londres e Paris se transformassem em grandes centros urbanos; 2º - a Segunda Guerra Mundial, quando as pessoas do mundo todo, inclusive do Brasil, migraram para as cidades a procura de trabalho na indústria, no comércio, na prestação de serviços, em busca de oportunidade de estudos e melhores condições de vida.

Assim, a veloz migração para os grandes centros urbanos provocou sérios problemas sociais e acentuada miséria, em razão dos baixos salários percebidos por estes trabalhadores, que não atendia suas necessidades básicas com alimentação, saúde, educação, moradia.

No tocante à moradia, a grande maioria desses trabalhadores residiam próximos aos seus locais de trabalho, sendo muito comum o empregador alugar a casa para o empregado, nas chamadas vilas operárias, descontando o valor diretamente da sua folha de pagamento. Moravam também em cortiços, pensões. Os que não conseguiam pagar os aluguéis, iam em busca de ocupações mais baratas, juntavam-se aos movimentos populares.

Este panorama fez surgir a necessidade de garantir o acesso à moradia adequada, o que será estudado no próximo item.

1.1.2 Surgimento da necessidade de proteção do direito fundamental à habitação

Como visto, não é de hoje que a questão habitacional pode ser considerada um sinônimo da palavra problema, por constituir um celeuma antigo na história das cidades, deflagrado a partir da Primeira Revolução Industrial¹⁴, firmando-se como a responsável por um processo de assentamento urbano em larga escala e em ritmo crescente e acelerado, e responsável por impulsionar o surgimento da necessidade de moradias para atender o contingente de imigrantes-operários vindos do campo.

Em referido momento histórico a garantia de uma morada desdobrou-se em contornos quantitativos nunca antes imaginados, sobretudo, porque agravado pelos baixos salários e pela lógica de mercado aplicada à produção imobiliária da época, derivando disso um quadro de grande precariedade nas condições habitacionais.

Por certo, a Revolução Industrial representou um período de grande avanço tecnológico e econômico iniciado na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, sendo apontada ao lado dos movimentos iluministas de Independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, ou seja, das chamadas “Revoluções Burguesas¹⁵” do século XVIII, como a propulsora da crise do Antigo Regime¹⁶, marcada pela mudança do modo de produção artesanal para o fabril, e, portanto, do capitalismo comercial para o industrial.

¹⁴ A Revolução Industrial corresponde às modificações econômicas e tecnológicas que consolidaram o sistema capitalista e permitiram o surgimento de novas formas de organização da sociedade. As transformações tecnológicas, econômicas e sociais vividas na Europa Ocidental, inicialmente limitadas à Inglaterra, em meados do século XVIII, tiveram diversos desdobramentos, os quais podemos chamar de fases. Essas fases correspondem ao processo evolutivo das tecnologias desenvolvidas e as consequentes mudanças socioeconômicas. NEVES, Daniel; SOUSA, Rafaela. **Revolução industrial**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-industrial.htm#:~:text=A%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Industrial%20foi%20o,processo%20de%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20capitalismo>. Acesso em: 07 jun. 2020.

¹⁵ Revoluções Burguesas são revoltas protagonizadas pela classe burguesa. As aspirações econômicas e sociais da burguesia, em detrimento do absolutismo foram responsáveis por essas revoluções. A burguesia almejava o capitalismo e, embora fosse economicamente a classe dominante, era subordinada política e juridicamente à monarquia e à igreja. Ocorreu em várias localidades e em períodos distintos, destacam-se, todavia, a Revolução Puritana e Revolução Gloriosa, ambas na Inglaterra, no século XVII, bem como a Revolução Francesa, na França, no século XVIII. REVOLUÇÕES burguesas. **Toda Matéria**. Publicado em 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/revolucoes-burguesas/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

¹⁶ Antigo Regime é a denominação do sistema político e social da França anterior à Revolução Francesa (1789). Durante o Antigo Regime, a sociedade francesa era constituída por diferentes estados: clero, nobreza e burguesia. No degrau mais alto estava o rei, que governava segundo a *Teoria do Direito Divino* na qual afirmava que o poder do soberano era concedido por Deus. O termo foi aplicado depois da revolução para diferenciar os dois tipos de governo. BEZERRA, Juliana. **Antigo regime**. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/antigo-regime/#:~:text=Antigo%20Regime%20%C3%A9%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o,%20clero%20nobreza%20e%20burguesia>. Acesso em: 11 jun. 2020.

E, embora ambas as fases do capitalismo (comercial e industrial) tenham contribuído para as grandes transformações observadas no espaço geográfico das cidades, sem sombra de dúvidas as mudanças mais significativas decorreram da troca do trabalho manual pelo mecânico observado no processo industrial, visto que tal modelo foi o principal responsável por estimular o êxodo rural, motivando o homem do campo a buscar por novas oportunidades nas cidades, que logo começaram a sentir os efeitos de um crescimento desenfreado, desdobrando-se em diversos problemas sociais, como miséria, violência e fome.

É cediço que a introdução de um novo modelo de produção caracterizado pela substituição do processo artesanal – manufactureiro, pela maquinaria, foi o responsável pela potencialização do volume de produção promovido a partir da diminuição da mão-de-obra especializada, visto restringir a função laboral ao mero manuseio de máquinas, o que serviu para estabelecer a inversão da fórmula produtiva até então conhecida; e, por conseguinte, inovar o padrão de consumo, face ao acúmulo da produção, estabelecendo, também, uma nova relação entre a sociedade e o meio ambiente natural, além de uma drástica mudança nas relações sociais, firmadas a partir do abismo construído entre a classe burguesa e a proletária, cuja força de trabalho passou a ser objeto de exploração desmedida daquela.

Surge então, uma nova faceta da relação laboral, agora alicerçada na realidade produtiva edificada pelo binômio estabelecido através da relação menos trabalhadores versus mais mercadorias ou, menor tempo versus maior produtividade; trazendo consigo graves consequências face ao grande poder concentrado nas mãos da burguesia industrial, representando, assim, significativa disparidade por estabelecer expressiva desvantagem à classe proletária, materializada na drástica redução salarial, na imposição de condições laborais exploratórias, como a jornada diária excessiva (16 horas) e a total ausência de direitos trabalhistas, possibilitando inclusive a dispensa sumária do trabalhador ao total arbítrio do empregador.

Além de consolidar o sistema capitalista, as modificações econômicas e tecnológicas introduzidas pelo novo modelo produtivo fez surgir também uma nova dinâmica econômica nas cidades, ensejando oportunidades de emprego em outros ramos da economia afora o setor industrial, como o de comércio e serviços, que serviram também como elemento de atração da população do campo.

Ainda, ao lado dos fatores atrativos das cidades, a transformação do meio rural com a mecanização das atividades agrícolas, a partir das inovações tecnológicas produzidas pela industrialização, bem como a adoção de um novo tipo de agrossistema, igualmente constituem fatores repulsivos do campo, ou seja, configuram uma maneira disfarçada de expulsar a população do meio rural tendo como destino os centros urbanos.

Depreende-se, portanto, que as condições de desenvolvimento social observados nas cidades do final do século XIX têm íntima relação com o quadro de grande pobreza impingido pela evolução tecnológica oriunda do processo industrial, observado tanto no campo quanto nas cidades, isto é, a urbanização das cidades passa a ser reflexo dos meios de sobrevivência adotados pela população de baixa renda, os quais ganham contornos consideráveis por representar a maioria esmagadora das pessoas que habitavam os espaços urbanos.

Explica-se. Em decorrência da enorme disparidade econômica observada entre a classe proletária e a burguesia, ocasionada pelo agressivo modelo exploratório então adotado, o desenvolvimento dos espaços urbanos caracteriza-se como resultado direto das medidas adotadas pela população de baixa renda como alternativa a solução da problemática habitacional que os assolava, resultando, por via de consequência, no aparecimento de cortiços e moradias miseráveis, haja vista as condições insalubres então verificadas.

Este grande contingente de pessoas que formavam a população miserável das cidades encontrava-se agrupado em locais de altas densidades demográficas, fazendo uso de moradias marcadas pela precariedade, notadamente, em suas instalações sanitárias, resultando numa qualidade de vida degradante, tanto do ponto de vista físico quanto moral (devido à proliferação da prostituição e de vícios), surgido como reflexo à rápida expansão não planejada das cidades.

Neste contexto, os cortiços aparecem como uma das primeiras formas de agrupamento humano irregular, usados como opção de moradia das populações pobres, que sem escolha buscaram nas ocupações ilegais de prédios abandonados a satisfação de suas necessidades habitacionais básicas, ocasionando a formação de grandes adensamentos humanos desprovidos de qualquer infraestrutura capaz de lhes garantir uma vida digna.

Assim, em face de uma total ausência de condições mínimas de higiene sanitária, tais espaços físicos desenvolveram condições propícias à propagação de diversas epidemias, tal qual ocorreu na Europa no século XIV, com a disseminação da peste bubônica ou, peste negra, como ficou vulgarmente conhecida, responsável por dizimar um terço da população europeia através da transmissão promovida pelas pulgas infectadas pela bactéria *Yersinia pestis*, transportadas por roedores e peles de animais trazidas do Oriente para as cidades europeias¹⁷.

Devido a isto, a emergência por políticas públicas nesse setor decorreu de uma convergência de distintas perspectivas que se debruçaram sobre questões como as constatações e as denúncias da situação enfrentada, as formulações utópicas propositivas, bem como, as experiências não-governamentais. No que diz respeito às constatações e denúncias, pode-se listar um grande número de iniciativas, algumas delas governamentais, outras não, tais como, as comissões de inquérito, o jornalismo de denúncia, os relatórios médico-sanitários, as denúncias na produção literária ou mesmo iconográfica¹⁸, as quais constituíram uma referência de base para as proposições de reforma urbana e dos programas de habitação social¹⁹.

Ainda assim, as primeiras ações promovidas pelos Estados não se pautaram em medidas que pretendessem a solução ou minimização dos problemas habitacionais que afligiam, principalmente, a população carente, embora esta representasse a grande fração da sociedade; ao revés, fizeram uso de intervenções físicas com o escopo de erradicar os cortiços e outras aglomerações indesejáveis, justificando tais ações na necessidade de restauração e manutenção da ordem sanitária, estética e de melhoria das condições de circulação das pessoas nos espaços públicos, configurando, desta forma, uma antipolítica de habitação social, que felizmente ganhou contornos diferentes no final do século XIX, a partir da tomada de consciência quanto à necessidade de produção de moradias sociais, enquanto resultado de uma política pública voltada à inclusão social.

¹⁷ PINTOS, Tales. **Renascimento urbano medieval**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-media/renascimento-urbano-medieval.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

¹⁸ Iconografia é um substantivo feminino da língua portuguesa e define o estudo dos assuntos representados por imagens artísticas, obras de arte, relacionando com as suas fontes e significados. A origem da palavra iconografia surgiu a partir da junção de dois termos gregos, "*eikon*" = "imagem" e "*graphia*" = "escrita", significando literalmente "a escrita da imagem". A *iconografia* abrange o estudo de trabalhos imagéticos como estátuas, pinturas, gravuras, retratos e etc. Até o século XVI, a iconografia se referia apenas a trabalhos imagéticos ligados à religião ou inseridos em um contexto religioso. SIGNIFICADO de iconografia. **Significados**. Publicado em 06 fev. 2017. Disponível em: <https://www.significados.com.br/iconografia/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

¹⁹ SILVA, Luis Eduardo da. **Primórdios da habitação social**: as experiências do entre guerras na Europa e Estados Unidos. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>. Acesso em: 11 jun. 2020.

Sem demora, na Europa, as condições de vida da população de baixa renda despertou o interesse de diferentes setores da sociedade que desenvolveram a convicção acerca da necessidade de intervenção estatal como forma de solução da questão habitacional, sob o argumento de tratar-se de uma questão de ordem pública, o qual, posteriormente, também foi abraçado pelo poder político, mesmo que sua postura estivesse fundada no temor ao movimento bolchevique²⁰ da época, por representar temida ameaça à estabilidade do Estado.

Em suma, conforme antes demonstrado, o planejamento urbano desenvolvido no período industrial surgiu em resposta aos problemas originados pelo processo de urbanização capitalista (no qual o campo passa a ser dependente das lógicas econômico-sociais da cidade), apresentando-se estruturado em dois pilares, os fatores atrativos (vantagens oferecidas pelas cidades) e os fatores repulsivos (elementos de expulsão da população do campo).

Assim, embora apareça como fruto oriundo da evolução do fenômeno das cidades, observado na Europa e nos Estados Unidos, o planejamento urbano tomou contornos diferentes nestes locais, isto porque, nos Estados Unidos, a ideia da promoção do acesso a habitação social esbarrou no paradigma da não intervenção estatal, ou melhor, na intervenção indireta exclusivamente via regulamentação privada, o que motivou a exclusão da questão habitacional do universo do planejamento urbano americano, ficando este centrado na implantação de áreas verdes públicas, em ações de embelezamento e na promoção da eficiência.

Entretanto, na contramão deste posicionamento, no cenário europeu a questão habitacional ganhou a atenção dos Estados, impulsionados, especialmente, pelo forte movimento operário da época, enfatizado pela tradição intervencionista da burocracia estatal verificado na virada do século XIX para o XX, que estava focada na elaboração de políticas públicas que atendessem aos reclames habitacionais, em conjunto com os ideais que defendiam a produção de moradia e até mesmo a necessidade de controle dos aluguéis, fortalecendo, desta forma, o

²⁰ A Revolução Russa de 1917 foi um período de conflitos que derrubou a monarquia russa e levou ao poder o Partido Bolchevique, de Vladimir Lênin. Recém-industrializada e sofrendo com a Primeira Guerra Mundial, a Rússia tinha uma grande massa de operários e camponeses trabalhando muito e ganhando pouco. Além disso, o governo absolutista do czar Nicolau II desagradava o povo que queria uma liderança menos opressiva e mais democrática. A soma dos fatores levou a manifestações populares que fizeram o monarca renunciar e, no fim do processo, deram origem à União Soviética, o primeiro país socialista do mundo, que durou até 1991. **Revolução Russa (1917)**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-russa.htm>. Acesso em: 05 ago. 2020.

entendimento que pregava que a garantia das condições de habitação estavam concentrados no Estado, por representar deveres e incumbências deste²¹.

De tal modo, conforme apresenta Silva²², as políticas habitacionais desenvolvem-se a partir das ideias traçadas nas reformas urbanas, as quais, de forma geral, sempre estiveram alicerçadas em visões urbanísticas que pretendiam resolver os problemas verificados nas cidades industriais, os chamados paradigmas, que por esta razão apresentam-se como elementos essenciais a compreensão e análise das políticas de habitação social historicamente verificadas, fazendo uso de referido argumento para concluir que:

Dentro do nosso período de interesse, em todos os casos aqui abordados, exceto o americano, os programas que chegaram à produção em massa de moradias concentraram-se no período do entreguerras. Em todos eles, são as administrações locais que implementaram os programas. Mas existia sempre uma lei maior, de âmbito nacional, bastante favorável à existência dos programas. Em todos os casos, só ocorreram programas municipais quando assumiram o poder administrações engajadas em alterar o quadro existente. O resultado obtido no âmbito dos programas de habitação social no período por nós abordado nos permite afirmar que essas experiências constituíram antecipações do Estado do bem-estar social que caracterizou o mundo desenvolvido a partir do segundo pós-guerra. Nesse sentido, pelo menos em relação à maioria dos países aqui abordados, as realizações do segundo pós-guerra significam muito mais uma continuidade do que o início de uma nova forma de atuação do Estado.

Por tudo isto, a temática que envolve os espaços urbanos, seus problemas e possíveis soluções, há muito tempo tem sido objeto de estudo das mais diversas áreas de conhecimento, tais como ciências sociais, econômicas ou geográficas, não sendo apenas assunto reservado ao mundo dos planejadores urbanos, já que as cidades deixaram de ser vistas como meros espaços urbanos, tendo em vista seu caráter dinâmico e sistêmico.

Esta nova visão, que introduz as bases do planejamento sistêmico defendido por Brian Mcloughlin – tal como refere Renato Saboya²³ –, apresenta a cidade como um sistema composto por partes intimamente conectadas, portanto, segundo tal paradigma, as cidades configuram-se como um sistema composto por fluxos e canais de circulação essenciais ao estabelecimento do

²¹ SILVA, LUIS OCTÁVIO DA. PRIMÓRDIOS DA HABITAÇÃO SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DO ENTREGUERRAS NA EUROPA E ESTADOS UNIDOS. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.VITRUVIUS.COM.BR/REVISTAS/READ/ ARQUITEXTOS/09.097/136](https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136). ACESSO EM: 06 JUN. 2020.

²² SILVA, LUIS OCTÁVIO DA. PRIMÓRDIOS DA HABITAÇÃO SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DO ENTREGUERRAS NA EUROPA E ESTADOS UNIDOS.

²³ SABOYA, Renato. O surgimento do planejamento urbano. Disponível em: [https:// urbanidades.arq.br/2008/03/03/o-surgimento-do-planejamento-urbano/](https://urbanidades.arq.br/2008/03/03/o-surgimento-do-planejamento-urbano/). Acesso em 06 jun. 2020.

elo entre as atividades humanas e os espaços que a suportam, razão pela qual a intervenção nesse sistema requer muito mais do que um simples enfoque arquitetônico espacial.

Desta forma, o planejamento urbano nasce como uma resposta plausível à busca por uma solução aos problemas advindos com o crescimento desenfreado e desorganizado dos centros urbanos, inaugurando uma visão totalmente inovadora na forma de encarar a cidade e seus problemas.

Destarte, pautado no ideal assente no dinamismo do fenômeno urbano, as cidades passam a ser encaradas como um resultado de sua própria história e como algo em constante evolução, trazendo à tona a segunda mudança introduzida pelo urbanismo, a busca por uma cidade real, ao contrário daquela idealizada em momento anterior, concretizada através da adoção de uma política urbana pautada na solução dos problemas práticos e concretos observados²⁴.

Segundo dados mais recentes²⁵ sabe-se que 55% (cinquenta e cinco por cento) da população mundial vivem em áreas urbanas, e destas, cerca de um quarto vive em favelas ou assentamentos informais²⁶, que não contemplam o conceito de moradia adequada proposto pela ONU (Organização das Nações Unidas), visto não garantir o acesso a serviços básicos, como água, saneamento, eletricidade e serviços de saúde. Referida situação ganha maior relevo se for levada em consideração que a expectativa de aumento da população urbana é de 70% (setenta por cento) até 2050.

Diversos problemas urbanos de ordem social e ambiental são representações do modelo desordenado de urbanização, que se desenvolvem carentes de qualquer planejamento ou de políticas públicas que visem a garantia do mínimo existencial necessário a uma vida digna.

E, dentre eles, convém destacar os seguintes: favelização, uma das principais consequências advindas do inchaço urbano e da ocupação desordenada das cidades; excesso e descarte incorreto do lixo, principalmente, verificado nos locais com maior agrupamento de

²⁴ SABOYA, Renato. **O surgimento do planejamento urbano.**

²⁵ ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. **ONU.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em 20 jul. 2020.

²⁶ ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050.

peessoas; maior concentração e exposição à poluição das mais diversas naturezas, por exemplo, do ar, das águas, sonora e até visual; violência, agravada pela marginalização da população de baixa renda oriunda da favelização ou da ocupação informal desordenada; inundações, provocadas pelo aumento na produção de lixo e assoreamento dos rios, associados à impermeabilização do solo pelo asfaltamento das cidades, que prejudicam o escoamento das águas.

Diante deste cenário urbano mundial, com o objetivo de trazer à reflexão sobre as condições dos assentamentos humanos e sobre como as cidades do futuro devem ser, em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada na cidade de Quito, Equador, a ONU lançou a Nova Agenda Urbana²⁷, documento orientado para ação que definiu padrões globais para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável, consoante se depreende de trecho extraído de seu prólogo:

A Nova Agenda Urbana apresenta uma mudança de paradigma na ciência das cidades e estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas, ao longo de seus cinco principais pilares de implantação: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local. É um recurso para realizar esse ideal comum em todos os níveis de governo, do local ao nacional, para as organizações da sociedade civil, para o setor privado, para os grupos constituintes e para todos que chamem os espaços urbanos de “lar”. A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da correlação entre a boa urbanização e o desenvolvimento. Ela salienta a conexão entre a boa urbanização e a criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana. Isto destaca ainda mais a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis.

É possível verificar que a base do pensamento apresentado em referido documento está direcionada a realização histórica do princípio da inclusão, que nasce com a ideia de fortalecimento do equilíbrio de gênero e regional, então alicerçado no compartilhamento da visão da cidade enquanto elemento unificador, servindo-se dos preceitos defendidos e assegurados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem para fundamentá-las, conforme verificado a seguir:

11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas.

²⁷ A Nova Agenda Urbana foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no 68 encontro plenário para a sua 71 sessão em 23 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos.

12. Nosso objetivo é alcançar cidades e assentamentos humanos onde todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientadas pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005¹³. Baseia-se também em outros instrumentos, como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

E, entre os objetivos traçados na Nova Agenda Urbana merecem especial destaque aqueles direcionados a adoção de medidas que visam à urbanização em todos os níveis de assentamento humano; a formulação de políticas mais apropriadas a aproveitar a urbanização em todo o espaço físico, de forma a unir áreas urbanas, periurbanas e rurais; ajuda aos governos para enfrentar os desafios por meio de estruturas nacionais e locais de políticas de desenvolvimento.

Enfim, todos os mecanismos de atuação propostos na Nova Agenda Urbana comprovam o grau de participação e interesse de todos os envolvidos pela busca de um instrumento inclusivo e inovador ao desenvolvimento de um futuro melhor e mais sustentável em que todos tenham as mesmas oportunidades, pensamento norteador que pode ser verificado pelos princípios e compromissos adotados em referido documento, fundado nos seguintes termos:

14. Para concretizar nossa visão, resolvemos adotar uma Nova Agenda Urbana, orientada pelos seguintes princípios interligados: (a) não deixar ninguém para trás, eliminando a pobreza em todas suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema; assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural e integração ao espaço urbano; melhorando a habitabilidade, a educação, a segurança alimentar e a nutrição, a saúde e o bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária; promovendo a segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; garantindo a participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos e todas à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, bem como à moradia adequada e economicamente acessível;

(b) assegurar economias sustentáveis e inclusivas, aproveitando os benefícios de aglomeração da urbanização bem planejada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; garantir a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a oportunidades e recursos econômicos e produtivos; e impedir a especulação fundiária; promover a posse da terra segura e gerenciar a perda de densidade urbana, quando necessário;

(c) garantir a sustentabilidade ambiental, promovendo o uso de energias limpas e o uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano; protegendo ecossistemas e a biodiversidade, favorecendo a adoção de estilos

de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; fortalecendo a resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e propiciando a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas²⁸.

Diante de todo o acima exposto, conclui-se que, o Direito à Habitação adequada constitui uma das várias nuances dos direitos humanos, já que inerente à dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual se estende a todos, o que significa dizer que todos os membros de uma sociedade, todos os cidadãos do mundo, têm de ter garantido seu acesso a uma habitação adequada, ou seja, provida de infraestrutura básica, entre outras facilidades, conforme fartamente avertado pela Nova Agenda Urbana.

Consequentemente, não é à toa que a problemática deste setor tem sido alvo de interesse e estudo pela legislação nacional e internacional em resposta a busca por mecanismos que viabilizem a efetividade deste direito, assunto que será abordado com maior profundidade nos próximos capítulos, todavia, neste momento, concluindo o pensamento então iniciado, fundado no surgimento da necessidade de assegurar a todos o acesso a uma moradia adequada, impende destacar o comentário geral do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado em 1991, que reforça a necessidade de implementação do Direito à Habitação nas diversas nações, sustentando suas recomendações nos seguintes preceitos:

6. O direito a um alojamento adequado assiste a todos. A expressão “para si e para as suas famílias” reflecte considerações sobre o estatuto da mulher e o sistema de actividade económica, geralmente aceites em 1966, ano em que o Pacto foi adoptado. Hoje, esta expressão não pode ser interpretada como implicando qualquer restrição à aplicabilidade do direito a indivíduos do sexo feminino, a agregados familiares cuja direcção incumba a uma mulher ou a outros grupos. Neste espírito, o conceito de “família” deve ser interpretado em sentido amplo. Por outro lado, tanto os indivíduos, como as famílias, têm direito a um alojamento adequado sem distinção de idade, situação económica, pertença a grupos ou entidades, origem social ou outra condição. O gozo do direito não deve, em virtude do artigo 2º, n.º 2 do Pacto, estar sujeito a qualquer forma de discriminação.

7. Na opinião do Comité, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples tecto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade. No mínimo, por duas razões. Primeiro, o direito ao alojamento está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados

²⁸ **NAÇÕES UNIDAS.** Nova Agenda Urbana. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

no Pacto, exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações e, principalmente, o facto de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos económicos. Segundo o disposto no artigo 11º, n.º 1 não deve ser entendido como visando um “alojamento” tout court, mas sim um alojamento adequado. Como o afirmou a Comissão sobre os Estabelecimentos Humanos e se encontra definido na Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000, “uma habitação adequada compreende [...] intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infra-estruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários”²⁹.

Ao sustentar sua concepção de adequação em relação ao Direito à Habitação o Comitê defende que, além da necessidade de considerarem-se fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos, entre outros, há que se ponderar, sobretudo, acerca de certos aspectos do direito por ele identificados como sendo meios comuns ao alcance deste propósito em qualquer realidade populacional, apontados como sendo:

a) Segurança legal da ocupação. A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), co-propriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a protecção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, adoptar medidas imediatas com a finalidade de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta protecção, após consulta genuína, efectuada junto das pessoas e grupos afectados.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas. Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

c) Acessibilidade. Os custos financeiros do alojamento, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes devem providenciar para que os custos afectados ao alojamento não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados Partes devem instituir um sistema de subsídios ao alojamento destinados a aqueles que não dispõem de meios económicos suficientes para um alojamento adequado, bem como prever modalidades e níveis de financiamento do alojamento que reflectam, com rigor, as necessidades neste domínio. Segundo o princípio da

²⁹ Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20.07.2020.

acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais.

d) Habitabilidade. Um alojamento adequado deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vectores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comité encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera o alojamento como o factor ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Alojamento e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade e morbilidade.

e) Facilidade de acesso. Um alojamento adequado deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de alojamento. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, seropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere ao alojamento. A legislação e a política de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados Partes, o acesso à propriedade fundiária, por parte dos sectores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deve constituir um dos principais objectivos da política de habitação. É preciso definir as obrigações dos Governos neste domínio, tendo em vista a realização do direito de todos a um lugar seguro, onde possam viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra.

f) Localização. Um alojamento adequado deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é susceptível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.

g) Respeito pelo meio cultural. A arquitectura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, se for necessário, equipamentos técnicos modernos sejam disponibilizados³⁰.

³⁰ Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Assim, em consonância com o Comentário Geral nº 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU³¹, moradia adequada não é aquela que apenas oferece guarida contra as variações climáticas. Não é apenas um teto e quatro paredes. É muito mais: é aquela com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, entre os quais água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas etc.).

Em suma, por todo o aventado até aqui, conclui-se que, o Direito à Habitação vai muito além do mero desfrute de um teto, pois que sua efetiva concretização depende da conjugação de vários outros direitos, cuja essencial observância servirá como fator garantidor ao exercício do Direito à Habitação, nos exatos termos defendidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Noutras palavras, devido à sua natureza multifacetada, o exercício do Direito à Habitação de forma adequada não pode ser alcançado de maneira isolada, mas em consonância com outros princípios e garantias afetas aos direitos humanos, notadamente, da dignidade humana, da não discriminação, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que demonstra sua íntima conexão com outros direitos, comprovando sua condição de direito único e fundamental à vida de todas as pessoas.

³¹ O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas a fim de controlar a aplicação, pelos Estados Partes, das disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Para este efeito os Estados Partes apresentam relatórios ao Comitê onde enunciam as medidas adotadas para tornar efetivas as disposições do Pacto. Os relatórios são analisados pelo Comitê e discutidos entre este e representantes do Estado Parte em causa, após o que o Comitê emite as suas observações finais sobre cada relatório: salientando os aspectos positivos bem como os problemas detectados, para os quais recomenda as soluções que lhe pareçam adequadas. O Comitê dispõe ainda de competência para formular comentários gerais relativos a determinados artigos ou disposições do Pacto e organizar debates temáticos sobre matérias cobertas pelo mesmo. Atualmente, encontra-se em discussão a instituição de um grupo de trabalho encarregado de elaborar um Protocolo Facultativo ao Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de dotar o Comitê de competência para o exame de queixas individuais. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites_economicos.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

1.2 A INTERDEPENDÊNCIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os horrores da Segunda Guerra Mundial serviram como estopim para despertar o interesse pela promoção do respeito aos direitos humanos, aflorado pela primeira vez na história mundial com o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, conforme estipulado em sua Carta:

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, [...] a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações [...]³².

Nessa toada, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, surgiu com o objetivo de impedir a reprodução das atrocidades perpetradas contra a raça humana durante a Segunda Grande Guerra, representando, por este motivo, um divisor de águas na história do direito internacional, que passou a reconhecer e focar sua atenção na proteção dos direitos humanos, reconhecendo-os como direitos inerentes a todos os indivíduos, independente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra forma de discriminação.

Ao discorrer acerca do tema direitos humanos à luz dos avanços introduzidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, Bobbio³³ desenvolveu sua compreensão jurídica alicerçado sob três teses, a primeira defende que os direitos naturais são direitos históricos por constituírem-se em direitos desejáveis que passam a existir frente a necessidade de dirimir conflitos ou conter atrocidades e desigualdades sociais, isto é, direitos cuja necessidade de proteção nasce da perseguição promovida ao longo dos tempos em face aos acontecimentos observados, portanto, surgem, naturalmente, como resposta aos eventos históricos que, em dado momento, pugnam pelo reconhecimento e consagração destes direitos, por ainda não haverem sido reconhecidos.

Sustenta sua segunda tese no argumento de terem, os direitos humanos, surgidos no início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade, fenômeno que

³² ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

³³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 20.

fez emergir um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, ou seja, entendia que para compreender a sociedade, era preciso partir de baixo, isto é, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos.

E, por fim, em sua última tese, salienta que a proteção promovida pela Declaração constitui um dos principais indicadores do progresso histórico da humanidade por representar o processo de democratização do sistema internacional, amparado no entendimento que afirma que: “a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo³⁴”.

Os contornos do processo de evolução da civilização humana (abordado no tópico introdutório deste capítulo) evidenciam as diversas modificações no modo de ser, viver, trabalhar e relacionar-se dos indivíduos, enfrentadas no transcorrer do processo evolutivo da humanidade como expressão unicamente decorrente de conquistas históricas, portanto, sem o reconhecimento de fronteiras políticas, recaindo sobre cada um destes momentos a responsabilidade, em certa medida, pela consagração dos direitos humanos no formato apresentado nos dias de hoje, característica que alcança também os direitos fundamentais, visto representarem expressões escritas daqueles, oficialmente formalizadas em uma ordem específica.

Assim, a expressão ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos inerentes à pessoa humana, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado; ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guarda relação com os instrumentos legais de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)³⁵.

³⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, p. 21.

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

Logo, a positivação dos direitos humanos encontra respaldo legal nas normas internacionais expressas em tratados, costumes, bem como em declarações, diretrizes e princípios, que juntos formam o arcabouço legal internacional de direitos humanos, conferindo-lhes uma forma direcionada a compelir os Estados, ratificadores de tais instrumentos, a agirem de determinada maneira, ou ainda, proibindo à prática de atividades específicas, pautando suas ações na proteção, quer seja em caráter individual ou coletivo, dos direitos humanos contra atos governamentais abusivos, que impliquem no abandono ou interferência no desfrute destes direitos.

Por sua vez, os direitos fundamentais derivam da positivação constitucional dos direitos humanos consubstanciados em regras e princípios que visam garantir uma existência digna da pessoa, tendo sua eficácia assegurada pelos tribunais locais, consoante ensina Canotilho³⁶:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaciotemporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

A doutrina não é pacífica acerca da paternidade dos direitos fundamentais, dividindo-se entre a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia (1776) e a Declaração Francesa (1789), esta última decorrente da revolução burguesa na França, entretanto, pode-se dizer que referidos instrumentos jurídicos beberam da mesma fonte normativa por reconhecerem a existência de direitos naturais do homem, direitos estes inalienáveis, invioláveis e universais, ou seja, não restritos apenas a uma casta estatal, como é o caso do direito à vida, à liberdade e à igualdade formal.

Sem sombra de dúvidas, resta evidenciada a importância do estudo da história para alcançar uma adequada compreensão da evolução do mundo jurídico sob a ótica dos direitos humanos, servindo tal expressão, conforme fartamente demonstrado, para designar o momento em que surgiram ou foram reconhecidos pela comunidade internacional, enquanto a expressão

³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 259.

direitos fundamentais marca a positivação destes direitos no ordenamento interno dos Estados Nação, segundo discorre Sarlet³⁷:

[...] o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoca caráter supranacional.

Conforme já aventado, o processo de evolução dos direitos humanos é resultado das mais diversas demandas protetivas surgidas nos mais variados contextos históricos, entrelaçadas pela necessidade comum de proteção de certos direitos, tidos como essenciais a manutenção da justiça e paz social; portanto, o contorno atual dos direitos humanos é consequência de uma lenta consagração, progressiva e sequencial, das diversas dimensões de direitos humanos brotados em momentos distintos na história da evolução da humanidade, logo, é resultado da acumulação de seus vários desdobramentos ao longo dos tempos.

Essa construção gradual dos direitos humanos, enquanto decorrência das diversas experiências da vida humana em sociedade, ensejou o aparecimento do fenômeno batizado pela doutrina constitucional moderna como “dimensões”, que trata do surgimento de novas perspectivas de proteção de direitos humanos, as quais passam a transitar de uma dimensão para a seguinte sem que disso resulte a extinção dos direitos consagrados na dimensão anterior, ao contrário, constituem um grau mais elevado de proteção por estar fundado em novas perspectivas de direitos até então não conhecidas, que ao lado das já existentes vão formar o novo quadro de proteção dos direitos humanos³⁸.

Atualmente, o entendimento uniforme da doutrina constitucionalista reconhece a existência, indiscutível, de três dimensões de direitos humanos na composição de seu processo evolutivo, devidamente identificadas pelas particularidades em que assentam seus fundamentos, assim, a primeira dimensão trata da proteção dos direitos civis e políticos, visto encontrar seu alicerce no valor liberdade, retratado nos direitos individuais, oponíveis, sobretudo, ao Estado, na

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 35 - 36.

³⁸ NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 25.

figura de destinatário de um poder de abstenção, ou seja, trata de um direito vocacionado às prestações negativas do Estado corporificadas no dever de não interferência, de não intromissão no espaço de autodeterminação do indivíduo³⁹, limitando a atuação estatal no que tange as questões relacionadas a esfera privada ou íntima do indivíduo⁴⁰.

Referida dimensão de direitos encontra sustentação nas ideias defendidas nas revoluções liberais do final do século XVIII, posto decorrer deste momento histórico, motivo pela qual se referem às liberdades negativas clássicas enfatizadas no princípio da liberdade dos indivíduos e representadas, de forma geral, pelo direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, à participação política, entre outros direitos que, igualmente, manifestam a criação de um obstáculo voltado a impedir que o poder estatal ultrapasse a esfera pessoal de cada um.

E, incorporando os direitos sociais, econômicos e culturais, a segunda dimensão de direitos desenvolveu-se em face da necessidade de se estabelecer uma igualdade material entre os indivíduos, fundada na proteção da coletividade, formalizada através da consagração de uma garantia estatal de direitos que prevejam a promoção da igualdade entre todos, protegidos a partir da adoção de políticas públicas que possibilitem uma vida digna, voltada ao atendimento das necessidades básicas das pessoas, capazes de assegurar condições adequadas de saúde, habitação, educação, trabalho, lazer, dentre outras, portanto, ao contrário da primeira dimensão, esta prevê um imperioso agir por parte do Estado, direcionado a criação de instrumentos legais que garantam igualdade a todos os cidadãos⁴¹.

Os direitos de segunda dimensão refletem a luta travada pelo proletariado na busca pelo reconhecimento de direitos que coibissem as desigualdades sociais surgidas com a revolução industrial do século XIX, por isso estão assentados na imposição da concretização de direitos pelo Estado, com o fim de propiciar ao indivíduo uma vida digna, portanto, corresponde a uma prestação positiva por parte do Estado de forma a implementar meios que garantam ao indivíduo desfrutar dessa condição, consoante aponta Cavalcanti⁴²:

³⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra, 1987, p. 192.

⁴⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 140.

⁴¹ NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**, p. 137.

⁴² CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Princípios gerais de direito público**. 2.ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1964, p. 197.

Assim, o direito ao trabalho, à subsistência, ao teto, constituem reivindicações admitidas por todas as correntes políticas, diante das exigências reiteradamente feitas pelas classes menos favorecidas no sentido de um maior nivelamento das condições econômicas, ou, pelo menos, uma disciplina pelo Estado das atividades privadas, a fim de evitar a supremacia demasiadamente absorvente dos interesses economicamente mais fortes.

Por sua vez, as disparidades observadas no nível de desenvolvimento dos diversos países pelo mundo, percebidas em relação a índices econômicos, sociais, educacionais, de saúde, de desenvolvimento humano, entre outros, que por estarem, indubitavelmente, ligados às origens históricas daqueles, constituem-se em reflexos diretos dos modos de dominação, dependência, exploração de suas riquezas naturais, introdução da cultura, formação de classe dominante e oligarquias.

Deste modo, as diferenças evolutivas que fizeram brotar a divisão do mundo de acordo com seu nível de desenvolvimento marca a formação da terceira dimensão de direitos humanos, derivados da necessidade de atenuar as diferenças percebidas entre os diversos países através da criação dos chamados direitos transindividuais, que têm como objeto de proteção todo gênero humano, por dizer respeito ao direito ao desenvolvimento, tendo como exemplo, o direito à paz, ao meio ambiente, a comunicação, entre outros⁴³.

Trata-se, aqui, de direitos que preconizam o terceiro elemento da revolução francesa, qual seja, a fraternidade, servindo de fundamento a justificar a necessidade de resguardar, ainda mais, direitos que já se encontram consagrados pelos ordenamentos jurídicos, sob a justificativa de guardarem relação com o progresso do meio ambiente, ou então, por dizerem respeito ao patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação; abrangendo, assim, os direitos da coletividade, como o direito do consumidor, do contribuinte, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros, acerca dos quais destaca Bonavides⁴⁴:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século 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. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na

⁴³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 118.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 563 - 569.

esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Ainda, ao discorrer acerca dos motivos que culminaram no surgimento desta dimensão de direitos, Bezerra Leite⁴⁵ arremata nos seguintes termos:

A teoria dos interesses metaindividuais surge, assim, em decorrência da preocupação da sociedade ocidental com a chamada “questão social”, fruto da “sociedade de massa”, na qual se verifica coexistirem inúmeras relações sociais, econômicas e políticas marcadas pelo desaparecimento da individualidade do ser humano, diante da padronização dos comportamentos e das regras correspondentes.

Visando sintetizar o quadro evolutivo das dimensões de direitos humanos ora apresentadas, Bandeira Pombo⁴⁶ destaca que:

Percebe-se uma trajetória circular dos direitos fundamentais, que inicialmente foi reconhecido de forma individual, tendo o homem em abstrato como núcleo finalístico dos direitos da primeira dimensão. Já a segunda dimensão abriu-se os horizontes para a visão social, e na terceira dimensão, afastou-se a visão individualista do ser humano, passando-se a tutelar interesses metaindividuais. Agora, através da quarta dimensão de direitos ora proposto, retomam-se os valores intrínsecos à singularidade, à individualidade e à liberdade humana, não da mesma forma que foi reconhecido os direitos fundamentais de primeira dimensão, mas com uma nova roupagem trazida pelo avanço tecnológico e as mudanças culturais, sem perder de vista o avanço histórico e jurídico trazidos com o reconhecimento progressivos dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões.

O reconhecimento da paz enquanto direito fundamentalmente assegurado, independente dos direitos de terceira geração, constituem a base teórica adotada por Bonavides para justificar o surgimento de uma quinta geração de direitos, baseado na finalidade de elevar a importância do direito à paz por consistir esta num pressuposto qualitativo da convivência humana, que segundo ele, é frequentemente esquecido na comunidade jurídica, repousando seu entendimento sob a seguinte justificativa:

A dignidade jurídica da paz deriva do reconhecimento universal que se lhe deve enquanto pressuposto qualitativo da convivência humana, elemento de conservação da espécie, reino de segurança dos direitos. Tal dignidade unicamente se logra, em termos constitucionais, mediante a elevação autônoma e paradigmática da paz a direito da quinta geração⁴⁷.

⁴⁵ BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. **Ação civil pública na perspectiva dos direitos humanos**. 2.ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 46-47.

⁴⁶ BANDEIRA POMBO, Michelle Pires. **Os direitos fundamentais e sua nova dimensão contemporânea**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/os-direitos-fundamentais-e-sua-nova-dimensao-contemporanea/#:~:text=Partindo%2Dse%20da%20ideia%20inicial,dimens%C3%A3o%20pr%C3%B3pria%20de%20direitos%20fundamentais%2C>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 598.

O conceito de paz que justifica o surgimento desta dimensão de direitos está ligado à conservação da espécie humana em si, através da adoção de instrumentos legais capazes de garantir uma convivência harmônica e qualitativa, usufruída por todos os indivíduos, indistintamente, concebendo o bem-estar geral da humanidade como o foco central dessa dimensão.

Segundo Sarlet⁴⁸ não seria necessário classificar a quarta e a quinta dimensão, tendo em vista que ambas estão voltadas a tratar da mesma questão, qual seja, a bioética.

Assim, visando o adequado entendimento acerca do posicionamento defendido por Sarlet, impende destacar que a palavra bioética é resultado da junção dos radicais “bio”, que advém do grego ‘bios’ e significa vida, no sentido animal e filosófico do termo (ou seja, ‘bio’ é a vida pulsante de todos os seres, aquela que os mantém vivos enquanto organismos), e ‘ethos’, que diz respeito à conduta moral; noutras palavras, a bioética é o ramo de estudo interdisciplinar que faz uso dos conceitos afetos aos termos vida, direito e ética para problematizar as questões relacionadas à conduta dos seres humanos em face aos outros seres humanos e aos demais seres vivos.

De tal modo, a partir da conceituação da palavra bioética, percebe-se que Sarlet sustenta seu posicionamento na afirmação que aponta a desnecessidade de classificação de uma quarta e quinta dimensões de direito, haja vista compartilharem do mesmo núcleo, no caso, a vida, motivo pelo qual o objeto de estudo que justificaria uma quarta dimensão de direitos, na sua visão engloba aquele definido na primeira dimensão, que trata das liberdades individuais, ao passo que, a quinta dimensão, que para ele diz respeito a cibernética e informação, encontra respaldo nos direitos que delimitam a terceira dimensão, que preveem os direitos da coletividade.

Em suma, a necessidade de proteção dos direitos inerentes ao ser humano, observada no caminhar da civilização humana, fez surgir à compreensão de que tais direitos têm com objeto de proteção um bem cujo valor esta acima de todos os outros, razão pela qual deve servir de norte a todos os demais direitos constantes dos diversos ordenamentos jurídicos, sendo este bem tão precioso, denominado bem da vida e vida esta com dignidade, e com isso a dignidade da pessoa

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 53.

humana ganha relevo, por certo fundada nas transformações sociais e nas exigências de uma sociedade que clamou por tal proteção⁴⁹.

Na construção deste despertar de consciência acerca do necessário reconhecimento da dignidade e igualdade dos seres humanos os escritos de São Tomás de Aquino foram essenciais, corroborando sua posição no fato do homem ter sido criado a imagem e semelhança de Deus, servindo-se, ainda, tal filósofo de dita fundamentação para distinguir quatro classes de lei, a eterna, a natural, a divina e a humana, esta última, enquanto fruto da vontade do soberano, entretanto, devendo estar de acordo com a razão e limitada pela vontade de Deus⁵⁰.

Corroborando a importância das ideias desenvolvidas por São Tomás de Aquino, Dallari⁵¹ afirma que:

No final da Idade Média, no século XIII, aparece a grande figura de Santo Tomás de Aquino, que, tomando a vontade de Deus como fundamento dos direitos humanos, condenou as violências e discriminações, dizendo que o ser humano tem direitos naturais que devem ser sempre respeitados, chegando a afirmar o direito de rebelião dos que forem submetidos a condições indignas.

Ainda, na lição de Garcia e Lazari⁵², a finalidade perquirida através da formalização, em textos legais, da condição inerente dos direitos humanos é “a proteção da dignidade da pessoa humana, resguardando seus atributos mais fundamentais. A conquista de direitos da pessoa humana é, na verdade, uma busca da dignidade da pessoa humana”.

Embora seja detentor de várias características hábeis a comprovar seu grau de importância, ao eleger os atributos mais importantes dos direitos humanos as Nações Unidas⁵³ identificaram os seguintes:

Os direitos humanos são fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa;

Os direitos humanos são universais, o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas;

⁴⁹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira e PICCIRILLO, Miguel Belinati. **Direitos fundamentais**: a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-a-evolucao-historica-dos-direitos-humanos-um-longo-caminho/#:~:text=Assim%2C%20temos%20que%20o%20reconhecimento,da%20civiliza%C3%A7%C3%A3o%20humana%2C%20sendo%20a>. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁵⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos** (sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade). São Paulo: Juarez, 2000, p. 18-19.

⁵¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **A luta pelos direitos humanos**. In: LOURENÇO, Maria Cecília França. Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP: 1934-1999. São Paulo: Universidade de São, 1999, p.54.

⁵² GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 34.

⁵³ Nações Unidas Brasil. **O que são os direitos humanos?** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

Os direitos humanos são inalienáveis, e ninguém pode ser privado de seus direitos humanos; eles podem ser limitados em situações específicas. Por exemplo, o direito à liberdade pode ser restringido se uma pessoa é considerada culpada de um crime diante de um tribunal e com o devido processo legal;

Os direitos humanos são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que é insuficiente respeitar alguns direitos humanos e outros não. Na prática, a violação de um direito vai afetar o respeito por muitos outros;

Todos os direitos humanos devem, portanto, ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa.

Sem embargo, a história da civilização humana tem pautada sua evolução na constante busca por mecanismos capazes de satisfazer as inúmeras exigências sociais deflagradas no transcorrer dos tempos, influenciadas, principalmente, pelos avanços tecnológicos que demandaram novas reflexões focadas na busca por soluções que preservem a dignidade humana, ponto central que constitui o apontador do progresso da humanidade.

Desta feita, a ideia de tutela e preservação da dignidade da pessoa humana surge como valor axiológico que identifica o ser humano como tal, afirmando-se, portanto, como condição essencial a potencialização dos direitos humanos, visto configurar-se num caráter intrínseco destes, sentido interpretado por Moraes⁵⁴ como sendo “um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas”.

Logo, a preocupação voltada à proteção da dignidade da pessoa humana apresenta-se como corolário à obtenção da liberdade, justiça e paz no mundo, firmando-se como a base de todos os demais direitos, isto porque seu conteúdo jurídico reflete um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio do homem, integrando-se às liberdades públicas, em sentido amplo, abarcando aspectos individuais, coletivos, políticos e sociais do direito à vida, dos direitos pessoais tradicionais, dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), dos direitos econômicos, dos direitos educacionais, dos direitos culturais etc.; em suma, abarca uma série de bens, sem os quais o homem não subsistiria⁵⁵.

⁵⁴ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 48.

⁵⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 392.

Portanto, na condição de valor conformador presente em todo sistema jurídico, tanto a nível nacional quanto ao internacional, a dignidade da pessoa humana deve pautar todas as relações humanas, revistam-se elas de conotação econômica entre particulares, como ocorre nos contratos, apresentem caráter existencial, tais quais as afetas ao direito de família e da personalidade, sem falar das relações entre os indivíduos e o Estado, reguladas pelo direito tributário e penal.

Nesse sentido, dada sua natureza jurídica de direito humano, verifica-se que o Direito à Habitação, exercida de maneira adequada, é condição inerente à dignidade da pessoa humana, e como tal é essencial ao pleno desenvolvimento das potencialidades dos indivíduos, cuja inobservância, inclusive, é capaz de levar a segregação urbana, conceito explicado por Maricato⁵⁶ como sendo o resultado da implantação de empreendimentos distantes dos centros urbanos, cuja distância dificulta o acesso a serviços básicos e à infraestrutura urbana, trazendo consigo menos oportunidades de emprego, menor possibilidade de profissionalização, aumento do risco de exposição à violência, discriminação, difícil acesso ao lazer, dentre outras consequências.

Aliás, entre as inúmeras inovações incorporadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, dito documento previu a proteção ao direito à moradia digna, consagrando-o como um direito das famílias e não apenas como um direito individual, identificando-o segundo dicção constante em seu artigo XXV, n. 01:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Logo, em consonância com o nível de proteção assegurado em referido documento é possível concluir que o Direito à Habitação adequada, para si e sua família, é fruto da conjugação de outros direitos fundamentais, ou seja, sua adequada concretização depende da coexistência de outras condições essenciais que, em conjunto, são capazes de garantir o pleno exercício da cidadania pelo homem.

⁵⁶ MARICATO, Erminia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. São Paulo, v.17, n.48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

A concepção do significado e alcance do termo adequação foi objeto de análise pela Segunda Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – HABITAT II⁵⁷, realizada em Istambul em 1996, com o escopo de discutir como e onde moram os habitantes da Terra; ficando definido naquele evento, que uma moradia adequada requer mais que um teto sobre a cabeça dos indivíduos, posto também compreender uma privacidade adequada, espaço adequado, acesso físico, segurança adequada, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação, aquecimento e ventilação adequados, infraestrutura básica adequada, como abastecimento de água e facilidades sanitárias e de coleta de lixo; qualidade ambiental saudável e adequada; localização adequada e acessível em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo em um custo razoável.

A definição dos sete elementos que caracterizam uma habitação digna, usado como parâmetro universal, encontra supedâneo no Comentário Geral n.4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU⁵⁸, conforme alhures asseverado, os quais devem, obrigatoriamente, coexistir com o fim de assegurar seu exercício nos exatos termos fixados nos instrumentos internacionais, sob pena de não tê-lo consagrado.

Conseqüentemente, um local adequado para se viver é aquele que possibilite o exercício da dignidade de forma plena, entendida esta pelo gozo, em conjunto, de todas as garantias asseguradas em referido diploma internacional. Em suma, cujo exercício garanta a efetividade de certas e determinadas necessidades que igualmente guardam a qualidade de direito social, visto se revestirem da mesma proteção legal que visa garantir o atendimento as condições básicas para uma vida digna, cuja inobservância de um de seus elementos constitutivos enseja o descumprimento integral de dito direito, por não comportar implemento parcial devido as suas características elementares.

⁵⁷ O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) estabeleceu-se em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). Com sede em Nairóbi, capital do Quênia, a organização é a Agência da ONU ponto focal para a urbanização sustentável e os assentamentos humanos. Nosso mandato é trabalhar em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todas e todos. Como uma agência de cooperação técnica especializada do Sistema ONU, o ONU-Habitat trabalha com todos os temas relacionados à vida nas cidades e com todos os tipos de atores, como governos (federal, estadual e municipal), universidades, ONGs e demais instituições do terceiro setor, setor privado e etc. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 21 jun. 2020.

⁵⁸ COMPILAÇÃO de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. **ONU**. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Depreende-se, com isso, que o Direito à Habitação adequada tem como fundamento de legitimidade a dignidade da pessoa humana, posto ser requisito imprescindível para atingir o mínimo existencial, onde anseios básicos como relaxar, trabalhar, educar-se, alimentar-se, vestir-se, higienizar-se e abrigar-se possam ser amplamente alcançados e em condições que garantam a privacidade dos indivíduos, e sem que seu exercício acarrete uma segregação social em relação aos menos favorecidos, ou, conforme definição apresentada por Nolasco⁵⁹: “o direito à moradia significa a posse exclusiva de um lugar onde se tenha um amparo, que se resguarde a intimidade e se tenha condições para desenvolver práticas básicas da vida. É um direito *erga omnes*, um lugar de sobrevivência do indivíduo. É o abrigo e o amparo para si próprio e seus familiares”.

Enfim, a definição de uma habitação adequada extrapola a esfera material deste direito, isto porque os comportamentos e emoções manifestados pelos indivíduos guardam íntima relação com os espaços físicos em que estes se desenvolvem, chegando ao ponto de influenciar na formação de sua personalidade e autodeterminação, conforme pondera Silveira⁶⁰:

Não é propriamente árduo perceber que a própria distribuição dos espaços da casa onde se vive pode influenciar na organização psíquica do indivíduo (cognitiva e emocional) e, em última análise, no desenvolvimento da sua personalidade. Ora, a organização da casa, ou seja, os espaços íntimos (por um lado) e os espaços partilhados (por outro) determinam os comportamentos que se pode adotar em público e em privado, assim como o respeito pelo próprio espaço (de cada um) e o espaço dos outros. Assim, uma habitação em condições de precariedade afeta (tendencialmente) a autodeterminação das crianças e jovens, provocando uma desorganização da sua sexualidade e gestão emocional. Habitações indiferenciadas (sem subdivisões), em que os filhos partilham o mesmo quarto com os pais, acentuam o desenvolvimento precoce da sexualidade das crianças, na medida em que as expõem a situações, conteúdos, informações que os menores não estão mentalmente preparados para processar – como, por exemplo, o sexo entre os pais. Ora, nestas circunstâncias, as necessidades desenvolvimentais não atendidas da criança provocam uma indiferenciação dos seus comportamentos e emoções, pois não há limites e tudo é permitido...não há respeito pelo limite do corpo do outro e de si próprio... E o resultado é uma maior vulnerabilidade da criança à invasão do próprio corpo (enquanto espaço privado), além de emoções tendencialmente fusionais (ou seja, a indistinção entre as emoções dos filhos e dos pais – e dos filhos entre si). Portanto, um espaço habitacional adequado (uma habitação condigna) tem implicações na organização psíquica do indivíduo e na definição dos papéis e funções de cada um na estrutura familiar – e, conseqüentemente, na vida em sociedade. A família é o primeiro espaço

⁵⁹ NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008, p. 88.

⁶⁰ SILVEIRA, Alessandra. **Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada. Sentido e implicações do direito à habitação condigna numa perspectiva multinível**, Gabriella De Giorgi/Cristiano Celone (eds.), *Periferie e diritti fondamentali*, Università degli Studi di Salento, Lecce/Itália, no prelo.

de socialização – e o ambiente físico que a alberga incide necessariamente sobre o exercício do direito ao livre desenvolvimento da personalidade.

Ainda, reforçando o caráter de direito inerente à condição humana, detentor de atributos extrapatrimoniais, Souza⁶¹ complementa a definição acima destacando que:

A moradia consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também as fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. “Residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a habitação é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. Assim, a “moradia” é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico [...].

Por tudo isso, tem-se que o Direito à Habitação adequada é um direito de igualdade, ou ainda, direito social de acesso, portanto, negá-lo não implicará apenas no surgimento de um contingente maior de pessoas pobres e vulneráveis vivendo em condições precárias, mas, especialmente significará o descumprimento de um direito humano universal que deve estar no centro das políticas urbanas que visem à inclusão de todos os moradores das cidades e assentamentos urbanos, de forma segura, resiliente e sustentável.

Destarte, é incontestável a estreita relação dos elementos relacionados à vida privada dos indivíduos com o direito a habitação adequada, advindo daí a íntima relação deste com outras espécies de direitos fundamentais, igualmente indispensáveis para o fim de assegurar um padrão de vida concernente à própria condição humana, tais como: o direito à vida, à educação, à saúde, ao amparo social, à integridade física, à intimidade, à privacidade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enfim, direitos detentores de uma notória e indiscutível interdependência que culmina na imposição de uma interpretação indissociável de seus pressupostos de existência, enquanto requisitos necessários ao alcance de seus objetivos finalísticos, dessa forma, segundo aponta Sarlet⁶², o direito a habitação afirma-se como um direito de subsistência, expressão mínima do próprio direito a vida, ao sustentar que:

⁶¹ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 45.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. **Supremo Tribunal Federal, o direito à moradia e a discussão em torno da penhora do imóvel do fiador**. In: FACHIN, Zulmar (coord.). 20 anos de Constituição cidadã. São Paulo: Método, 2008, p. 45.

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e, portanto, o seu direito a vida. Não é por outra razão que o direito a moradia, também entre nós- e de modo incensurável- tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito a vida.

Gozar do atributo de direito humano significa dizer que o direito a habitação além de inato, absoluto e inviolável, reveste-se também das características de inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e universalidade, posto não recair sobre o objeto em si considerado (casa), mas sobre o bem da vida protegido, a habitação, que como tal integra a personalidade do indivíduo, conforme antes aventado.

Impende destacar também, que nos termos da Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO), feita na cidade de Nova York em 22 de julho de 1946, seus Estados Membros declararam, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, os princípios tidos por eles como basilares para a felicidade dos povos, para suas relações harmoniosas e para sua segurança, destacando, entre eles, a saúde, conceituando-a como o estado de completo bem-estar físico, mental e social, que não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade, conceito fundado no entendimento assente na necessária promoção do equilíbrio interno das pessoas, ou seja, do indivíduo com ele mesmo (bem estar físico e mental), como do externo, do indivíduo com o ambiente (bem-estar social), por se configurar numa condição inseparável e essencial a ampla conceituação do termo saúde.

Finalmente, conclui-se que o caráter fundamental do Direito à Habitação o enquadra no rol de direitos que compõem o mínimo necessário para que o indivíduo usufrua de uma vida com dignidade plena, já o caráter jusnatural que o reveste indica seu nível de importância, por reconhecê-lo como direito inerente à própria condição humana, consoante sua qualidade de direito nato, presente desde os primórdios da civilização.

Porém, mesmo sendo detentor desses atributos, a absoluta consagração do direito à habitação adequada está condicionado ao seu exercido, em conjunto, com outros direitos, igualmente fundamentais (antes elencados), que somente juntos alcançarão total êxito na efetiva

busca por uma sociedade justa e acessível a todas as pessoas, cuja inobservância impossibilita, inclusive, sua existência física, ao impedir que os indivíduos desfrutem de uma vida razoável, promovida através do exercício, pleno e efetivo, da dignidade humana, isto é, ficando sua concretização subordinada à realidade social dos indivíduos, consoante leciona Souza⁶³ ao discorrer acerca da impossibilidade em se admitir o direito à habitação isoladamente, por não haver como desenvolver vida saudável e uma situação desumana.

Discorrido brevemente sobre o surgimento da necessidade de proteção ao direito de habitação e mostrado a interdependência que este direito fundamental possui com os outros direitos fundamentais, o capítulo que segue será destinado a entender como se efetivou a construção das normativas que dizem respeito ao Direito à Habitação considerando sua inter-relação com os sistemas jurídicos nacional, regional e interamericano.

⁶³ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade, p. 57.

CAPÍTULO 2 - DIREITO À HABITAÇÃO NUMA PERSPECTIVA MULTINÍVEL

2.1. TEORIA DA INTERCONSTITUCIONALIDADE ENQUANTO MARCO JURÍDICO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A integração nas relações econômicas, sociais, culturais e políticas entre as diversas sociedades e nações teve início nos séculos XV e XVI, com as Grandes Navegações e Descobertas Marítimas; de lá pra cá, tal processo econômico e social segue crescendo em ritmo acelerado, impulsionado, principalmente, pelo progresso decorrente do novo formato de comunicação mundial promovido pelo uso das novas tecnologias disponíveis (internet, comunicação via satélite etc.), capazes de otimizar as barreiras físicas entre os países e seus nacionais, tornando, assim, mais célere e facilitada a comunicação e a disseminação da informação no cenário mundial.

Para o sociólogo espanhol Manuel Castells o novo paradigma tecnológico marcado pela comunicação digital equipara-se, em grau de importância, ao que representou as novas fontes de energia para as Revoluções Industriais, ao afirmar que: “ A tecnologia da informação é para esta revolução o que as novas fontes de energia foram para as Revoluções Industriais sucessivas, do motor a vapor à eletricidade, aos combustíveis fósseis e até mesmo à energia nuclear, visto que a geração e distribuição de energia foi o elemento principal na base da sociedade industrial”⁶⁴.

Nesse contexto, a internet proporcionou o desenvolvimento de uma economia de mercado internacional responsável pela aproximação cultural e econômica de seus envolvidos, fazendo nascer a ideia de aldeia global, caracterizada por uma rede de conexões estabelecidas de forma rápida e eficiente entre pessoas das mais diversas nacionalidades e localizadas em pontos distintos do planeta, tornando comum e corriqueiro o intercâmbio de informações, costumes e tradições, sem falar do forte impacto no mercado de trabalho, no comércio internacional e na liberdade de movimentação de pessoas, bens e mercadorias.

⁶⁴ CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede**. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999, p. 50

É certo que a globalização representa uma realidade imutável e crescente na dinâmica social, política, jurídica, econômica e cultural das pessoas, da qual resulta o processo de integração da sociedade mundial.

As inovações introduzidas pelas tecnologias da informação e da comunicação evidenciam a grande capacidade de penetração da rede nos mais diversos setores da vida social, cujo conceito e alcance restou definido por Castells como:

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é um ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos. São mercados de bolsas de valores e suas centrais de serviços auxiliares avançados na rede dos fluxos financeiros globais. São conselhos nacionais de ministros e comissários europeus da rede política que governa a União Europeia. São campos de coca e papoula, laboratórios clandestinos, pistas de aterrissagem secretas, gangues de rua e instituições financeiras para lavagem de dinheiro, na rede de tráfico de drogas que invade as economias, sociedades e Estados do mundo inteiro. São sistemas de televisão, estúdios de entretenimento, meios de computação gráfica, equipes para cobertura jornalística e equipamentos móveis gerando, transmitindo e recebendo sinais na rede global da nova mídia no âmbito da expressão cultural e da opinião pública, na era da informação⁶⁵.

Com base neste pensamento, Manuel Castells enuncia uma morfologia social estruturada em rede, cuja lógica “modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”⁶⁶.

A ideia de sociedade em rede desenvolvida por Castells encontra amparo nas conexões e desconexões decorrentes da movimentação social, política e econômica impulsionadas pelo mercado global, servindo inclusive como estopim a teoria da interconstitucionalidade fundada por Canotilho, cujo objeto de estudo é justamente a rede.

O fenômeno da globalização, que inicialmente buscava uma maior aproximação comercial entre países, foi o grande responsável pelo intercâmbio de ordenamentos jurídicos, visto que fez surgir, num contexto global, diversas espécies de relações (sociais, econômicas, políticas, profissionais, pessoais etc.), cujas soluções impunham (como ainda impõem) uma visão igualmente globalizada (mundial), a fim de evitar a ocorrência de injustiças entre as partes

⁶⁵ CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede**. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999, p. 498.

⁶⁶ CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede**. Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999, p. 497.

envolvidas, concernente a celeuma envolvendo a legislação a ser aplicada na solução de eventuais litígios, notadamente, quando as partes envolvidas possuem nacionalidades e domicílios internacionais diversos.

Assim, tem-se o atual cenário jurídico transnacional, que ultrapassa os limites/barreiras geográficos dos países, enquanto reflexo da internacionalização dos fenômenos da globalização ou mundialização da vida em sociedade, repercutindo, inclusive, sobre o Estado e o Direito, à medida que gera colisões e interdependências nos setores econômico, político e jurídico entre os diversos países envolvidos. Impondo a necessidade de construção de um sistema jurídico multinível, ou seja, surgido a partir do equilíbrio na inter-relação entre os diferentes níveis jurídicos de proteção percebidos entre os atores que o compõem.

É neste contexto que surge a teoria da interconstitucionalidade (ou constitucionalidade em rede) desenvolvida por Canotilho⁶⁷, e por ele definida como sendo “a utilização de conversações constitucionais, bem como, o estudo das relações interconstitucionais de concorrência, convergência, justa posição e conflitos de várias constituições e de vários poderes constituintes no mesmo espaço político, cujo entrelaçamento transmuta as ordens jurídicas nacionais em ordens jurídicas parciais”.

Através da teoria da interconstitucionalidade os Estados internalizam a visão jurídica global, sem que isso resulte no desaparecimento de suas Constituições, embora estas sofram ajustes com o fim de aproximá-la do sistema jurídico internacional, para que estes conversem entre si e completem-se e não se unifiquem ou, tampouco, sobreponham-se.

Portanto, a interconstitucionalidade busca estabelecer o equilíbrio do sistema jurídico adotado por determinado bloco, com o escopo de evitar que disposições normativas sejam interpretadas e aplicadas em dissonância com o nível de proteção geral (mais elevado) por este adotado, cujo qual, inclusive, deve pautar os instrumentos jurídicos internos (constituições) de seus membros, com o escopo de preservar e uniformizar o nível de proteção aplicada por cada um indistintamente.

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade:** itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 190.

Segundo Rui Cunha Martins⁶⁸, a interconstitucionalidade é o constitucionalismo formado por várias vozes, onde dentro do fogo cruzado de nações, territórios e governos, surge uma norma descentralizada que busca o diálogo constitucional contextural, acima do monólogo constitucional dirigente.

Como explica Silveira⁶⁹, a teoria da interconstitucionalidade surgiu para captar o fenômeno da pluralidade de fontes constitucionais (e reivindicações de autoridade constitucional) e das tentativas judiciais de as acomodar num contexto jurídico-constitucional não hierarquicamente estruturado – como é aquele da União Europeia.

Impende destacar que referida teoria pode ser verificada em diversos sistemas jurídicos, como o universal, regional e nacional. O sistema universal de proteção brota com a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, em momento de reestruturação da ordem mundial pós-Segunda Grande Guerra, sendo o responsável por atribuir proteção internacional aos direitos humanos, ao considerá-lo foco de interesse comum de toda a humanidade.

Para Bobbio⁷⁰, a Declaração Universal dos Direitos do Homem – DUDH, é a maior prova histórica até hoje existente do consenso geral acerca de sua validade, ou seja, do “*consensus omnium gentium*”, representativa de um sistema de princípios fundamentais da conduta humana livre e expressamente aceito por 48 (quarenta e oito) Estados estrangeiros. Em consequência disso, tem-se, pela primeira vez, um sistema universal de valores, não em princípio, mas de fato, na medida em que a concordância sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado.

Em outras palavras, a partir da DUDH toda a humanidade passou a partilhar da proteção de valores comuns no que tange aos direitos da pessoa humana, posto estar tal âmbito de proteção alicerçado na ideia da universalidade dos direitos individuais e coletivos dos homens, válidos e exigíveis a qualquer tempo e em qualquer lugar, face que inerentes a própria condição humana,

⁶⁸ MARTINS, Rui Cunha. **Interconstitucionalidade e Historicidade**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Studia Iuridica 104. Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. José Joaquim Gomes Canotilho. Coimbra: Editora Coimbra, 2002, p. 505.

⁶⁹ SILVEIRA, Alessandra. **Do dirigismo constitucional à interconstitucionalidade “com cheirinho de alecrim”**, (a propósito da projeção externa da CRP de 1976 na CF de 1988), Jorge Miranda (coord.), “Nos 40 anos da Constituição”, AAFDL Editora, Lisboa, p.196.

⁷⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 90.

consoante definido a partir dos considerandos constantes de seu preâmbulo, cuja transcrição julgo necessária a contextualização do tema:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem;

Considerando que é essencial a protecção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão;

Considerando que é essencial encorajar o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações;

Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla;

Considerando que os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efectivo dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;

Considerando que uma concepção comum destes direitos e liberdades é da mais alta importância para dar plena satisfação a tal compromisso.

No tocante ao seu conteúdo, a DUDH trata de direitos históricos, por estarem em constante mutação/ampliação, motivo pelo qual não constitui um fim em si mesmo, já que não possui a pretensão de ser definitiva.

A DUDH é um divisor de águas na protecção universal dos direitos humanos representando verdadeira fonte de inspiração legislativa para a elaboração de diversos textos constitucionais de muitos Estados e democracias recentes, entre elas a Constituição Federal de 1988. Seu grau de protecção ganha ainda maior relevo com o surgimento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, os quais em conjunto formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Desta forma, a partir da DUDH a evolução normativa dos instrumentos jurídicos voltados a protecção dos direitos humanos segue em ritmo crescente, resultando na elaboração de diversos tratados e instrumentos internacionais, tais como: a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas

de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras.

A arquitetura constitucional da União Europeia funda-se nos valores do respeito pelos direitos do Homem (artigo 2º TUE⁷¹), e, por gozar desta qualidade vincula os Estados-Membros, ao contrário dos direitos fundamentais que servem como princípios estruturantes da ordem jurídica da UE, conforme esclarece Sophie Perez Fernandes⁷²:

O respeito pelos direitos fundamentais é um valor fundante e um princípio estruturante da ordem jurídica da União Europeia (UE). Enquanto valor, o respeito pelos direitos do Homem¹ afirma-se como valor identitário da UE: não só a própria existência da UE se funda no respeito pelos direitos do Homem, como também o seu respeito é condição de adesão dos Estados. Enquanto princípio, o respeito pelos direitos fundamentais impõe-se à UE e aos Estados-Membros como exigência intrínseca da ordem jurídica da UE: os atos das suas instituições e dos seus órgãos e organismos, bem como os atos das autoridades dos Estados-Membros, devem estar em conformidade com os direitos fundamentais tal como protegidos pelo direito da União Europeia (DUE). Esta exigência intrínseca é, como explicou o Tribunal de Justiça (TJ), fundamento de um princípio de confiança mútua entre os Estados-Membros, princípio pelo qual «cada um dos Estados-Membros consider[a], salvo em circunstâncias excecionais, que todos os outros Estados-Membros respeitam o direito da União e, muito em especial, os direitos fundamentais reconhecidos por esse direito.

Urge trazer a lume o fato do Tratado de Lisboa⁷³ (datado de 01/12/2009) atribuir força vinculativa a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE⁷⁴), o que significa dizer que, a partir deste marco jurídico os particulares europeus podem invocar as disposições da Carta

⁷¹ Artigo 2º. A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes as minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

⁷² Fernandes, Sophie Perez. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA – DA CARTA AOS ESTADOS, O ENIGMA DA ESFINGE. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/53241/1/Vers%C3%A3o%20digital.pdf>. Acesso em 18 ago 2020.

⁷³ O Tratado de Lisboa altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia (que passa a chamar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Foi assinado em Lisboa, no Mosteiro dos Jerónimos, em 13 de dezembro de 2007. As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa foram publicadas no JOUE em 17 de dezembro de 2007 (C 306). O artigo 1 do Tratado de Lisboa altera o Tratado da União Europeia; o artigo 2 do Tratado de Lisboa altera o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

⁷⁴ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a Carta) reafirma, no respeito pelas atribuições e competências da UE e na observância do princípio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos países da UE, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela UE e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, a Carta cria **segurança jurídica** dentro da UE. A Carta é aplicável às instituições europeias no respeito pelo princípio da subsidiariedade, não podendo de modo algum alargar as competências e as funções que lhes são conferidas pelos Tratados. A Carta é igualmente aplicável aos países da UE sempre que apliquem a legislação da UE. (...) Se algum dos direitos corresponder aos direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950, esses direitos deverão ter um sentido e âmbito de aplicação iguais aos determinados pela convenção, embora a legislação da UE possa prever uma proteção mais abrangente. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33501>. Acesso em: 26 nov. 2019.

junto aos tribunais domésticos para fazerem valer os seus direitos fundamentais, visto estarem protegidos pela ordem jurídica europeia⁷⁵. Portanto, neste caso, a CDFUE reflete os parâmetros de proteção jurídica que devem ser observados por todos os Estados-Membros da União Europeia, com o escopo de preservar o nível de proteção conferido pelo direito da União, consoante pondera Sophie Perez Fernandes:

O intuito consolidativo da CDFUE, que proíbe o retrocesso, encontra expressão na cláusula de standstill implicitamente consagrada no art. 53.º CDFUE, pelo qual «[n]enhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União (...)», regra que visa assim «preservar o nível de protecção actualmente conferido, no âmbito de aplicação respectivo, pelo direito da União (...)», como se pode ler nas respetivas Anotações¹⁰⁵. Por sua vez, a dimensão prospetiva do sistema de proteção dos direitos fundamentais da UE, para além de encontrar suporte no Preâmbulo da CDFUE¹⁰⁶, também está ínsita na segunda parte do art. 51.º, n.º 1, CDFUE do qual resulta que as instituições, os órgãos e os organismos da UE e os Estados-Membros deverão, não só «respeitar os direitos» e «observar os princípios» consagrados na CDFUE, mas também «promover a sua aplicação»⁷⁶.

Disso resulta que os particulares podem requerer a proteção de um direito fundamental violado – inicialmente enquanto princípio geral, agora a partir da CDFUE – cujo respeito compete ao Tribunal de Justiça da União Europeia assegurar; podendo ensejar, inclusive, a aplicação de institutos normativos previstos no ordenamento constitucional de outro Estado-Membro, quando este se apresente mais protetivo – mas sempre através da filtragem do direito da União Europeia. É o que resulta do princípio do nível de proteção mais elevado, com previsão no artigo 53 da CDFUE⁷⁷.

Ou seja, dito artigo autoriza que, quando medidas europeias exijam medidas nacionais de execução, as autoridades dos Estados-Membros possam aplicar os padrões nacionais de proteção de direitos fundamentais, desde que tal aplicação não comprometa o nível de proteção previsto

⁷⁵ SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia**: doutrina e jurisprudência. 2.ed. Lisboa: Sociedade Editora, 2011, p. 255.

⁷⁶ Fernandes, Sophie Perez. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA – DA CARTA AOS ESTADOS, O ENIGMA DA ESFINGE. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/53241/1/Vers%C3%A3o%20digital.pdf>. Acesso em 18 ago 2020.

⁷⁷ Nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as convenções internacionais em que são partes a União, a Comunidade ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a Convenção europeia para a proteção dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, bem como pelas Constituições dos Estados-Membros.

na CDFUE⁷⁸, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, nem o primado, a unidade e a efetividade do direito da União⁷⁹.

Portanto, a partir desse diálogo entre ordens jurídicas, a interconstitucionalidade encontra alicerce para se desenvolver, permitindo, por exemplo, maior proteção dos direitos humanos, eis que decorrentes não só das disposições contidas nas normativas constitucionais nacionais. Isto eleva, sobremaneira, seu grau de proteção, já que passa a ser fruto da interação entre normas protetivas mais robustas, construídas a partir de uma análise macroespacial envolvendo as ordens jurídicas dos membros que compõem o sistema jurídico em questão.

Conforme dito alhures a teoria da interconstitucionalidade foi desenvolvida no contexto da União Europeia, onde existe um sistema jurídico supranacional único, de alta integração e imposto para todos os seus 27 (vinte e sete) Estados-Membros, todos submetidos à jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia, órgão criado com a missão de velar para que o direito europeu seja interpretado, aplicado e respeitado da mesma forma por todos os Estados-Membros que a compõem, segundo o processo de adoção dos atos jurídicos da União definido no artigo 288⁸⁰ do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE.

E, para alcançar tal desiderato, referido Tribunal detém competência para interpretar o direito europeu e deliberar sobre divergências jurídicas entre governos nacionais e instituições europeias, pronunciando-se em processos que determinem: i) a aplicação da legislação europeia nas ações por incumprimento; ii) a anulação de atos legislativos europeus que violem os Tratados da União Europeia e os direitos fundamentais protegidos pela CDFUE, através do recurso de anulação; iii) a obrigação de ação direcionada aos Parlamentos, ao Conselho e as Comissões, decorrente das decisões proferidas nas ações por omissão; e, iv) a aplicação de sanções as

⁷⁸ SILVEIRA, Alessandra. **Do dirigismo constitucional à interconstitucionalidade “com cheirinho de alecrim”**, p. 191.

⁷⁹ Cfr. acórdão *Melloni* (do Tribunal de Justiça da União Europeia), de 26 de fevereiro de 2013, proc. C-399/11, considerando 60. Sobre o princípio do nível de proteção mais elevado cfr. Mariana Canotilho, Comentário ao artigo 53., in Alessandra Silveira/Mariana Canotilho (coords.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 606 e ss.

⁸⁰ ARTIGO 288.º

Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões recomendações e pareceres.

O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para eles.

As recomendações e os pareceres não são vinculativos.

instituições europeias fruto das ações de indenização, nos casos de lesão a interesses na sequência de ação ou inação da União Europeia⁸¹.

Disso depreende-se o grau de subordinação dos Estados-Membros ao Tribunal de Justiça da União Europeia, o que reflete, na mesma medida, no comprometimento daqueles em darem cumprimento às decisões emanadas por este, já que serão responsabilizados em caso de inexecução, podendo inclusive ser submetidos à sanção pecuniária (em montante progressivo ou fixo), capaz, em alguns casos, de ensejar significativa desestabilização de sua economia interna, como ocorre com as multas impostas face o incumprimento de acórdão exarado pelo Tribunal.

Portanto, ao aderir à União Europeia, o Estado-Membro assume não apenas o compromisso de acatar as decisões emanadas pelo Tribunal mas, também, de transpor as diretivas europeias para o seu ordenamento jurídico interno, repercutindo em alterações na proteção legal afeta a determinado bem jurídico, que passa a seguir a proteção legal defendida por outro Estado-Membro.

Aliás, a atuação do TJUE na proteção dos direitos fundamentais tem sido crucial para decifrar o conteúdo normativo aplicável ao caso concreto, tendo em vista a especificidade do modelo europeu de proteção dos direitos fundamentais, isto porque, conforme explica Alessandra Silveira⁸²:

A aplicação concreta de normas de direitos fundamentais de distintas fontes nem sempre é simples e inequívoca – está longe de o ser -, pois ainda que o núcleo essencial da disposição normativa seja aparentemente o mesmo nos vários ordenamentos – o nacional, o da União e o internacional-, as diferenças sistemáticas podem produzir distintos standards.

É possível afirmar que a teoria da interconstitucionalidade também repercute no continente americano, sendo aplicável ao sistema regional inaugurado com a incorporação, pela Organização dos Estados Americanos – OEA⁸³, das tendências internacionais de proteção aos

⁸¹ **TRIBUNAL de Justiça da União Europeia.** Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt. Acesso em: 09 dez. 2019.

⁸² SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da União Europeia:** doutrina e jurisprudência. 2.ed. Lisboa: Sociedade Editora, 2011, p. 16.

⁸³ A Organização dos Estados Americanos é o mais antigo organismo regional do mundo. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, e começou a se tecer uma rede de disposições e instituições, dando início ao que ficará conhecido como “Sistema Interamericano”, o mais antigo sistema institucional internacional. A OEA foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951. Posteriormente, a Carta foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967 e que entrou em vigor em fevereiro de 1970; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985 e que entrou em vigor em 1988; pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993 e que entrou em vigor em janeiro de 1996; e pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992 e que entrou em vigor em setembro de 1997. A Organização foi criada para alcançar nos Estados membros, como estipula o Artigo 1º da Carta, “uma

direitos humanos, materializada na Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948⁸⁴ e seguida da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem⁸⁵.

Entretanto, embora possua natureza jurídica de norma cogente, a inobservância das medidas protetivas definidas na DUDH não geram, de per si, consequências jurídicas aos seus Países-Signatários, tal qual se observa em relação aos Estados-Membros da União Europeia. Isso porque o ideal comum perseguido pela declaração diz respeito ao esforço, através do ensino e da educação, para promover o respeito aos direitos e liberdades nela reconhecidos, ainda que este esforço deva refletir-se na adoção de medidas que assegurem seu reconhecimento e observância universal e efetiva entre os povos dos Estados-Membros, bem como entre os povos dos territórios de sua jurisdição.

Tal ausência de impositividade encontra abrigo nas ponderações de Tavares⁸⁶, ao observar que Kelsen negou caráter jurídico à Declaração Universal da ONU, atribuindo-lhe a mais elevada autoridade moral mas não jurídica – haja vista ter sido redigida como uma resolução, mas não em forma de tratado, fundamento que serve para justificar a inexistência de caráter cogente tal qual acima apontado.

Neste sentido, cumpre destacar que para aqueles doutrinadores que defendem possuir a DUDH natureza jurídica equivalente a uma resolução/ declaração/recomendação da ONU, esta não é capaz de gerar obrigações aos Estados, posto não possuir força vinculante, configurando-se em mero instrumento orientativo; por sua vez, a quem defenda seu caráter vinculante, a exemplo de Piovesan⁸⁷, ao defender o seguinte posicionamento:

A Declaração Universal de 1948, ainda que não assuma a forma de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” constante dos arts. 1.º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que, à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo aos direitos humanos.

ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Hoje, a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Além disso, a Organização concedeu o estatuto de observador permanente a 69 Estados e à União Europeia (EU). Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp>. Acesso em: 26 nov. 2019.

⁸⁴ OEA. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

⁸⁵ OEA. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem**.

⁸⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 381.

⁸⁷ PIOVESAN, FLÁVIA. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 17 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 87.

Todavia, dita divergência não impediu que os direitos e liberdades reconhecidos na DHDU fossem incorporados em diversos textos constitucionais posteriores, além disso, objetivando maior alcance e efetividade ao sistema jurídico global de proteção aos direitos humanos, surgem três sistemas jurídicos de proteção de direitos humanos de caráter regional, a saber: o Europeu, o Africano e o Interamericano.

Ao contrário do sistema universal, os sistemas regionais estabelecem mecanismos jurídicos com o fim de dar eficácia ao sistema jurídico global de proteção dos direitos humanos, prevendo dispositivos legais de responsabilização internacional pelo descumprimento dos compromissos assumidos pelos países signatários dos seus Tratados.

Em que pese a existência de três sistemas regionais distintos, limitaremos nossa pesquisa ao âmbito de proteção regional afeto ao continente americano (no qual o Brasil está inserido), o qual é regido pela Convenção Americana de Direitos Humanos⁸⁸, que se constitui por um Tratado Internacional firmado entre os membros da OEA, subscrito durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, realizada em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José da Costa Rica, e, em vigor desde 18 de julho de 1978.

Popularmente conhecido como Pacto de San Jose da Costa Rica, tal tratado foi o responsável por fazer surgir um Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH⁸⁹, aplicável em todos os países americanos dele signatários, tendo sido incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro no ano de 1992, por intermédio do Decreto Legislativo n° 27, de 25 de setembro de 1992 e pelo Decreto Presidencial n° 678, de 06/11/1992, a partir dos quais o Brasil reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁹⁰, o fazendo nos seguintes termos:

⁸⁸ OEA. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.**

⁸⁹ O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é bifásico, contando com dois órgãos distintos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana não são órgãos permanentes, reunindo-se, portanto, em períodos pré-determinados de sessões ao longo do ano. O procedimento para consideração de casos de violação de direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano é relativamente simples. Qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental legalmente constituída em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão Interamericana petições que contenham denúncias de violação de qualquer dos direitos e garantias tutelados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Para que uma petição seja admitida, deverá o reclamante descrever os fatos, as violações alegadas e as respectivas vítimas, indicando o Estado responsável pela violação e as gestões que levaram ao esgotamento dos recursos de jurisdição interna antes de ser acionado o Sistema Interamericano. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/113927. Acesso em: 26 nov. 2019.

⁹⁰ A Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em São José da Costa Rica, é um órgão judicial internacional autônomo do sistema da OEA, criado pela Convenção Americana dos Direitos do Homem, que tem competência de caráter contencioso e consultivo. Trata-se de tribunal composto por sete juízes nacionais dos Estados-membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais (art. 52 da Convenção Interamericana). A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos humanos, desde que os Estados-Partes no caso tenham reconhecido a sua competência. Somente a Comissão Interamericana e os Estados Partes da Convenção Americana

O Governo da República Federativa do Brasil declara que reconhece, por tempo indeterminado, como obrigatória e de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conformidade com o artigo 62, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a esta declaração.

Portanto, ao reconhecer a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos o Brasil assumiu o compromisso legal de assegurar a implementação, no ordenamento jurídico interno, das determinações e sentenças exaradas por aludido Tribunal, noutras palavras, sujeitou-se ao cumprimento das decisões da Corte, a teor do disposto no artigo 68 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Imperioso destacar, também, o âmbito de proteção descrito no preâmbulo da Convenção, cujo alcance e aplicação objetivam a uniformização do nível de proteção entre seus Estados-Membros, por meio da incorporação de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais, o que significa que estes devem pautar sua legislação interna levando sempre em consideração as seguintes orientações:

Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos essenciais;

Reconhecendo que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;

Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional;

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e

Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre os direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria.

Da análise das fontes normativas que ensejaram o surgimento do SIDH, depreende-se ser este formado a partir de dois subsistemas: o primeiro deles surgido com a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens; e o outro vinculado à Convenção e ao Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁹¹, considerado este como o principal instrumento normativo entre ambos, conforme destaca Resende⁹²:

O principal instrumento normativo do sistema interamericano de direitos humanos é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na qual os Estados-partes se comprometem a respeitar os direitos e as liberdades nela reconhecidos e a garantir o livre e o pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Segundo o preâmbulo do mencionado instrumento normativo, a proteção internacional dos direitos humanos nas Américas é coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos, de modo que cabe ao Estado primeiramente promover e proteger, em seu âmbito interno, os direitos humanos e, caso o Estado não se desincumba plenamente desse ônus, caberá aos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos garantir o respeito aos direitos consagrados na Convenção Americana.

A composição do SIDH está alicerçada sob dois órgãos distintos, o primeiro deles, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. Trata-se de um órgão principal e autônomo, criado em 1959 – por meio da Resolução VIII da V Reunião de Ministros das Relações Exteriores, ocorrida em Santiago, Chile – que representa todos os Estados que integram a Organização dos Estados Americanos (OEA), cuja competência encontra espeque no artigo 41 da Convenção Americana, apresentando como seu principal escopo promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Possui, no exercício do seu mandato, as seguintes funções e atribuições:

- a. Estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b. Formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c. Preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d. Solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;

⁹¹ OEA. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.**

⁹² RESENDE, Augusto César Leite de. **A executividade das sentenças da corte interamericana de direitos humanos no Brasil.** Revista de Direito Internacional, Brasília, v.10, n.2, 2013, p. 228.

- e. Atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;
- f. Atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e
- g. Apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

Por seu turno, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição judiciária internacional autônoma, criada pela Convenção Americana dos Direitos do Homem, cujas regras encontram supedâneo apenas em referido texto normativo e no Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao contrário da Comissão que está subordinada às disposições contidas em dita Convenção, como também a OEA.

Assim, a Corte exerce suas funções em conformidade com as previsões da citada Convenção e de seu Estatuto, detendo função jurisdicional, i) de caráter contencioso (artigos 61, 62 e 63 da Convenção⁹³) para o julgamento de casos de violação de direitos humanos consagrados na Convenção Americana, e ii) consultiva (art. 64 da Convenção⁹⁴) para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições da Convenção ou de outros Tratados Internacionais concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos.

⁹³ Artigo 61

1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.
2. Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50.

Artigo 62

1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.
2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário-Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma aos outros Estados membros da Organização e ao Secretário da Corte.
3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como preveem os incisos anteriores, seja por convenção especial.

Artigo 63

1. Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.
2. Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão.

⁹⁴ Artigo 64

1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.
2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

Ao atuar no exercício da interpretação e aplicação das disposições da Convenção aos casos que lhe são submetidos, a Corte é competente para determinar que se assegure ao prejudicado o gozo de seu direito ou liberdade violada, bem como, em caso de procedência dos pedidos por ela analisados, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos – inclusive com o pagamento de indenização justa à parte lesada. Portanto, as condenações impostas ao Estado demandado podem ter como objeto obrigações de pagar, de não fazer e de fazer, inclusive, para determinar a implementação de políticas públicas.

Ademais, objetivando evitar danos irreparáveis às pessoas, quando os assuntos que estiver conhecendo disserem respeito a caso de extrema gravidade e urgência, poderá a Corte tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Pode fazê-lo, inclusive, a pedido da Comissão em face de casos que ainda não estejam sob sua jurisdição, nos termos do artigo 63 da Convenção, conforme já asseverado.

Destaca-se, ainda, que a atuação da Corte está condicionada ao reconhecimento de sua competência pelos Estados-Partes relacionados ao caso sob sua apreciação, consoante previsão em seu artigo 62; trata-se, pois, da chamada cláusula facultativa, visto que somente exercerá sua jurisdição em relação aqueles Estados que expressa e facultativamente reconhecerem como obrigatório e de pleno direito a competência da Corte.

Logo, uma vez reconhecida a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados-Parte da Convenção comprometem-se a cumprir as sentenças condenatórias por ela proferidas, nos casos em que forem partes (art. 68 da Convenção⁹⁵), devendo fazê-lo de forma espontânea e imediata, visto estar a mesma revestida de caráter definitivo e inapelável, a teor do artigo 67 da Convenção⁹⁶.

⁹⁵ Artigo 68

1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.
2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

⁹⁶ Artigo 67

A sentença da Corte será definitiva e inapelável. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, a Corte interpretá-la-á, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença.

Ainda, faz-se imperioso salientar que as sentenças proferidas pela Corte não são consideradas sentenças estrangeiras, por não ser a Corte Americana um Tribunal sujeito à soberania de um Estado estrangeiro, mas sim um órgão judicial internacional, cujas decisões compartilham dessa mesma qualidade, à qual se soma o atributo intrínseco de produzir efeito jurídico interno imediato, sob pena de nova responsabilização internacional por infringência ao artigo 68.1 da Convenção. Está, portanto, afastada a necessidade prévia de homologação pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme imposição do artigo 105, inciso I, alínea “i” da Constituição da República Federativa do Brasil⁹⁷, tal qual ocorre com as sentenças estrangeiras.

É certo que o entendimento pelo reconhecimento da eficácia executiva das sentenças proferidas pela Corte, nos termos acima expostos, fortalece sobremaneira os objetivos traçados na Convenção Americana de Direitos do Homem, por refletir a exigência no ordenamento jurídico pátrio de mecanismos legais visando a proteção e promoção dos direitos humanos protegidos pela Convenção e confirmados pelas decisões da Corte.

Em suma, ao aderir à Convenção Americana de Direitos Humanos e, conseqüentemente, reconhecer a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil, de forma livre, plena e espontânea, obrigou-se a dar cumprimento, imediato e integral, às sentenças e decisões por esta proferidas, vinculando, assim, todos os seus agentes, órgãos e entidades – haja vista tratar-se de obrigação internacional assumida não apenas por força do artigo 62 da Convenção, mas sobretudo, pela impossibilidade de invocação de normas de direito interno com o fim de justificar o incumprimento de um Tratado Internacional⁹⁸.

Desta forma, resta comprovado o caráter impositivo que recai sobre o Brasil e demais Estados signatários dos Tratados acima indicados e que tenham reconhecido a competência da Corte Interamericana em dar cumprimento imediato às sentenças e decisões exaradas pela mesma – sem margem à discussão por parte dos Estados demandados, posto carecerem do direito de justificar eventual descumprimento em norma de direito interno, até mesmo no entendimento diverso de sua Corte Suprema.

⁹⁷ BRASIL. **Constituição (1988)**.

⁹⁸ Conforme previsão no artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (Uma Parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar o incumprimento de um tratado. Esta norma não prejudica o disposto no artigo 46), o qual foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, com reservas aos artigos 25 e 66, em 14 de dezembro de 2009, por meio do Decreto n° 7.030.

E, embora a interconstitucionalidade observada no âmbito da América Latina destoe daquela observada na Europa, a presença de tal teoria no continente latino americano é explicada por Menegoti e Romancini⁹⁹ com fulcro nas seguintes premissas:

A primeira delas diz respeito à relação de justaposição de ordens jurídicas, que ocorre justamente pelo fato do aceite por parte dos Estados membros da jurisdição do SIDH. Em outras palavras, no momento em que o Estado membro aceita fazer parte do SIDH, ele se submete às suas normas. Sendo assim, o ordenamento constitucional interno do Estado passa a não ser mais a *última instância*, mas sim o ordenamento internacional. Importante frisar que não se trata de mais uma instância recursal, mas de uma justaposição entre ordens jurídicas, na qual a ordem internacional se sobreporá à ordem interna. Também não se trata somente da imposição das decisões da Corte aos tribunais nacionais com competências constitucionais, mas também de revisão da jurisprudência dos Estados membros à luz das decisões da Corte. A segunda premissa pela qual percebe-se a presença do interconstitucionalismo vai mais além do que uma “simples” justaposição. Essa premissa refere-se à aplicação de norma constitucional de Estado diverso daquele que é parte no processo ao caso concreto, semelhante ao que ocorre no sistema europeu. Para que se possa compreender tal situação, imagina-se que um caso ocorrido do Equador, envolvendo desrespeito aos direitos humanos dos indígenas, foi submetido a julgamento na Corte IDH. No decorrer do julgamento, os juízes da Corte IDH repararam que a legislação constitucional boliviana é mais protetiva com relação aos direitos dos indígenas. Assim, a Corte IDH aplica o direito constitucional boliviano ao caso equatoriano, mesmo que a Bolívia não seja parte desta lide. Por fim, a terceira premissa diz respeito à utilização, por parte da Corte IDH, de jurisprudências de Cortes de Direitos Humanos que não fazem parte do sistema interamericano, como por exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos, para fundamentar suas decisões.

Portanto, conforme exposto, o Brasil integra os sistemas de proteção dos direitos humanos formado pelas disposições contidas nos diversos Tratados Internacionais por ele ratificados, conforme explica Resende¹⁰⁰:

Os sistemas global e regionais são verdadeiros instrumentos de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Ambos são fundados no princípio da dignidade humana e, por isso, complementam-se e interagem com os sistemas nacionais de proteção dos direitos humanos, a fim de proporcionar maior efetividade possível à promoção e à proteção dos direitos humanos. Os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial no interamericano, são instrumentos eficazes de proteção e de promoção dos direitos humanos, quando as instituições domésticas dos Estados se mostram ineficientes. Realmente, cabe aos Estados, primeiramente, promover e proteger em seu âmbito interno, os direitos humanos e, caso os Estados não

⁹⁹ Ribeiro, Daniela Menengoti; Romancini, Malu. **A teoria da interconstitucionalidade: uma análise com base na américa latina**. Revista de Direito Internacional – Brazilian Journal of International Law. Uniceub ISSN 2237-1036. Volume 12, n.2, 2015. Teoria do Direito Internacional, p. 172.

¹⁰⁰ RESENDE, Augusto César Leite de. **A executividade das sentenças da corte interamericana de direitos humanos no Brasil**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.10, n.2, 2013 p.225-236.

se desincumbam plenamente desse ônus, caberá aos órgãos dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos garantir o respeito aos direitos consagrados nos tratados internacionais.

Assim, os Estados signatários da Convenção Americana estão submetidos à jurisdição da Corte (quando a reconhecerem) e da Comissão Americana – e, portanto, estão adstritos às suas decisões e jurisdição. O que implica a possibilidade de aplicação, ao caso sob judge, de uma norma constitucional de outro Estado signatário da Convenção, por força da jurisprudência construída no âmbito da Corte.

Isto é, passa a ser aceitável e amplamente possível a aplicação indireta de textos normativos estranhos ao ordenamento jurídico interno do Estado demandado, que por já terem sido objetos de análise pela Corte podem compor seu entendimento jurisprudencial, passando a integrar o sistema normativo interamericano como fundamento legal de suas decisões.

Nesse diapasão, com o escopo de verificar a internalização das normas de defesa dos direitos humanos consagrados no sistema universal e regional de proteção, faz-se necessário apresentar o conjunto de enunciados formulados pelo constituinte de 1988 e que servem como vetor interpretativo à correta compreensão das prescrições normativo constitucionais, bem como para a solução dos conflitos acerca de sua correta interpretação, consoante se observa em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Portanto, vê-se que o objetivo traçado pela norma suprema visa a concretização de uma ordem social justa e igualitária, capaz de propiciar a todos os brasileiros, sem distinção, o exercício dos direitos que garantam uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, seguindo os princípios defendidos e estabelecidos pelos sistemas de proteção de direitos humanos que o Brasil faz parte.

Desta forma, o sistema multinível de proteção de direitos humanos no qual o ordenamento jurídico brasileiro se encontra integrado assenta i) a nível internacional, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948; ii) a nível regional americano, na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948 (face a ratificação da Carta das Nações Unidas, Decreto n.º 19.841, de 22/10/1945), bem como na Convenção Americana de Direitos do Homem, de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica, Decreto n.º 678, de 06/11/1992), e no Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1988 (Protocolo de São Salvador, Decreto n.º 3.321, de 30/12/1999); e iii) a nível nacional, na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

2.2 SISTEMA JURÍDICO NACIONAL DE PROTEÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO À LUZ DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO BRASIL

Na medida em que a proteção dos direitos humanos, dentre eles o direito à habitação, resulta reconhecida pelo sistema multinível internacional e regional no qual o Brasil se insere (com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Americana de Direitos do Homem), coube aos atores político-jurídicos nacionais a garantia da sua efetividade, a partir da incorporação de instrumentos jurídicos que assegurem a todos a sua promoção, de modo a impedir que sejam violados.

Seguindo o entendimento de que só será possível falar-se legitimamente em tutela de direitos humanos quando uma jurisdição internacional conseguir impor-se e superpor-se às jurisdições nacionais, e quando se realizar a passagem da garantia dentro do Estado para a garantia contra o Estado – tornando-se impositiva a análise do sistema de proteção nacional a partir do nível de proteção mais elevado desenvolvido pelo sistema jurídico multinível no qual o Brasil encontra-se inserido –, procuraremos examinar a adequação dos instrumentos nacionais relativamente ao sistema de proteção internacional e regional.

Assim, o presente capítulo tem por escopo a análise dos instrumentos jurídicos brasileiros que pretendem dar efetividade ao direito fundamental à habitação, finalidade esta que pugna pela prévia delimitação do grau de proteção ao direito à habitação no cenário internacional e regional.

Tal diagnóstico tem início com a verificação das disposições protetivas encontradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo as quais todos os seres humanos são iguais em dignidade, liberdades e direitos, estando revestidos da mesma capacidade para gozar da proteção assegurada pela DUDH – dentre os quais o direito à propriedade, enquanto um direito social indispensável à dignidade do homem, a fim de que seja capaz de garantir a si e sua família saúde e bem-estar, consoante se depreende do abaixo transcrito:

Artigo I Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo II 1 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Artigo XVII 1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo XXII Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo XXV 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Artigo XXVIII Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem os Estados-Membros da Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948, reafirma seu propósito de consolidar o respeito aos direitos essenciais do homem, destacando como um dos objetivos básicos ao desenvolvimento integral à habitação adequada para todos os setores da população – direito este que dita Declaração contempla segundo as seguintes regras protetivas:

Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.

Artigo XVII. Toda pessoa tem direito a ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais.

Artigo XXIII. Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar.

Artigo XXVIII. Os direitos do homem estão limitados pelos direitos do próximo, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem-estar geral e do desenvolvimento democrático.

Por seu turno, a Convenção Americana dos Direitos do Homem fundamentou o direito à habitação enquanto condição essencial à efetividade do direito à honra e à dignidade da pessoa humana, por entender ser esta condição primordial à preservação e manutenção da vida privada, assegurando seu acesso nos seguintes termos:

Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.
3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

Artigo 21. Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.
2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.
3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

E, na qualidade de texto complementar, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais defende que a promoção do direito à habitação justifica-se por estar intrinsecamente ligado ao direito à saúde física, mental e social, e por reconhecê-la como bem público cujo gozo deve ser garantido através da promoção de direitos que garantam uma vida em meio ambiente sadio e com atendimento aos serviços públicos básicos, conforme trechos a seguir reproduzidos:

Artigo 10. Direito à Saúde

1. Toda pessoa têm direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social.

2. A fim de tomar efetivo o direito à saúde, os Estados-Partes comprometem-se a reconhecer a saúde como bem público e, especialmente, a adotar as seguintes medidas para garantir esse direito:

- a) assistência primária a saúde, entendendo-se como tal à assistência médica essencial ao alcance de todas as pessoas e famílias da comunidade;
- b) extensão dos benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado;
- c) total imunização contra as principais doenças infecciosas;
- d) prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza;
- e) educação da população com referência à prevenção e ao tratamento dos problemas da saúde; e
- f) satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis.

Artigo 11. Direito ao Meio Ambiente Sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos.

2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Tecidas estas considerações iniciais, impende trazer a lume os mecanismos constitucionais brasileiros responsáveis por dar efetividade aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, iniciando-se pela análise do parágrafo 3.º do artigo 5.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁰¹, o qual versa sobre a incorporação dos mesmos ao sistema constitucional brasileiro.

Acrescentado através da emenda constitucional n.º 45/2004, que tratou da reforma do judiciário, com a promulgação de referido parágrafo tornou-se possível que tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos possuam eficácia jurídica equivalente às emendas constitucionais, uma vez aprovados segundo os ditames impostos àquelas, isto é, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos e por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Duas situações são extraídas da redação do referido parágrafo terceiro: i) o reforço à distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, notadamente quanto ao seu plano de reconhecimento e proteção jurídico-positiva, lembrando que direitos humanos são aqueles inerentes a todos os seres humanos, independente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma,

¹⁰¹ § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

religião ou qualquer outra condição – e, por sua vez, direitos fundamentais correspondem aos direitos humanos positivados nas constituições nacionais; ii) a criação de norma constitucional discorrendo sobre a forma de incorporação ao direito interno dos tratados em matéria de direitos humanos, a qual uma vez atendida, assegura também a condição de direito formalmente fundamental (e não apenas materialmente fundamental consoante até então assegurado pelo §2.º do artigo 5.º) aos direitos consagrados no plano das convenções e tratados internacionais sobre direitos humanos.

Noutras palavras, com a adoção da EC 45/2004 verifica-se o surgimento de duas situações distintas, a primeira que trata do reconhecimento da condição de direitos fundamentais em sentido material aos tratados internacionais introduzidos com fulcro no §2.º do artigo 5.º da CF¹⁰²; e, a segunda afeta à incorporação dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, seguindo a ritualística mais rigorosa definida no §3.º do artigo 5.º da CF, ensejando-lhe, assim, constitucionalidade formal, além da material que já lhe é peculiar por força do §2.º do artigo 5.º.

Surge então a seguinte celeuma: se um parágrafo assegura sentido formal aos direitos humanos constitucionais, enquanto ao outro cabe apenas o sentido materialmente fundamental, é possível ventilar a ocorrência de diferença no que tange aos efeitos jurídicos decorrentes dos mesmos?

Adentrando no assunto Mazzuolil¹⁰³ defende que os tratados internacionais comuns ratificados pelo Estado brasileiro se situam num nível hierárquico intermediário, estando abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional, não podendo ser revogados por lei posterior, uma vez que não se encontram em situação de paridade normativa com as demais leis nacionais; posicionamento seguido também por Accioly¹⁰⁴:

[...] como compromissos assumidos pelo Estado em suas relações com outros Estados, eles (os tratados) devem ser colocados em plano superior ao das leis internas dos que os celebram. Assim, (...) eles revogam as leis anteriores, que lhes sejam contrárias; as leis posteriores não devem estar em contradição com as regras ou princípios por eles estabelecidos; e, finalmente, qualquer lei

¹⁰² § 2.º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

¹⁰³ MAZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3.ed. São Paulo: RT, 2016, p. 359.

¹⁰⁴ ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de direito internacional público**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, v. 1, p. 49.

interna com eles relacionada deve ser interpretada, tanto quanto possível, de acordo com o direito convencional anterior.

Portanto, uma vez incorporados sob o status de normas formalmente constitucionais os tratados internacionais passam a assumir a condição de limites materiais à própria reforma da constituição, insuscetíveis de supressão e esvaziamento, ainda que por nova emenda constitucional – e mais, impossibilitando a denúncia do tratado pelo Brasil, reforçando a posição dos direitos humanos fundamentais no âmbito interno e também no externo, enfatizando as vinculações e obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

É notório o significativo avanço que representa o §3.º no que tange à hierarquia interna ocupada pelos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, certamente desde que observado o procedimento nele estabelecido, atribuindo-lhes hierarquia constitucional derivada e supralegal – o que, todavia, não impede o reconhecimento de eventual inconstitucionalidade por violação das cláusulas pétreas (artigo 60, § 4.º¹⁰⁵).

Independentemente de revestirem-se de hierarquia formal ou materialmente constitucional, fato é que todos os tratados internacionais possuem em sua natureza certa superioridade que o distinguem dos demais textos legais; e, ainda que não estejam dotados do atributo da superioridade constitucional afeta aos tratados promulgados através do quórum qualificado das emendas constitucionais, igualmente recai aos chamados tratados comuns o caráter supralegal, posto ser esta característica inerente a sua essência de norma materialmente constitucional, fazendo surgir, assim, dois limites legais a serem observados na produção normativa estatal, um relacionado as disposições constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos alçados ao nível constitucional, e outro afeto aos tratados internacionais comuns, conforme elucida Mazzuoli¹⁰⁶:

Assim, a compatibilidade da produção normativa doméstica com o texto constitucional não mais garante à lei validade no plano do Direito Interno. Para que a validade (e conseqüentemente a eficácia) de uma lei seja garantida, deve ela ser compatível com a Constituição e com os tratados internacionais (de direitos humanos ou comuns) ratificados pelo Brasil. Em outras palavras, uma

¹⁰⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)
Parágrafo 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

¹⁰⁶ MAZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**, p. 340.

determinada lei interna poderá ser até considerada vigente por ter sido elaborada com respeito às normas do processo legislativo estabelecidas pela Constituição (que têm estatura constitucional) ou com os demais tratados dos quais a República Federativa do Brasil é parte (que têm status supralegal). Para a existência de vigência e concomitante validade das leis deverá ser respeitada uma dupla compatibilidade vertical material, ou seja, a compatibilidade da lei com a Constituição e os tratados de direitos humanos em vigor no país e com os demais instrumentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.

Feita esta necessária contextualização no que tange a hierarquia legal afeta aos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, passaremos a destacar os dispositivos constitucionais que possuem relação com as regras internacionais e regionais inicialmente apresentadas.

Seguindo esse raciocínio e já considerada a menção feita aos objetivos constantes no preâmbulo da CRFB/88¹⁰⁷, o estudo dos dispositivos constitucionais afetos ao direito à habitação se sustentará na premissa que defende sua efetividade a partir da vinculação entre o sistema de regras e princípios constitucionais, notadamente, do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º, inciso III), por representar a maior aspiração da existência humana.

Dessa feita, na qualidade de princípio constitucional fundamental, a “dignidade da pessoa humana” configura-se em subespécie de norma que se constitui em fundamento para juízos concretos de dever ser, isto é, serve para garantir, em conjunto com as regras relacionadas à matéria, as disposições da Constituição, consoante destaca Sarmiento¹⁰⁸:

Os princípios são muito importantes porque, pela sua plasticidade conferem maior flexibilidade à Constituição, permitindo a ela que se adapte mais facilmente às mudanças que ocorrem na sociedade. Além disso, por estarem mais próximos dos valores, eles ancoram a Constituição no solo ético, abrindo-a para conteúdos morais substantivos. Por isso, seria inadmissível uma combinação baseada apenas em normas regras. [...] sem embargo, também seria inviável uma Constituição que se fundasse apenas sobre princípios, pois esta carrearia ao sistema uma dose inaceitável de incerteza e insegurança, já que a aplicação dos princípios opera-se de modo mais fluido e imprevisível do que a das regras. É indispensável que, ao lado dos princípios, existam regras na Constituição, para que a abertura do sistema não destrua sua segurança e estabilidade.

¹⁰⁷ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]. BRASIL. **Constituição (1988)**.

¹⁰⁸ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.87-88.

A dignidade da pessoa humana é norma indispensável ao processo de desenvolvimento moral da sociedade que somente será alcançada com a concretização dos direitos fundamentais, cujos quais segundo a definição apresentada por Miranda¹⁰⁹ são aqueles assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material – donde, direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material.

O compromisso assumido pela Constituição de instituir um Estado democrático, nos termos assumidos em seu preâmbulo, além de se manifestar nos princípios fundamentais observados em seu artigo 1.º, também encontra respaldo nos objetivos traçados pelo Estado brasileiro (artigo 3.º), que se constituem na estruturação de: “Uma sociedade livre, justa e solidária; na garantia do desenvolvimento nacional; na erradicação da pobreza, da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais; na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Com fulcro nos ideais consagrados nos artigos iniciais do texto constitucional (preâmbulo e artigos 1.º e 3.º) resta notório que a intenção primeira do constituinte de 1988 foi a de elevar a dignidade do homem como valor supremo, servindo como diretriz obrigatória a ser perseguida, de forma implícita e explícita, por todos os dispositivos constitucionais.

Entre as inovações introduzidas pelo texto constitucional de 1988 merece destaque o Título II, denominado “Direitos e Garantias Individuais e Coletivos”, aos quais foi atribuído patamar de cláusula pétreia, consoante dicção do art. 60, parágrafo 4.º, inciso V, com destaque aqui para aqueles relacionados ao nosso estudo, senão vejamos:

Art. 5.º 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, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de

¹⁰⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais**. 9. ed. Coimbra: Coimbra, 2012, p. 18.

financiar o seu desenvolvimento; [...].

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

Imperioso destacar que o rol de direitos fundamentais observados no artigo 5.º é considerado norma de eficácia imediata, portanto, não dependem da elaboração de norma infraconstitucional para sua efetivação, consoante previsão expressa em seu parágrafo 1.º, a saber: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Ademais disso, pela regra esculpida no parágrafo 2.º do mesmo artigo 5.º, verifica-se que o rol constante em referido dispositivo não é exaustivo, visto não excluir outras decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Disso conclui-se pela possibilidade de existência de outros direitos e garantias fundamentais inseridos ao longo de todo o texto constitucional, bem como pelo tratamento similar e imediato atribuído aos tratados internacionais que versem sobre direitos e garantias fundamentais. No próximo capítulo serão analisadas as políticas públicas de acesso à habitação no Brasil.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À HABITAÇÃO NO BRASIL

3.1. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO HABITACIONAL BRASILEIRO

É certo que o Direito à Habitação não se confunde com o direito de propriedade; todavia, porque aquele representa uma concepção jurídica mais ampla, seus contornos acabam por englobar também este. Assim, sob esta justificativa, à qual se soma o fato de o Direito à Habitação propriamente dito ter sido elevado à categoria de direito constitucional por força da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000 – instrumento jurídico responsável por incorporá-lo ao rol de direitos sociais constantes no artigo 6.º¹¹⁰ da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 –, este capítulo pautará sua análise também sob o enfoque do direito de propriedade, pois diante da omissão legislativa referida, durante grande parte do progresso histórico-jurídico brasileiro, as políticas públicas que visavam o acesso à habitação refletiram as dificuldades enfrentadas e as conquistas alcançadas na concretização do direito à propriedade privada.

Nesse viés, e tecida essa importante consideração, conforme tratado no capítulo inaugural deste escrito, embora a ideia de propriedade surja como algo intrínseco ao ser humano, aparece de forma mais relevante a partir da transição do modo de vida selvagem para o sedentário, marcada pela fixação do homem na terra como uma forma de garantir seu sustento e sobrevivência.

E, muito embora esteja presente desde os primórdios da civilização, o conceito que define a propriedade em termos jurídicos surge em resposta aos diversos fenômenos sociais desenrolados na história da humanidade, sendo encarada, já na Idade Média, como uma condição de manutenção da divisão social, com a concentração imobiliária nas mãos da minoria dominante, enquanto uma forma de manutenção do poder, segundo explica Assis¹¹¹:

Interessante notar que a visão da propriedade como algo absoluto passa incólume também durante o período da Idade Média, quando o direito de

¹¹⁰ Art. 6.º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

¹¹¹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Disponível em: [www:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20\(3\).pdf](http://www:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20(3).pdf). Acesso em: 07 jul. 2020.

propriedade é mantido inclusive como condição de manutenção da divisão social, havendo uma concentração imobiliária nas mãos de poucos que detinham certo poder social sobre os demais indivíduos. Nas palavras do professor Caio Tácito, é nesse período que a propriedade ganha um contorno mais próprio dado pelo Direito: Embora o Direito Romano não ofereça um conceito explícito da propriedade, os juristas da Idade Média foram colher em fragmento do Digesto o princípio essencial do aspecto dominante da senhoria a se exprimir na faculdade de usar, fruir e dispor da coisa como um direito subjetivo que se opõe a terceiros, obrigados a respeitá-los (jus utendi, fruendi e disponendi).

Os ideais iluministas de passagem da Idade Média para a Idade Moderna trouxeram à tona a discussão acerca da concentração deste direito que, ao lado de outros direitos que compartilhavam da mesma natureza jurídica de direito individual, passaram a ganhar novos contornos jurídico-positivistas a partir dos fundamentos formadores do pensamento contratualista defendido por John Locke¹¹², Thomas Hobbes¹¹³ e Jean Jacques Rosseau¹¹⁴, assentado no entendimento de que o Estado surge com o contrato que regula a vida em sociedade, isto é, a partir do estabelecimento de um regime de leis fundado na flexibilização dos direitos individuais, legitimando, dessa forma, o Estado a agir em nome de toda a sociedade.

Destarte, pautado na teoria contratualista o direito de propriedade passa a ser considerado um direito absoluto, imprescindível e inalienável, cujos primeiros contornos jurídico-positivos ganham forma com a Carta Constitucional norte-americana, oriunda da Convenção da Filadélfia, de 1787, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França – que serviram como inspiração na elaboração das Constituições Brasileiras de 1824 e 1891, que previram tratamento semelhante ao direito de propriedade ao reconhecer seu caráter absoluto.

¹¹² “O estado de natureza era, segundo Locke, uma situação real e historicamente determinada pela qual passara, ainda que em épocas diversas, a maior parte da humanidade e na qual encontra-se ainda alguns povos, como as tribos norte-americanas. Esse estado de natureza diferia do estado de guerra Hobbesiano, baseado na insegurança e na violência, por ser estado de relativa paz, concórdia e harmonia. Neste estado pacífico os homens já eram dotados de razão e desfrutavam da propriedade (grifo nosso) que, numa primeira acepção genérica utilizada por Locke, designava simultaneamente a vida, a liberdade e os bens como direitos naturais do ser humano”. MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. In: WEFORT, Francisco. Os clássicos da Política. 12.ed. São Paulo: Ática, 1986. p. 85.

¹¹³ RIBEIRO, Renato Janine. **HOBES: O medo e a esperança**. in: WeFFoRt, Francisco c. Os clássicos da Política. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986, p. 53. Para Hobbes, a origem do estado e/ou da sociedade está em um contrato – os homens viveriam naturalmente sem poder e organização – que somente surgiria depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política. Essa é a visão do contratualismo, ou seja, a organização política da sociedade e do estado.

¹¹⁴ Sem entrar, hoje, nas pesquisas que ainda estão por fazer, sobre a natureza do pacto fundamental de todo governo, limito-me, segundo a opinião comum, a considerar aqui o estabelecimento do corpo político como um verdadeiro contrato entre o povo e os chefes que ele escolhe; contrato pelo qual as duas partes se obrigam à observância das leis nele estipuladas e que formam os laços da sua união. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 79.

No que tange o processo legislativo nacional, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824¹¹⁵ representa a primeira Carta Magna Brasileira, que vigeu no período imperial (iniciado com a independência do Brasil em 1822 e encerrado com a Proclamação da República em 1889), tendo sido outorgada pelo imperador D. Pedro I, o que significa dizer que suas disposições foram impostas de forma unilateral por este – portanto, a primeira Carta Constitucional Brasileira foi efetivada sem qualquer participação popular.

A Constituição Imperial, como ficou conhecida, marca a divisão dos poderes entre legislativo, executivo, judiciário e o poder moderador, este último de caráter soberano, condição que o colocava acima dos demais, razão pela qual estava concentrado nas mãos do imperador; além disso, tinha seus esforços direcionados na construção de uma sociedade progressista, através da instituição do voto indireto e censitário, como também por estabelecer determinados direitos civis aos cidadãos, entre eles o direito de propriedade, garantido em toda a sua plenitude, mesmo com a ressalva da possibilidade de desapropriação, nos termos definidos no artigo 179, *in verbis*:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base liberdade, segurança individual, e propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

22) É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.

Contudo, muito antes do surgimento da Carta de 1824, o exercício da propriedade em solo brasileiro já havia dado seus primeiros passos ainda no período colonial (1530 a 1822), com fulcro na legislação Portuguesa que discorria acerca do regime de Sesmarias, isso porque mesmo antes da descoberta do Brasil todas as terras eram consideradas propriedades do rei, de modo que, a partir de então, toda e qualquer propriedade particular apenas seria legalmente reconhecida se devidamente comprovada sua transição da propriedade real ou pública para a propriedade particular¹¹⁶, realidade sintetizada por Meirelles¹¹⁷ como:

¹¹⁵ BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Pol%C3%ADtica%20do%20Imp%C3%A9rio%20do,1%2C%20em%2025.03.1824. Acesso em: 24 jun. 2020.

¹¹⁶ TRECANNI, Girólamo Domenico. **Aspectos históricos da ocupação das terras no Brasil. Carta de sesmaria**: a mãe do latifúndio nacional. Belém: [s.n.], 2001. Mimeografado, p.1.

¹¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 455.

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público.

Portanto, foi por meio das Sesmarias que restaram definidos os critérios de concessão de terras a particulares, com o escopo de implementar o regime de colônias em território nacional, mediante a condição de serem tais terras cultivadas – sob pena de confisco e retorno da propriedade ao patrimônio real, conforme se extrai do trecho abaixo transcrito:

Todos que tiverem herdades próprias, emprazadas, aforadas ou por qualquer outro título, que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constrangidos a lavrá-las e semeá-las. Se por algum motivo legítimo as não puderem lavar todas, lavrem a parte que lhe parecer podem comodamente lavar, a bem vistas e determinação dos que sobre este objeto tiverem intendência; e as mais façam-nas aproveitar por outrem pelo modo que lhes parecer mais vantajoso de modo que todas venha a ser aproveitadas. [...] não tratando de aproveitar por si ou por outrem as suas herdades, as justiças territoriais, ou as pessoas que sobre isso tiverem intendência, as dêem as quem as lavre, e semeie por certo tempo, a pensão ou quota determinada. Todos os que tiverem herdades próprias, emprazadas, aforadas ou por qualquer outro título esta feita, tendo iniciado a ocupação¹¹⁸.

Por intermédio da Carta Foral de 06 de outubro de 1531, o regime de Sesmarias, instituído em Portugal por meio do Decreto de 26 de junho de 1375, foi usado como ferramenta para a promoção do aproveitamento do solo brasileiro, e já naquela época apresentava nuances de política agrária, alinhada à regra implícita que remetia a ideia de função social da terra, visto submeter seu acesso à geração de riquezas a partir de seu cultivo.

Conclui-se, portanto, que tal política agrária inaugurou a concepção do direito à propriedade no Brasil, então reconhecido como direito à terra, todavia, infelizmente o fez sob uma base absolutamente aristocrática, por beneficiar apenas a elite local, os chamados “amigos do Rei”, estabelecendo assim, desde seu princípio, um viés restritivo de acesso à propriedade imóvel, de cunho eminentemente discriminatório e seletista, pois que jamais contemplaria pessoas que não possuíssem certo prestígio social reconhecido pela Coroa, conforme salienta Costa¹¹⁹: “a

¹¹⁸ TRECANNI, Girólamo Domenico. **Aspectos históricos da ocupação das terras no Brasil. Carta de sesmaria:** a mãe do latifúndio nacional, p.2.

¹¹⁹ COSTA, Emilia Viotti. **Da Monarquia à República.** 5.ed. São Paulo: [s.n.], 1987, 1999, p. 173.

propriedade de terras no Brasil Colonial, por meio de concessão de sesmarias, era um reflexo de prestígio social e um reconhecimento da Coroa em relação ao beneficiário; logo, a propriedade de terras estava relacionada a um *status* social”.

E, devido ao cunho eminentemente aristocrático empregado as Sesmarias, através do qual a terra ganhou atributos de prestígio e poder, os direitos da maior parcela da população acabaram relegados a um segundo plano, descaso político que acabou por impulsioná-la a apossar-se de pequenas propriedades – logo, a posse, enquanto prática de acesso à terra, tornou-se o meio mais efetivo do ponto de vista da apropriação territorial, conforme nos esclarece Secreto¹²⁰:

O sesmarialismo predominou no Brasil até o século XVIII. Neste século ocorreu uma série de mudanças relacionadas à penetração no continente, como conseqüência (sic) da mineração. A posse pura e simples foi o efeito mais importante, do ponto de vista da apropriação territorial, embora esta forma de apropriação existisse desde o começo da colonização. Para os colonizadores, diz Ruy Cirne Lima, era preferível assenhorar-se de um pedaço de terra e cultivá-lo a recorrer ao rei, a fim de obter uma concessão de sesmaria. Estas, majoritariamente, restringiam-se aos candidatos a latifundiários, “...que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais jamais, no entanto, poderiam apoderar-se materialmente das terras que desejavam para si.” Por este motivo, enquanto a sesmaria é o latifúndio inacessível ao lavrador sem recursos, a posse era no começo a pequena propriedade agrícola criada pela necessidade. Mas com o passar do tempo a posse mudou de características: “A humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara.”

Ocorre que com o fim do regime de Sesmarias, através da Resolução n.º 76, datada de 17 de julho de 1822, a única forma de aquisição de terras era através da posse, tradição que seguiu operando sem qualquer limitação até 1850, quando a Lei de Terras surgiu com o escopo de preencher o vácuo legislativo perpetrado desde aquela data, motivo pelo qual tal período ficou conhecido como “Regime das Posses”.

Desse modo, durante quase trinta anos o uso e ocupação das terras Brasileiras permaneceram carentes de qualquer previsão legal, permitindo seu acesso por aqueles que outrora jamais o conseguiriam, segundo discorre Mattos Neto¹²¹:

¹²⁰ SECRETO, Verônica. **Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos**: definindo a propriedade. Disponível em: https://www.academia.edu/19985655/LEGISLA%C3%87%C3%83O_SOBRE_TERRAS_NO_BRASIL_DO_OITOCENTOS_DEFININDO_A_PROPRIEDADE. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹²¹ MATTOS NETO, Antonio José de. **A questão agrária no Brasil**. Aspecto sócio-jurídico. Projeto história. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados e do Departamento de História, São Paulo, v. 33, 2006. Disponível em: www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_04.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020, p. 115.

(...) o pequeno lavrador e o imigrante europeu tiveram acesso à terra com base na posse legitimada pelo costume jurídico, que passou a ser, no período posterior à revogação da lei de Sesmarias, única fonte jurídica de consolidação da posse no patrimônio do colono, já que inexistia lei expressa que instituisse a “posse como cultura efetiva”, para fins de aquisição do domínio da terra.

Entretanto, além de referida brecha legislativa servir para ampliar a ocupação do solo, em contrapartida, permitiu uma ocupação e exploração desordenada do solo, segundo aponta Treccani¹²²:

Apesar de a legislação colonial prever que só as cartas de sesmaria confirmadas garantiriam o direito de propriedade, ao longo destes séculos inúmeras posses foram estabelecidas em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado e, conseqüentemente, à revelia do ordenamento jurídico vigente. Este processo de ocupação espontânea consolidou-se no período de 1822 a 1850 quando, tendo sido extinto o regime sesmarial (Resolução n° 76, de 17 de julho de 1822), nenhuma lei regulamentava o acesso a terra. Neste período, denominado de “Regime das Posses”, o fato gerador que iria permitir a aquisição da propriedade passou a ser a posse. Durante quase trinta anos, porém, não existiu nenhum procedimento jurídico que transformasse estas ocupações em propriedade. Favoreceu-se a ocupação desordenada do território: posses sem limites de tamanho coexistiam ao lado dos latifúndios oriundos das antigas sesmarias (confirmadas ou não).

É certo que muitas conseqüências advieram deste modelo desordenado de ocupação oriundo do vácuo jurídico que se estendeu de 1822 a 1850, as quais para Marques¹²³ culminaram no surgimento de quatro tipos de propriedades de terra no Brasil, quais sejam: a) as propriedades legítimas com títulos e confirmações de sesmarias; b) os possuidores de terra de sesmarias sem a confirmação das mesmas; c) os possuidores sem título algum; e d) as terras devolutas, dadas em sesmarias e devolvidas.

Entretanto, apesar da vigência do diploma internacional das sesmarias em solo brasileiro, é cediço que a evolução infraconstitucional que retrata o acesso à habitação no Brasil tem como ponto de partida a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (regulamentada pelo Decreto n° 1.318, de 30 de janeiro de 1854), conhecida como Lei de Terra, cujas disposições representaram a primeira tentativa efetiva de organizar a propriedade privada no Brasil, já que muito embora o direito de propriedade tenha sido reconhecido pela Constituição Imperial de 1824

¹²² TRECCANI, Girelano Domenico. **O título de posse e a legitimação da posse como formas de aquisição da propriedade**. Disponível em: http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITituloDePosse.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

¹²³ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007, p.24.

(art. 179, XXII), não existiam, até então, normas administrativas que regulamentassem a aquisição da terra, tornando tal preceito constitucional inócuo.

Nesse viés, a Lei de Terra foi a responsável por dispor sobre as terras devolutas no Brasil Imperial, bem como por discorrer acerca das possuídas sob o título de Sesmaria sem o preenchimento das condições legais – e, também, por simples título de posse mansa e pacífica; serviu ainda para determinar as medidas e demarcar as terras devolutas que foram objeto de cessão a título oneroso, destinadas tanto para empresas particulares como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizando, por fim, o Governo, por meio de suas disposições legais, a promover a colonização estrangeira, conforme salienta Secreto¹²⁴:

Não pode passar despercebido que no momento da emancipação Brasil tinha amplos espaços para serem ocupados e era sobre esses territórios que a legislação sobre terras estabeleceria as normas da apropriação privada. Depois da emancipação, e uma vez anulada a forma de apropriação sancionada pela metrópole, o Brasil teve uma legislação ordenada pela centralização do governo. A sucessão de governos liberais e conservadores não implicou em caos, ausência ou superposições legislativas. Depois de um longo debate no parlamento, a sociedade brasileira veria aparecer uma lei de terras em 1850. Com a Constituição de 1891, as terras devolutas passaram a ser matéria de legislação dos estados.

Em suma, a Lei de Terra serviu para estabelecer os critérios definidores da aquisição da propriedade imobiliária em solo brasileiro, firmados com o fim específico de restringir o acesso a terra, até então promovida com base nas brechas legislativas surgidas em decorrência de referida omissão, responsável por possibilitar, até aquele momento, a aquisição de terras por sesmeiros e posseiros, segundo destaca Treccani¹²⁵:

A nova lei criou quatro caminhos fundamentais para o reconhecimento de propriedade: revalidação das cartas de sesmaria que, apesar de não terem observados as demais exigências legais comprovassem o cultivo da terra; a legitimação das posses, a compra das terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira). Seja no caso dos detentores de cartas de sesmaria não confirmadas que dos ocupantes de posses que comprovassem o cultivo da terra e a morada habitual no imóvel poderiam revalidar seu documento ou legitimar sua posse. É fundamental, porém, levar em consideração que os artigos art. 7º e 8º da lei estabeleceram prazos para a medição das terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões.

¹²⁴ SECRETO, Verônica. **Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos**: definindo a propriedade.

¹²⁵ TRECCANI, Girelano Domenico. **O título de posse e a legitimação da posse como formas de aquisição da propriedade**.

Desta forma, tal diploma proibiu as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse a compra, prevendo, de forma cumulativa, o despejo, com perda das benfeitorias eventualmente existentes, como também a imposição de pena de prisão e de multa, além de cominar a satisfação do dano causado, como forma de penalizar tal prática, condições que levaram ao surgimento de formas precárias de moradia, desenvolvidas por aqueles que não possuíam o poder aquisitivo necessário para adquirir nem mesmo uma pequena porção de terras, aumentando, em contrapartida, a concentração de poder nas mãos da oligarquia.

Não é demais afirmar que tal diploma legal foi embrionário ao tratar da função social da propriedade ao discorrer acerca da possibilidade de revalidar as sesmarias concedidas pelo Governo, como também de legitimar as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante – desde que verificados, em ambos os casos, as condições, cumulativas de estarem tais áreas cultivadas, ou com princípio de cultura, como também de representarem a morada habitual do respectivo posseiro, sesmeiro, ou de quem os representasse, conforme texto a seguir:

Art. 4.º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5.º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1.º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2.º As posses em circunstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.
(sic)

Conclui-se, portanto, que o objetivo traçado em referido texto legal, que se apresentou como o primeiro instrumento jurídico a disciplinar os critérios legais para a aquisição da propriedade imobiliária em solo brasileiro, pretendia, em verdade, dificultar a obtenção de terras por parte das camadas mais pobres da população, cujo intuito alcançou seu êxito ao considerar a terra como um objeto comercial – e, nesta qualidade, garantiu sua conservação nas mãos dos

antigos latifundiários, assegurando-lhes, inclusive, a mão-de-obra necessária para atender seus interesses, que era formada pelo grande contingente de pessoas sem terra, que por não possuírem meios suficientes para compra-la viram-se compelidos a trabalhar para quem os tinha, num contexto flagrantemente exploratório.

O desempenho da Lei de Terra dividiu opiniões, sendo interpretado por alguns como um projeto de interesse dos cafeicultores cariocas em detrimento dos mineiros e paulistas, e por outros como uma forma de legitimação da posse em qualquer tempo, sempre que comprovada a ocorrência de cultura efetiva e morada habitual, facilitando assim a ação dos grandes posseiros que, dotados dos recursos necessários, poderiam apropriar-se de grandes extensões de terras a partir da legitimação da posse, em seu nome, dos terrenos cultivados por terceiros em seu favor, conforme resume Secretó¹²⁶ ao fazer uso das palavras de Lígia Osório Silva, a saber:

Para Lígia Osório Silva a copiosa legislação que esta implicou a lei de terras, isto é três leis, dois regulamentos, oito decretos e mais de cem avisos, não foi suficiente para que o objetivo almejado se tornasse realidade. E em grande parte esta falência decorria da determinação de demarcar as terras devolutas depois das terras particulares. Por outro lado, a lei não foi suficientemente clara na proibição da posse. Embora esta constasse no artigo 1º, outros artigos levavam a supor que a “cultura efetiva e morada habitual” garantiriam qualquer posseiro, em qualquer época, nas terras ocupadas. A interpretação foi que a regularização era um direito, não uma obrigação. Sendo assim, a recorrência à lei era facultativa, e os possuidores decidiram não se amparar nela. A combinação desses dois elementos teve como conseqüência que a lei servisse, no período da sua vigência e até bem depois, para regularizar a posse e não para estancá-la. Este tipo de contradição, a correlação entre fazer e transgredir a lei, foi expressa por um deputado da Assembléia Constituinte de 1935 no seguintes termos: “A política de terras em São Paulo, tem sempre sido a de tentar evitar futuras grilagens legalizando grilagens anteriores”³¹. E esta afirmação talvez possa ser estendida para toda a história fundiária desde a lei de 1850.

Com a Proclamação da República em 1889 findou-se o período colonial e com ele a Constituição Imperial – que com a ab-rogação de suas disposições foi integralmente substituída pelo texto constitucional de 1891, cujas previsões ratificaram o republicanismo, como forma de governo, consagrando o presidencialismo como o novo sistema de governo.

¹²⁶ SECRETO, Verônica. **Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos**: definindo a propriedade.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891¹²⁷ brota como o primeiro texto constitucional promulgado após o fim do imperialismo e da abolição da escravatura (1888), motivo pelo qual encontrou no modelo liberal norte-americano a inspiração que direcionou seus esforços na consolidação de uma nação plural e livre, focando suas diretrizes no enfretamento das problemáticas sociais frutos de uma sociedade essencialmente agrária, pobre, politicamente centralizadora e socialmente fragmentada.

Portanto, seguindo a tendência estreada pelo texto constitucional que a antecedeu (embora na prática este tenha beneficiado apenas a classe aristocrática), reconheceu o caráter universal da propriedade definindo-a como um direito de todo cidadão – a ser exercido de forma plena, sem qualquer limitação, posto firmar-se como um direito absoluto, exclusivo e inquestionável, o fazendo nos termos seguintes:

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Todavia, ainda que a Carta de 1891 expressasse os ideais revolucionários franceses de igualdade, liberdade e fraternidade, tal qual o fez sua antecessora, por ela apropriados com o intuito de atuar em prol da preservação da liberdade e do direito de propriedade, fato é que ainda pesava sobre ela as influências do regime imperial que a antecedeu, o que justificou o direcionamento da proteção do direito à propriedade a uma minoria elitista e centralizadora que formava a classe social mais abastada, cujos interesses restaram atendidos graças à superveniência da população menos abastada, propósito que é explicado por Ishikawa¹²⁸ nos seguintes termos:

As duas Constituições, tanto a de 1824 quanto a de 1891, se encontravam sob a perspectiva do direito de propriedade enquanto envolto numa ideologia especificamente liberal, na qual não havia espaço para diálogo com institutos como a função social que hoje se encontra na Constituição de 1988, diretamente correlata a esse direito. Pela interpretação da doutrina hodierna e da época se percebe claramente que a constitucionalização da garantia à

¹²⁷ BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em: 24 jun. 2020.

¹²⁸ ISHIKAWA, Lauro. **A Propriedade privada e as constituições brasileiras de 1824 e de 1891**. Pensamento Jurídico: Revista da Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, ano 2, n. 3, jan/jun., 2013, p. 158.

propriedade privada foi tomada como um relevante avanço, seja no âmbito político, seja no econômico, político e social, trazendo importantes mudanças para a estrutura de governança do século XIX e início do século XX, apesar das críticas existentes sobre a coadunação do Poder Moderador com uma ordem liberal, e de a ordem jurídica ter sido imposta à população pela minoria oligárquica ruralista e por esta comandada sem atendimento aos anseios de uma proteção à dignidade da população em geral, sendo que o termo dignidade não é cogitado nenhuma vez na Constituição de 1891, contudo, na Constituição de 1824 é referido duas vezes, apenas quando se refere à família imperial.

É nesse momento histórico que ocorre a promulgação da Lei n.º 3.071, de 1 de janeiro de 1916, criada com o escopo de regular os direitos e obrigações de ordem privada, concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações, que instituiu o primeiro Código Civil Brasileiro, amplamente conhecido como Código Beviláqua, em homenagem a seu autor Clóvis Beviláqua, o qual permaneceu válido até 10 de janeiro de 2003, quando então entra em vigor a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, estabelecendo o Novo Código Civil Brasileiro, cujas disposições continuam vigentes.

Não causa estranheza o fato de referido instrumento jurídico não destoar do tratamento dispensado à propriedade pelo diploma constitucional da época, atribuindo à propriedade um caráter absoluto, que nessa qualidade permitia a seu titular exercê-lo da forma que melhor lhe aprofivesse.

Em contrapartida, foi pioneiro ao filiar-se à teoria objetiva da posse desenvolvida por Ihering, para quem a posse é a mera exteriorização da propriedade, recaindo sobre o *corpus* o único elemento constituidor da posse. Assim, para esta teoria não é necessário o *animus*, o elemento psicológico, que significa a vontade de vir a ser o proprietário, conceito que reconhece o possuidor como aquele que age como se fosse proprietário do bem, e nessa qualidade exerce, de fato ou não, qualquer um dos poderes inerentes à propriedade, conforme tratamento balizado pelo artigo 485¹²⁹ do Código Civil. O artigo 524¹³⁰ do mesmo diploma legal identifica o

¹²⁹ **Art. 485.** Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.

¹³⁰ **Art. 524.** A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

proprietário como aquele que pode usar, gozar, dispor ou reaver a coisa, segundo explica Gonçalves¹³¹:

Para Ihering, portanto, basta o corpus para a caracterização da posse. Tal expressão, porém, não significa contato físico com a coisa, mas sim conduta de dono. Ela se revela na maneira como o proprietário age em face da coisa, tendo em vista sua função econômica. Tem posse que se comporta como dono, e nesse comportamento já está incluído o animus. O elemento psíquico não se situa na intenção de dono, mas tão somente na vontade de agir como habitualmente faz o proprietário (*affectio tenendi*), independentemente de querer ser dono (*animus domini*).

Por sua vez, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934¹³² rompe com a linearidade relacionada ao caráter absolutista da propriedade ao impedir que seu exercício afrontasse o interesse social da coletividade – avançando, também, ao incorporar no ordenamento jurídico pátrio a função social da propriedade, o qual desde o seu nascedouro gozou do status de norma constitucional, através da previsão constante no item 17 de seu artigo 113, *in verbis*:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Deste modo, a concepção do direito de propriedade, até então entendida como um direito subjetivo praticamente absoluto, ganha novos contornos a partir do surgimento do Estado Social, introduzido no Brasil com a promulgação das Constituições do México, de 1917, e da Alemanha, de 1919, (vulgarmente conhecida por Constituição Weimar).

A perspectiva inédita inaugurada pela Constituição Mexicana a posicionou como o marco internacional de proteção dos direitos sociais, concluindo COMPARATO¹³³ que:

O mesmo avanço no sentido da proteção da pessoa humana ocorreu com o estatuto da propriedade privada (art. 27). No tocante às “terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional”, a Constituição estabeleceu a distinção entre a propriedade originária, que pertence à nação, e a propriedade derivada, que pode ser atribuída aos particulares. Aboliu-se, com isto, o caráter absoluto e “sagrado” da propriedade privada, submetendo-

¹³¹ BRASIL. Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916. **Código civil dos estados unidos do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm Acesso em: 24 jun. 2020.

¹³² BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 24 jun. 2020.

¹³³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 181-182.

se o seu uso, incondicionalmente, ao bem público, isto é, ao interesse de todo o povo. A nova Constituição criou, assim, o fundamento jurídico para a importante transformação sociopolítica provocada pela reforma agrária, a primeira a se realizar no continente latino-americano.

Os ideais constantes em referido diploma constitucional atribuíram sentido social a propriedade, vinculando suas finalidades ao interesse público, característica que a elevou a categoria de direito protegido pelo manto estatal, evocando, assim, considerações sobre um constitucionalismo promotor, em certo sentido e limite, da igualdade material, consoante comentário de Tavares¹³⁴:

Constata-se que o direito de propriedade assumiu uma conotação que se tem designado como social, em oposição à característica essencialmente individualista de que desfrutara outrora. Desse modo, na esteira do desenvolvimento jurídico do conceito, nota-se que, inicialmente, o direito de propriedade era compreendido como a relação entre uma pessoa e uma coisa, que se considerava de caráter absoluto, natural e imprescritível. Posteriormente, contudo, essa teoria foi considerada inadequada, uma vez que entre uma pessoa e uma coisa não se pode estabelecer uma relação jurídica, que, por seu turno, só ocorre entre pessoas, uma vez que apenas estas é que podem ser sujeitos de direitos e obrigações.

Portanto, a função social serviu para restringir o exercício da propriedade à finalidade assinalada na lei, ou ainda, dito de outra forma, a imposição de limites legais ao exercício da propriedade acaba por modelar sua função, consoante esclarece Galea¹³⁵: “não se trata de atribuir ao proprietário um poder ilimitado que será posteriormente restringido pela aplicação da função social da propriedade, mas sim o próprio direito já nasce limitado”.

A função social da propriedade possui, portanto, natureza dúplice, a primeira delas de caráter difuso, visto representar um direito ancorado no compromisso do proprietário com toda a sociedade, um verdadeiro ônus social que faz emergir um direito em favor de todos os indivíduos, a outra encontra amparo no dever intrínseco de fruição atribuído ao detentor da propriedade, pautado na obrigação de satisfazer a finalidade legalmente estabelecida, um dever de agir que supera a mera relação Estado/Sociedade, característica que segundo Pietro Perlingieri, citado por Moraes¹³⁶, eleva o proprietário imobiliário a posição de funcionário, por ser titular de uma função

¹³⁴ TAVARES, André R. **Direito constitucional da empresa**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 63.

¹³⁵ GALEA, Rafael Colina. La Función Social de la Propiedad Privada em La Constitución Española de 1978. Barcelona : J. M. Bosch Editor, 1997. Apud SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. **A Propriedade Agrária e suas funções sociais**. In SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. e XAVIER, Flávio Sant'Anna., organizadores. O Direito Agrário em Debate – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p.12.

¹³⁶ MORAES, José D. de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 121.

que lhe atribui um dever, a qual, em contrapartida, corresponde um direito cuja titularidade recai sobre a coletividade, senão vejamos:

Para ele, a propriedade é muito mais que um direito subjetivo, é uma situação jurídica complexa, com natureza de potestà, que encerra poderes, deveres, obrigações e ônus. Segundo seu magistério: “Em substância, portanto, a propriedade não é mais apenas um poder da vontade, um direito subjetivo que pertence tout-court a um sujeito, mas é ainda muito mais uma situação jurídica subjetiva complexa, é uma relação jurídica” – isto é, uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva. E observa: “a potestà, como é notório, é uma particular situação jurídica subjetiva complexa, que atribui ao sujeito direitos-deveres. A propriedade nasce como expressão significativa do direito subjetivo que se transformou em potestà, tanto que, às vezes, se sustenta que o proprietário é um funcionário, isto é, titular de uma função”.

Entendimento compartilhado por Eros Grau¹³⁷, ao discorrer que:

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer ao detentor do poder que deflui da propriedade.

Na sequência, surge a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas no mesmo dia em que foi implantada a ditadura do Estado Novo¹³⁸, então baseada na constituição semifascista polonesa, conhecida por seu caráter autoritário e por conceder ao governo poderes praticamente ilimitados e integralmente concentrados na mão do chefe do executivo, característica que justifica o fato de receber o codinome de Constituição Polaca.

Assim, inaugurando um período de ditadura militar que perdurou por oito anos, o texto constitucional de 1937 tinha como foco principal legitimar os poderes absolutos conferidos ao ditador, arbitrariamente alçado ao cargo de chefe de Estado e chefe do poder executivo, o fazendo em total detrimento dos direitos humanos, recorrentemente violados pelo Estado repressor ilegalmente instalado, razão pela qual representou significativo retrocesso no que tange aos

¹³⁷ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 245.

¹³⁸ O Estado Novo era um regime autoritário e, por isso, alinhava-se com outros regimes autoritários no mundo. Naquele momento, Alemanha e Itália eram os dois países que mais representavam o autoritarismo na Europa. Os dois países estabeleceram regimes rígidos baseados em Adolf Hitler e Benito Mussolini, respectivamente, e estavam se expandindo e se armando em um cenário de instabilidade política no Velho Mundo. Tanto que, em 1939, a Alemanha invade a Polônia e dá início à Segunda Guerra Mundial. No Brasil, que também era regido por um governo autoritário, Getúlio Vargas demonstra-se simpático ao regime fascista, de tal forma que a nova Constituição, chamada de Polaca, é diretamente inspirada pelos moldes italianos daquele momento. GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Queda do estado novo**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/queda-do-estado-novo/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

direitos até então conquistados, tal qual a relativização do uso da propriedade privada, situação destacada por Assis¹³⁹ nos seguintes termos:

A constituição outorgada, de 1937, restringe completamente o direito de propriedade aos termos da lei, centralizando esse conceito e a disciplina desse direito nas mãos do presidente da República. O próprio conteúdo do direito de propriedade é desconstitucionalizado, passando a questão a ser tratada por leis inferiores. Data do período do estado novo por meio de importantes instrumentos normativos como o Decreto-lei n. 3.365/1941, Lei da Desapropriação, que, inclusive, condiciona as possibilidades de desapropriação para fins de utilidade pública.

E, embora tenha reafirmado o entendimento de que o direito a propriedade era um direito limitado, amplamente assegurado à população brasileira, falhou ao outorgar ao legislador ordinário competência para regular seu exercício, sem vinculação explícita com o interesse social ou a função social da propriedade, consoante os seguintes termos:

Art.122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

As mudanças políticas observadas a partir da década de 1930, que disseram respeito à implementação do Estado Novo, período político marcado pela concessão de subsídios estatais como forma de incentivar o processo de industrialização nacional, originando, entre outras medidas, a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva às atividades do campo), a construção da infraestrutura industrial, igualmente responsáveis por intensificar o fluxo migratório campo cidade, influenciaram de maneira significativa o processo de urbanização brasileiro.

Aliás, remota a esta década o primeiro registro relatando a ocorrência de extensas áreas de concentração de pobreza em solo brasileiro, fazendo emergir questões relacionadas à alta densidade na ocupação do solo urbano e a exclusão social, problemas até então desconhecidos.

Contudo, com o fim do aparelho repressor imposto pelo Estado Novo em 1945, data que coincide – não por acaso – com o fim da Segunda Guerra Mundial, as liberdades individuais, antes

¹³⁹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Disponível em: [file:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20(3).pdf). Acesso em: 07 jul. 2020.

violentamente limitadas, voltaram a ser legalmente reconhecidas a partir da redemocratização do país com a retomada do Estado Liberal de outrora.

Nessa esteira de entendimento e confirmando sua importância jurídica, a função social reaparece na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946¹⁴⁰. E ainda inova ao encarar o direito a propriedade privada como um direito individual (§ 16 do art.141, redação original¹⁴¹), como também um dos princípios da ordem econômica e social (art. 147), e sob essa qualidade condicionou seu uso ao bem-estar social, expressão que aparece pela primeira vez em um texto constitucional e que serve para nortear a justa distribuição da propriedade, de forma a assegurar igual oportunidade para todos, preceito que, inclusive, justificava a desapropriação da propriedade rural pela União, cuja previsão foi incluída no texto original por força da Emenda Constitucional n.10, de 1964, senão vejamos:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2º A lei disporá, sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3º A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei.

¹⁴⁰ BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 jul. 2020.

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

§ 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§ 6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada.

Neste contexto, impende destacar que o êxodo rural motivado pelo processo de industrialização implementado na era Vargas foi alvo de intensificação a partir de 1955, aparecendo como uma das consequências oriundas da visão expansionista praticada por Juscelino Kubitschek, que contribuiu para aumentá-lo a partir da adoção de políticas públicas direcionadas a modernização da indústria, enquanto fator determinante do desenvolvimento nacional.

Ao revés, a velocidade observada no desenvolvimento das cidades brasileiras não acompanhou a evolução de suas condições urbanas, isto porque o setor público demorou demasiadamente a despertar para a necessidade de direcionar parte de seus investimentos na busca por melhorias na infraestrutura das cidades, que fossem capazes de atender as diversas demandas clamadas pela população, consoante destaca Marguti¹⁴²:

A trajetória da política habitacional brasileira é marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda – cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960 –, somadas a soluções habitacionais que, apesar de inicialmente objetivarem o atendimento das necessidades das classes mais baixas, tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. Este é o caso da política levada a cabo pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que, criado em 1964, tinha como clientela prioritária famílias de renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos (SMs), contudo fatores exógenos à política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias (Azevedo, 1988).

Ocorreu que as reformas urbanas promovidas naquele momento não contemplaram as necessidades básicas e sociais da grande massa de excluídos, focando suas ações em questões que atendessem aos interesses da minoritária classe de privilegiados, trazendo saneamento básico

¹⁴² MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação**. Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Documents/MESTRADO/Políticas%20de%20habitação.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

e projetos paisagísticos aos bairros localizados no centro das cidades, e, conseqüentemente, mantendo inalteradas as condições de abandono social e urbanístico verificadas nas periferias, muito embora estas comportassem grande parte da população urbana, segundo esclarece Maricato¹⁴³:

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.

Em meio a este cenário discriminatório, os grandes aglomerados urbanos desenvolveram-se em larga escala, sujeitando seus habitantes a mazelas sociais, ambientais, estruturais, fisiológicas e até mesmo psicológicas, posto virem-se compelidos a fixarem suas moradias em locais carentes de condições cruciais para a promoção e manutenção da vida com dignidade, faltando-lhes desde equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e transporte público, até recursos mais básicos, como água tratada e saneamento básico.

Neste panorama, a Constituição Brasileira de 1967¹⁴⁴ foi promulgada em 24 de janeiro deste mesmo ano, e embora tenha entrado em vigor apenas em 15 de março de 1967, foi fruto da aprovação promovida pelo poder constituinte originário atribuído ao Congresso Nacional por força do Ato Institucional n.º 4¹⁴⁵. Portanto, decorre do Golpe Militar de 1964, que pretendia, através dela, o fortalecimento do poder executivo com a finalidade de controlar os poderes legislativo e judiciário – e, dessa forma, institucionalizar e legalizar o regime militar, que, na qualidade de detentor do poder executivo, ocupava o topo da pirâmide constitucional.

Entretanto, apesar da grande carga repressora observada naquele contexto histórico, dito texto constitucional seguiu, em certa medida, o caminho trilhado pela Constituição de 1946, mantendo a disposição acerca da função social como um princípio de ordem econômica responsável por limitar o exercício da propriedade privada, repetindo, até mesmo, a ressalva

¹⁴³ MARICATO, Erminia **Brasil, cidades**: alternativas a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p.17.

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

¹⁴⁵ BRASIL. Ato institucional n.º 4, de 07 de dezembro de 1966. **Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discurso, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

relacionada ao mecanismo de desapropriação motivado na necessidade ou utilidade pública ou no interesse social, situações que permaneceram incólumes na Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969¹⁴⁶, conhecida informalmente como Constituição de 1969, que apesar de representar o endurecimento jurídico do governo vigente reafirmou o tratamento dispensado a propriedade na Carta anterior, o que foi feito nos termos abaixo:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

III - função social da propriedade;

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Com o fracasso do Plano Nacional de Habitação, criado pela Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Banco Nacional de Habitação – BNH¹⁴⁷, fundado para servir como gestor de dita política habitacional destinada a aquisição da casa própria pelas populações de baixa renda, foi extinto no ano de 1986, período que coincidiu com uma fase de grande crescimento urbano, razão pela qual serviu como fomentador das situações de irregularidade fundiária, culminando no surgimento dos primeiros movimentos sociais por moradia, que tiveram seus pleitos reconhecidos através da Emenda Popular da Reforma Urbana, responsável por inserir na Carta de 1988 uma política urbana desenvolvida sob a ideia de função social da cidade e da propriedade, segundo anota Marguti¹⁴⁸:

No contexto da redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e retomaram o tema da reforma urbana, dando origem à Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada e aceita no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1986, resultando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Tais artigos dispõem sobre a política urbana trazendo “um princípio básico para a equidade urbana e a justa

¹⁴⁶ BRASIL. Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

¹⁴⁷ Pela Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, foi instituído o Plano Nacional da Habitação e criado o Banco Nacional da Habitação, com sede no Rio de Janeiro. O banco deveria ser o gestor e financiador de uma política destinada a “promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”, bem como a ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil. A pedra angular do BNH era o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha por finalidade principal prover recursos que garantissem a execução do Plano Nacional da Habitação. Após 22 anos de existência, o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 2.291, de 21 de dezembro de 1986, do então presidente da República José Sarney, que também transferiu a função de coordenador do SFH para a Caixa Econômica Federal e a de regulador para o Banco Central. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em: 08 jul. 2020.

¹⁴⁸ MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação.** Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Documents/MESTRADO/Políticas%20de%20habitação.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade” (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 13).

Assim, finalmente, a função social da propriedade ganha um novo status jurídico com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988¹⁴⁹ – replicando o tratamento dispensado na Constituição de 1946 que, pela primeira vez, lhe atribuiu à qualidade de direito individual. Em 1988 foi incluída no rol de direitos constantes no artigo 5.º (inciso XXIII) e, conseqüentemente, elevada à categoria de cláusula pétrea – e sob essa qualidade jamais poderá ser objeto de emenda tendente a aboli-la, conforme redação constitucional transcrita abaixo:

Art. 5.º 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, nos termos seguintes:
XXII é garantido o direito de propriedade;
XXIII a propriedade atenderá a sua função social;'
Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
IV - os direitos e garantias individuais.

Ainda, servindo como reforço ao entendimento introduzido pela Constituição de 1934, em 1988 mantém-se o atributo de princípio da ordem econômica à função social da propriedade (inciso III do art. 170), dispensando tratamento semelhante ao direito de propriedade (inciso II do art. 170), embasando dito encargo legal para, em conjunto com os demais princípios expressos em referida norma constitucional, assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social – ou seja, identifica quais os requisitos devem ser atendidos com o objetivo de efetivar a função social da propriedade imobiliária, seja urbana (art.182) ou rural (art.186), conforme segue:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade;
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁴⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**.

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

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nessa linha, representando o amadurecimento dos direitos civis, ao longo dos anos a Constituição de 1988 abandona de vez a perspectiva liberal consagrada nas Cartas de 1824 e 1891, ao solidificar o tratamento dispensado nos textos de 1934 a 1969, e ao condicionar o exercício da propriedade à sua função social, confirmando a nova perspectiva jurídica cominada a referido direito – que, amparado nas palavras de Canotilho¹⁵⁰, encontra suas raízes no direito natural, conforme trecho abaixo transcrito:

[...] acentuadora da natureza de “troca” dos direitos no âmbito da sociedade. Os direitos naturais continuam a ser considerados direitos individuais, pois, ao jeito do jusnaturalismo racionalista, o indivíduo pensante e actuante constitui o eixo nuclear do sistema social. Todavia, os direitos do homem são direitos do homem na sociedade, porque a sociedade é o estado normal e material do homem. Estamos a um passo da viragem “positivista”: os direitos naturais são constructa sociais e não um dado; a segurança, a liberdade e a propriedade, embora de natureza irrenunciavelmente individual, emergem de convenções ou trocas sociais. A dimensão historicista também já espreita nesta perspectiva: os direitos naturais realizam-se historicamente através de convenções ou trocas sociais.

¹⁵⁰ CANOTILHO, José Joaquim G. **Estudos sobre direitos fundamentais**. 2.ed. portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 18.

As finalidades econômicas e sociais que permeiam o direito de propriedade foram objeto de ratificação pela Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2003, que ao instituir o Novo Código Civil Brasileiro, enfatizou a necessidade de exercício do direito de propriedade em consonância com as finalidades econômicas e sociais, discorrendo no parágrafo 1.º do art. 1.228 nos seguintes termos:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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

Ainda, no tocante as disposições constitucionais direcionadas as políticas públicas de planejamento urbano, é possível afirmar que a Carta atual se insurgiu contra a passividade observada até então, encarando-as como um processo político essencial para a resolução dos diversos conflitos de interesses que permeiam a questão habitacional, tendo sobretudo em vista as múltiplas e distintas consequências advindas das medidas legais adotadas com o intuito de solucioná-los, haja vista tratar-se de um direito correlacionado a outros direitos que possuem a mesma carga constitucional, motivo pelo qual afirmou o princípio constitucional da participação social como premissa para a elaboração destas políticas públicas, com destaque ao plano diretor enquanto instrumento básico da gestão urbana brasileira, cujos desdobramentos são explicados por Lage e Lage¹⁵¹ da seguinte forma:

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) manteve a aposta do planejamento urbano via planos diretores, tornando sua elaboração obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes. Porém, fez despontar um novo padrão de se pensar a questão urbana no Brasil, incluindo as ideias de função social da cidade e da propriedade. Também instituiu o direito à participação direta da população nas decisões e transferiu a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano à esfera municipal. A municipalização da política urbana foi, inclusive, resultado da luta por uma maior participação da sociedade civil, visto que o município é a instância administrativa de maior proximidade com as necessidades e interesses dos cidadãos (CARDOSO, 1997). Entretanto, a Constituição deixou lacunas e dúvidas quanto às competências relacionadas ao planejamento dos territórios municipais na sua totalidade, ou seja, abarcando suas áreas urbanas e rurais². Foi definido como competência dos municípios o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, enquanto as políticas voltadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento das áreas rurais foram atribuídas como responsabilidades comuns das três esferas administrativas (municipal,

¹⁵¹ LAGE E LAGE, Selena Duarte. **O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial.** Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Downloads/3389-11949-1-PB.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

estadual, federal). O desenvolvimento e planejamento das áreas rurais são tratados especificamente no Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504), que declara em seu Artigo 6º: “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos, para a solução de problemas de interesse rural” (BRASIL, 1964, online).

Depreende-se que o ponto central do direito de propriedade está alicerçado na existência digna, a ser alçada por todos, indistintamente, mediante a consagração cumulativa dos direitos humanos fundamentais promulgados, tanto implícita, pelo próprio texto de 1988, quanto explicitamente, através dos Tratados Internacionais em que seja parte, enquanto normas voltadas à efetivação da cidadania através da concretização do direito fundamental à propriedade privada, e ainda, por meio dos princípios da ordem econômica e social, igualmente garantidores de uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, alcançados, sob esta qualidade, através da imposição de regras capazes de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar da população, segundo colóquio de Comparato¹⁵²:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

Ademais disso, o caráter social da propriedade privada também pode ser percebido na previsão da progressividade do imposto de propriedades rurais improdutivas (art. 153, § 4.º, I) e de propriedade predial e territorial urbana (art. 182, § 4.º, II), na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, decorrente do descumprimento da função social (art. 184), como também, na imposição da expropriação, sem qualquer direito à indenização ao prejuízo, de propriedades rurais e urbanas “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo”, além de outras sanções ao proprietário (art. 243, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 81, de 2014)¹⁵³

¹⁵² COMPARATO, F. K. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Revista CEJ. Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal. Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set/dez., 1997, p. 96.

¹⁵³ ISHIKAWA, Lauro; ISHIKAWA, Érica Tais Ferrara. **A superação da propriedade absoluta a partir da imposição constitucional de sua função social**. Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Downloads/3985-Texto%20do%20artigo%20-%20Arquivo%20Original-16559-1-10-20150715.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2020.

3.2 CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À HABITAÇÃO À LUZ DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS

Na qualidade de membro da ONU, o Brasil assumiu o compromisso internacional de garantir a todo ser humano um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, objetivo que alcança as necessidades relacionadas à alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. Direitos que tiveram seu âmbito de proteção inaugurados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, cuja importância foi posteriormente confirmada em território nacional através da promulgação, no ano de 1996, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, servindo para reforçar o reconhecimento do direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família o qual, segundo previsto na declaração, abrange o atendimento as necessidades com alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como a uma melhora contínua das condições de vida das pessoas.

Entretanto, ainda que o direito brasileiro contemple em vários de seus instrumentos jurídicos o Direito à Habitação – devendo inclusive ser exercido em condições que assegurem um nível de vida adequado para o indivíduo e sua família –, infelizmente, o acesso a tal direito acaba restrito às classes sociais mais favorecidas economicamente. Portanto, acaba sendo uma realidade presente na vida das pessoas das classes média e alta, deixando à margem a grande maioria da população brasileira, o que faz emergir um quadro social caótico, formado por pessoas pobres e vulneráveis que encontram nas favelas, nos assentamentos informais e até mesmo nas ruas das cidades um local para satisfazer suas necessidades por uma moradia, vivendo em condições precárias, sem espaço para desenvolver um lar adequado onde lhes seja garantido o acesso a serviços básicos, como água, saneamento básico, eletricidade e serviços de saúde, e, sobretudo, sem que lhes seja oportunizado um trabalho.

Desde sua promulgação em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil já discorria acerca da questão habitacional o fazendo de forma indireta, seja ao defini-la como uma matéria de competência comum entre os entes federados, apontando-os, assim, como os responsáveis pela promoção de programas de construção de moradias e pela melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX); seja por considerá-la como

uma das necessidades vitais básicas a ser atendida pelo salário mínimo, enquanto um direito dos trabalhadores urbanos e rurais – ou seja, restando definida como um dos atributos a ser considerado na fixação da verba salarial que tem como fim à melhoria das condições sociais dos trabalhadores (artigo 7.º, inciso IV).

Contudo, o direito à habitação somente ganhou status de direito constitucional a partir das alterações introduzidas pela Emenda n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, que passou a encará-lo como um direito social ao incluí-lo no rol dos constantes no artigo 6.º, tendo em vista sua associação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana.

E, em se tratando de um direito social, o Direito à Habitação encontra guarida na segunda dimensão de direitos humanos e, nesta qualidade, classifica-se como uma norma jurídica de eficácia limitada, cuja efetividade resta subordinada a uma prestação positiva proporcionada pelo Estado, direta ou indiretamente¹⁵⁴ – recai, portanto, sobre o Estado o dever de concretizar tal direito por dele depender a proteção da dignidade humana.

Deste modo, porque detentor deste atributo, seus contornos constitucionais servem como diretriz a orientar a implementação de políticas públicas habitacionais pelo Poder Público, o que não afasta seu caráter de norma cogente. Conforme defende PIOVESAN¹⁵⁵ "a violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção".

Nesta esteira, conforme destacado alhures, a trajetória da política habitacional brasileira teve início com a lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, por meio da qual restou atribuído ao Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, a competência pela formulação da política nacional habitacional e de planejamento territorial, formalizada através da coordenação da ação dos órgãos públicos e orientação da iniciativa privada, no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda – destacando, destarte, a imposição legal ao destinar a aplicação dos recursos à obtenção de residência pelo adquirente, sua família e seus

¹⁵⁴ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 277.

¹⁵⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 200.

dependentes, vedadas quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à construção da mesma.

Para alcançar seu desiderato, o texto legal discorreu acerca da forma de intervenção federal no setor habitacional, operacionalizado por intermédio dos órgãos federais por ela instituídas, a saber: i) Banco Nacional da Habitação (BNH), ii) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHA), e iii) Caixas Econômicas Federais, IPASE, Caixas Militares, órgãos federais de desenvolvimento regional e as sociedades de economia mista – todos igualmente responsáveis pelo exercício de atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira. Ficaram reservados aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais; e à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.

A legislação estabeleceu ainda que a utilização dos recursos financeiros tinha como prioridade: a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação; os projetos municipais ou estaduais (que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos) permitissem o início imediato da construção de habitações; os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria; os projetos da iniciativa privada que contribuíssem para a solução de problemas habitacionais; e a construção de moradia a população rural.

Depreende-se que o surgimento do plano habitacional patrocinado pela lei sob análise estava atrelado às metas federais vinculadas à habitação e ao planejamento urbano, com destaque para o BNH que figurava como seu órgão essencial cuja atuação estava subordinada às diretrizes definidas pelo SERFHA - órgão articulador das políticas urbanas e habitacionais-, segundo ressalta Heck¹⁵⁶:

De modo geral, o funcionamento do sistema SERFHAU – BNH alinhava-se, desde sua concepção, às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro no regime militar, caracterizadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal: aos estados e municípios caberia tão somente a função de

¹⁵⁶ HECK, Eneida R. Beluzzo Godoy. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo**: 1971-2001. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU-USP, São Paulo, 2004.

execução das políticas formuladas na esfera central, de modo que as instâncias governamentais, nas esferas estadual e municipal, acabavam se tornando meras agenciadoras de recursos federais, atendendo às exigências da política centralizada para obtê-los.

E, embora sua política habitacional inicial estivesse voltada à parcela da população com renda mensal inferior a três salários mínimos, a partir de 1973, com sua transformação em empresa pública e ampliação do seu escopo de atuação, o BNH se afirma como o principal definidor da política urbana brasileira, passando a atuar não apenas com agente financiador das COHABs, mas também dos estados, municípios e, sobretudo, das várias empresas públicas e mistas surgidas com a reforma administrativa promovida pelo decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que entre outras inovações instituiu a empresa pública e a sociedade de economia mista como instrumentos jurídicos voltados à viabilização dos serviços públicos¹⁵⁷.

Ocorre que a flagrante dicotomia percebida entre as ações governamentais traçadas na referida legislação e aquelas surgidas no transcorrer de sua implementação corroboram o distanciamento do planejamento municipal pensado como estratégia de crescimento equilibrado e descentralizado, consoante às diretrizes definidas pela SERFHA, daquele efetivamente promovido através da adoção, pelo BNH, da estratégia de desenvolvimento econômico formulada pelo Ministério da Fazenda, apoiada no modelo de concentração urbana que priorizava os principais centros urbanos brasileiros, a qual, inclusive, acabou por afastar este órgão da atuação originalmente destinado à população de baixa renda, embora seu objetivo inicial tenha sido alvo de retomada em 1973, com a instituição do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e, posteriormente, da chamada “Carteira de Operações Sociais”, a partir de 1975¹⁵⁸.

E, antes do fim do regime militar (1985), no período que ficou conhecido como de redefinição da política de habitação popular, as políticas habitacionais promovidas através da atuação do BNH já apresentavam fortes sinais de desgaste. Todavia, na tentativa de renovar-se politicamente e legitimar-se socialmente, o governo militar criou os chamados “programas alternativos” – que, todavia, não se destinavam prioritariamente à produção de novas unidades habitacionais, mantendo inalterada a estrutura social até então vigente. Estes programas, para

¹⁵⁷ ROSA, Thaís Troncon. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil:** institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP. Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Downloads/73470-Texto%20do%20artigo-98765-1-10-20140131.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

¹⁵⁸ ROSA, Thaís Troncon. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil:** institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP.

Royer¹⁵⁹, estavam pautados em “intervenções que impactassem rapidamente sem, no entanto, reverter a condição estrutural na qual se encontravam as famílias moradoras de favelas e outros tipos de assentamento subnormais”.

Independentemente disso, é cediço que o BNH inaugurou um modelo de atuação estatal cujos reflexos ultrapassam seu período de atuação, como a disseminação da figura do “agente operador”, que tem como embrião os agentes públicos que atuavam nas Companhias de Habitação - COHABs, voltados ao atendimento da população de baixa renda – um modelo de atuação governamental hoje denominado habitação de interesse social¹⁶⁰.

Com o fim do regime militar, em 1985, brota a chamada Nova República¹⁶¹, acomodada no projeto de reestruturação das políticas públicas setoriais que não olvidando a crise financeira e institucional do sistema habitacional implementado pela lei n.º 4.380/64, desencadeou um debate sobre os rumos do BNH, que resultou na decretação de sua extinção em 1986, criando, com isso, um vácuo nas políticas habitacionais e urbanas brasileiras, além de esgotar o padrão de financiamento até então vigente.

Remota a esse mesmo período político a lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, instrumento jurídico destinado a regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, considerada aquela como o conjunto de medidas que visavam promover uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (§ 1.º de seu artigo 1.º); e, entendida esta como o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (§ 2.º de seu artigo 1.º).

¹⁵⁹ ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU-USP, São Paulo, 2009, p. 58.

¹⁶⁰ ROSA, Thaís Troncon. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização**. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP.

¹⁶¹ O quinto período da República no Brasil é conhecido como Nova República, e teve início em 1985, quando o vice-presidente eleito José Sarney assumiu a presidência do Brasil, após a morte do cabeça de chapa, Tancredo Neves. A nova República estabeleceu as eleições diretas em todos os níveis e tornou a legalizar os partidos políticos. Houve também o fim da censura e garantiu-se o direito de greve, e de liberdade sindical, além dos direitos trabalhistas, que foram aumentados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/periodo-conhecido-como-nova-republica-comeca-com-o-fim-da-ditadura-militar-no-brasil/periodo-conhecido-como-nova-republica-comeca-com-o-fim-da-ditadura-militar-no-brasil>. Acesso em: 13 jul. 2020.

Seguindo essa linha de raciocínio, o Estatuto da Terra, como ficou conhecido, inovou ao invocar explicitamente o princípio da função da propriedade rural enquanto requisito condicionante a seu acesso (artigo 2.^o¹⁶²), sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária. Estabeleceu, ademais, os critérios para efetivo cumprimento de sua função social (artigo 9.^o¹⁶³), destacando, inclusive, o dever do proprietário em garantir níveis satisfatórios de produtividade, requisito que permaneceu carente de definição até 1993, com a edição da Lei n.^o 8.629, surgida com o escopo de regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII¹⁶⁴, da Constituição Federal de 1988, servindo também para preencher referido vazio legislativo, ao dispor nos seguintes termos:

Art. 6.^o Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1.^o O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2.^o O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

¹⁶² Art. 2.^o É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1.^o A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

§ 2.^o É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3.^o A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4.^o É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

¹⁶³ Art. 9.^o A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1.^o Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1.^o a 7.^o do art. 6.^o desta lei.

§ 2.^o Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3.^o Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4.^o A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5.^o A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

¹⁶⁴ BRASIL. Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3.º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

§ 4.º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5.º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6.º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7.º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8.º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Por sua vez, a Lei n.º 8.629/93 previu, entre outras regras, o destino preferencial das terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios aos seus planos (artigo 13); a realização de assentamento de trabalhadores rurais em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada (artigo 17); a consolidação dos projetos de assentamento através da concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação (artigo 17, inciso V); a possibilidade de contratação de instituição financeira federal para a operacionalização da concessão de créditos de instalação, dispensada a licitação (artigo 17, § 3.º); a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária por

meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU (artigo 18).

Porque formada com essa carga ideológica, a lei n.º 8.629/93 seguiu o caminho trilhado pela Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964, responsável pela promoção de significativas alterações na Constituição de 1946, todas amplamente recepcionadas pelo texto constitucional de 1988, quais sejam: inserir, dentre as competências da União, o dever de legislar sobre direito agrário (art. 5º, inciso XVI); autorizar a desapropriação de imóvel por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1.º do art. 147 (mediante a alteração do parágrafo 16 do artigo 141); prever os requisitos permissivos e as regras aplicáveis na promoção da desapropriação da propriedade territorial (com o acréscimo dos parágrafos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º ao artigo 147); e, por fim, prever as formas de aquisição de terras devolutas que constituam morada habitual de seus ocupantes, bem como da usucapião especial rural (com a alteração dos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do art. 156)¹⁶⁵.

Impende, também, trazer a lume, a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, diploma legal que se configura em mais um legado do regime militar de 1964, consagrador da Política Nacional

¹⁶⁵ "Art. 5.º Compete à União; [...]

XV - Legislar sobre:

a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário;"

Art. 4.º O § 16 do art. 141 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

"§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1.º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior."

Art. 5.º Ao art. 147 da Constituição Federal são acrescidos os parágrafos seguintes:

"§ 1.º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§ 2.º A lei disporá, sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§ 3.º A desapropriação de que trata o § 1.º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei

§ 4.º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§ 5.º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§ 6.º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1.º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada."

Art. 6.º Os §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 156 da Constituição Federal passam a ter a seguinte redação:

"§ 1.º Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas que tenham morada habitual, preferência para aquisição até cem hectares.

§ 2.º Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a três mil hectares, salvo quando se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo Governo Federal.

§ 3.º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais.

do Meio Ambiente (PNMA), enquanto mecanismo jurídico de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, a ser alcançado com o atendimento dos seguintes princípios (artigo 2.º):

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Além dos objetivos gerais acima elencados, que em termos gerais retratam ações voltadas à preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente, a PNMA prevê também objetivos específicos (artigo 4.º¹⁶⁶), que em conjunto com aqueles buscam equilibrar os mecanismos de defesa ambiental com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, objetivando a promoção do desenvolvimento sustentável e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Em síntese, a PNMA representa o principal instrumento legal de proteção ambiental e, embora anteceda a Carta de 1988, foi por esta recepcionada e, inclusive, serviu para dar efetividade ao artigo constitucional 225¹⁶⁷, que tem como objetivo tornar efetivo o direito de todos

¹⁶⁶ Art 4.º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

¹⁶⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ser alcançado com a qualidade ambiental propícia à vida, com dignidade, das presentes e das futuras gerações.

Seguindo o conceito jurídico de ordem urbanística surgido no final do século XX e início do século XXI, a Constituição Federal de 1988 adota uma nova concepção do termo cidade, encarando-a como um bem ambiental, passando a ser disciplinada pelos artigos 182 e 183, segundo esclarece Pacheco Fiorillo¹⁶⁸:

Com a edição da Constituição Federal de 1988, fundamentada em sistema econômico capitalista, que necessariamente tem seus limites impostos pela dignidade da pessoa humana (art.1, III e IV, da CF), a cidade – e suas duas realidades, a saber, os estabelecimentos regulares e os estabelecimentos irregulares – *passa a ter natureza jurídica ambiental*, ou seja, a partir de 1988 a cidade deixa de ser observada pelo plano jurídico com base nos regramentos adaptados tão-somente aos bens privados ou públicos e *passa a ser disciplinada em face da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF) de forma mediata e de forma imediata em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183 da Carta magna (meio ambiente artificial).*

Para melhor entendimento do pensamento exposto acima convém esclarecer as duas realidades das cidades destacadas pelo autor, senão vejamos do trecho abaixo transcrito:

Nos outros países do mundo, as cidades se desenvolvem com a mesma velocidade e até mais depressa, sendo certo que esse desenvolvimento “leva em quase toda parte a resultados muito diferentes: os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providas com os serviços com os serviços públicos, as ruas, os parques, etc., dizem respeito somente a uma parte da população; outra parte não está em condições de se servir deles, e *se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos irregulares*” (grifos nossos), muitas vezes em contato direto com os regulares mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios totalmente diversos daqueles que valem para o resto da cidade¹⁶⁹.

A tutela constitucional da cidade passa a integrar o meio ambiente artificial, compreendido este pelo espaço urbano construído, cujas diretrizes estão disciplinadas no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), que surge como instrumento

¹⁶⁸ PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 268.

¹⁶⁹ PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, p. 266.

regulamentador dos artigos 182¹⁷⁰ e 183¹⁷¹ da Constituição Federal de 1988 e, munido dessa qualidade, atribui feição ambiental a propriedade urbana, cujo uso passa a ser regulado pelas regras definidas no parágrafo único de seu artigo 1.º, a saber: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”

Ao atrelar o uso da propriedade urbana ao equilíbrio ambiental das cidades, o Estatuto da Cidade estabeleceu o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I, da Lei n.º 10.257/2001).

E vai além, definindo as diretrizes¹⁷² destinadas a orientar a política de desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sob uma nova perspectiva fundada na

¹⁷⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁷¹ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

¹⁷² Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

dignidade da pessoa humana e no direito ambiental, destacando a moradia como um dos direitos que estruturam a garantia do direito a cidade sustentável, instituindo os instrumentos destinados a dar efetividade as suas disposições, entre os quais destaca Pacheco Fiorillo¹⁷³:

Dentre os instrumentos apontados, entendeu por bem o legislador estabelecer planos (art. 4.º, I), planejamentos (art. 4.º, II e III), instituídos (art. 4.º, IV e V) e, principalmente, impor no plano infraconstitucional a utilização do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 4.º, VI), instrumento por excelência de tutela do meio ambiente artificial.

Deu relevância particular, no âmbito do planejamento municipal, tanto ao plano diretor (art. 4.º, III, a, bem como arts. 39 a 42 do Estatuto) como à disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 4.º, III, b, assim como arts. 5 e 6 do Estatuto).

Destacou no âmbito dos institutos tributários e financeiros o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU (art. 4.º, IV, a, bem como art. 7.º do Estatuto). Disciplinou de forma ampla vários institutos jurídicos e políticos, a saber: a desapropriação (art. 4.º, V, a, bem como art. 8.º do Estatuto), a concessão de uso especial para fins de moradia (art. 4.º, V, h, assim como arts. 15 a 20 do estatuto – dispositivos vetados conforme mensagem de Veto 730), usucapião especial de imóvel urbano (art.4, V, j, bem como arts. 9 a 14 do Estatuto, o direito de superfície (art.4, V, l, assim como arts. 21 a 24 do Estatuto), o direito de preempção (art.4, V, m, assim como arts. 25 a 27 do Estatuto), outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso (art. 4.º, V, n, bem como arts. 28 a 31 do estatuto), transferência do direito de construir (art. 4.º, V, o, assim como art. 35 do Estatuto) e ainda o instrumento denominado operações urbanas consorciadas (art. 4.º, V, p, assim como arts. 32 a 34 do Estatuto).

-
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
 - h) a exposição da população a riscos de desastres.
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.
- XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.
- XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

¹⁷³ PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, p. 283.

Realizou de forma clara no âmbito do Meio Ambiente Artificial os critérios infraconstitucionais disciplinadores do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, criando o estudo prévio de Impacto de Vizinhança (arts. 4.º, VI, e 36 a 38 do Estatuto).

Logo, o Estatuto da Cidade estabeleceu um marco legal ao prever a elaboração de políticas urbanas voltadas a orientar o crescimento urbano, o uso e ocupação do solo de maneira a criar uma sociedade mais justa, definindo não apenas os instrumentos norteadores desta política, mas, sobretudo, a atuação conjunta da população em geral e do Poder Público Municipal como garantidores de suas disposições.

Impulsionado pelas inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade, em 1 de janeiro de 2003 o Governo Federal instituiu o Ministério das Cidades, órgão criado com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades culminaram no lançamento de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH), responsável pela criação e organização de uma Política Nacional de Habitação (PLANHAB) voltada a solucionar o problema do déficit de moradias no Brasil, instituído pela Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O PLANHAB como instrumento da nova Política Nacional de Habitação, foi definido pelo Ministério das Cidades¹⁷⁴ como sendo:

A Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (ConCidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. Um dos principais objetivos da PNH é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir as condições para atingir sua principal meta: promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial para a população de baixa renda.

¹⁷⁴ BRASIL. Plano Nacional de Habitação. Brasília, 2009, p. 11. Disponível em: http://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

Os objetivos traçados pelo SNHIS¹⁷⁵ têm como meta viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável (artigo 2.º, I); implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda (artigo 2.º, II); e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (artigo 2.º, III).

Ao viabilizar a construção habitacional para famílias de baixa renda, o SNHIS dá efetividade ao disposto no artigo 23, IX¹⁷⁶ da Constituição Federal de 1988, agindo como órgão centralizador dos programas e projetos destinados à habitação de interesse social, a serem elaborados segundo os princípios e diretrizes definidos em seu diploma criador, senão vejamos:

Art. 4.º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II – as seguintes diretrizes:

- a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;
- d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;
- f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;
- g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e

¹⁷⁵ Art. 2.º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

¹⁷⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Os recursos do FNHIS têm aplicação definida pela lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social.

O FNHIS, de natureza contábil, responsável por centralizar os recursos orçamentários dos programas de urbanização de assentamentos subnormais e de Habitação de Interesse Social (HIS), a ser gerido pelo Conselho Gestor composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil foi o meio usado para regulamentar o SNHIS.

Então, por estar estritamente ligado ao Fundo, cuja lei impunha uma atuação descentralizada por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a implementação do SNHIS através do acesso aos recursos por aquele disponibilizados, fica subordinada a sua adesão pelos entes federados acima indicados.

Seguindo o caminho trilhado pelos textos legais anteriores, embora com eles não se confunda, a Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, institui o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas moradias a população de baixa renda, bem como a regularização fundiária, então entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 46).

O PMCMV é uma iniciativa do Governo Federal, em parceria com os estados federados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos, que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias para famílias de baixa renda, compreendendo dois subprogramas, o

Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU¹⁷⁷) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR¹⁷⁸).

Convém destacar que segundo dados da Fundação João Pinheiro¹⁷⁹, em 2009, o déficit habitacional brasileiro estava estimado em 5,998 milhões de domicílios (84% em zonas urbanas), sendo que em comparação com os anos de 2008 e 2007 na zona urbana, houve pequeno aumento de 10,1% em 2009 comparando-se com 2008 (9,4%) e 2007 (10,5%), o que representa um acréscimo de 459 mil unidades habitacionais no déficit habitacional brasileiro; porém, na zona rural houve queda no percentual, passando de 12,1% (2007) para 10,8% em 2009.

Com base nestes dados, a meta inicial do PMCMV consistia em atender um milhão de famílias de baixa renda, mediante a construção de moradias, envolvendo numa ampla parceria a União, estados, municípios, cooperativas e movimentos sociais, entre os protagonistas mais destacados, a qual posteriormente foi alterada pela Lei n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, ao estabelecer que:

O PMCMV, nos termos do art. 1.º desta Lei, tem como meta promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de dois milhões de unidades habitacionais, a partir de 1.º de dezembro de 2010 até 31 de dezembro de 2014, das quais, no mínimo, 220.000 (duzentas e vinte mil) unidades serão produzidas por meio de concessão de subvenção econômica na forma do inciso I do § 1.º do art. 6.º-B, nas operações de que trata o inciso III do caput do art. 2.º, a beneficiários finais com renda de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Criado na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva com o escopo de dinamizar a construção civil brasileira e combater os efeitos da crise econômica internacional iniciada em 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida representa o maior instrumento de redução do déficit habitacional do país dos últimos trinta anos. E, sem sombra de dúvidas, tem como principal mérito o fato de possibilitar à população mais pobre o acesso ao imóvel próprio através da subvenção,

¹⁷⁷ Art. 4º O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, desde 14 de abril de 2009.

§ 1º Para a implementação do PNHU, a União disponibilizará recursos na forma prevista nos incisos I, II e III do art. 2º [...]

§ 2º A assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHU.

¹⁷⁸ Art. 11. O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, desde 14 de abril de 2009.

Parágrafo único. A assistência técnica pode fazer parte da composição de custos do PNHR.

¹⁷⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0>. Acesso em: 26 jul. 2020.

pelo governo, de até 90% (noventa por cento) do seu valor, ficando o saldo devedor cabível ao beneficiário a ser pago em até 120 (cento e vinte) prestações mensais e fixas, isto é, sem a incidência de juros.

Em resumo, a política habitacional brasileira ganhou novos contornos com o PMCMV, que passa a encabeçar a provisão habitacional de interesse social e ao operar fora do FNHIS coloca em segundo plano o SNHIS, que passa a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários¹⁸⁰.

No tocante a temática envolvendo a regularização fundiária, as disposições tratadas na Lei n.º 11.977, de 2009, e na Lei n.º 11.124, de 2005, foram totalmente revogadas com a edição da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, diploma responsável por promover profundas alterações no sistema legal aplicado até então, passando, inclusive, a conceituar a regularização fundiária urbana (Reurb) como sendo “o conjunto de normas gerais e procedimentos que abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (artigo 9.º), e estabelecendo os princípios¹⁸¹ que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A aplicação da nova lei aos imóveis localizados em área rural está condicionada a área da unidade imobiliária objeto da regularização fundiária rural, que no caso terá que ser inferior a fração mínima de parcelamento prevista na Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

¹⁸⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. MINHA CASA MINHA VIDA, NOSSO CRESCIMENTO: ONDE FICA A POLÍTICA HABITACIONAL? Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf. Acesso em 26 de jul. 2020.

¹⁸¹ Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

A regularização fundiária urbana abrange duas modalidades, que são: de interesse social (Reurb-S) e interesse específico (Reurb-E). O primeiro caso é aplicado aos núcleos urbanos informais¹⁸² ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal (artigo 13, I), já a segunda modalidade de regularização fundiária é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo (artigo 13, II).

O que diferencia uma espécie da outra são os seus beneficiários, que no caso da Reurb-S compreende a “população de baixa renda”, tendo em vista as isenções e particularidades¹⁸³ deste tipo de regularização. Por sua vez, a Reurb-E contempla a população que não se enquadra como “baixa renda”, que nesta qualidade não se beneficia das isenções aplicáveis a Reurb-S, além disso, será sempre promovida sobre bem público, ficando a aquisição de direitos reais pelo particular condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias (artigo 16).

A aquisição imobiliária no processo de regularização fundiária urbana compreende os institutos jurídicos previstos no artigo 15¹⁸⁴ de referido diploma legal, com destaque para a

¹⁸² Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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

¹⁸³ Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

§ 1.º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2.º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 3.º O disposto nos §§ 1.º e 2.º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

¹⁸⁴ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9.º a 14 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2.º da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001;

legitimação fundiária, que constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (artigo 23).

Seu enquadramento como modalidade originária do direito de propriedade significa que o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (§ 2.º do artigo 23).

Merece destaque, também, o instituto da legitimação da posse, enquanto instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, somente cabível para imóveis privados, constituído por ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade na forma da lei (artigo 25).

A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos (§ 1.º do artigo 25) e não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (§ 2.º do artigo 25).

Por fim, sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, a legitimação da posse será automaticamente convertida em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) ;

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 ;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 ;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

prática de ato registral (artigo 26); e, nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente (§ 1.º do artigo 26).

E tal qual a legitimação fundiária, uma vez convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário (§ 2.º do artigo 26).

Contudo, destoa do instituto da legitimação fundiária porque poderá ter seu título cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições legais deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

Impende destacar que a Lei n.º 13.465 gerou grandes polêmicas por alterar aspectos da regularização fundiária, sendo apontado por alguns como uma legislação que facilita a concentração fundiária, a grilagem de terras e extingue os critérios que asseguravam a função social da propriedade, isso porque a nova lei fixa um entendimento de regularização fundiária urbana como a simples titulação do imóvel, quando o conceito anterior previa uma série de medidas associadas a condições dignas de moradia e acesso à infraestrutura adequada.

Resultado da conversão em lei da medida provisória n.º 759, a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 é objeto de acirrada polêmica desde a sua origem, e embora tenha sido defendida pelo governo federal da época (mandato do presidente Michel Temer) sob a justificativa de beneficiar milhões de moradores de áreas irregulares através da contemplação do direito de propriedade de áreas ocupadas, foi alvo de acirrada crítica, por supostamente destruir a política de regularização fundiária construída a partir de 2009, segundo os argumentos contrários encontrados no documento “Carta ao Brasil. Medida Provisória 759-2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil”, subscrito por diversas entidades da sociedade civil, ora reproduzidos:

Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão - A MP 759

cria tratamento desigual entre os ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão. Editada em 22/12/2016, a MP 759 é um verdadeiro presente de natal” para falsos loteadores das áreas urbanas, desmatadores e grileiros de terras públicas na área rural, a ainda: Extingue critérios que asseguravam o interesse social o que vai prejudicar os trabalhadores, sobretudo no presente contexto de crise. Acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte do Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade. Ø Extingue o licenciamento ambiental diferenciado para as áreas de interesse social, inviabilizando na prática a regularização fundiária destes casos pelo Município. Revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido. Privatização em massa do Patrimônio da União - A doação e venda dos imóveis da União dependem de critérios legais para que o interesse público e social seja atendido com o rompimento do domínio público. A MP pelo instrumento da “legitimação fundiária” permite a privatização sem nenhum critério legal, por mero ato discricionário do Poder Executivo. Possibilitam-se a regularização de condomínios de alto-padrão, loteamentos fechados em áreas federais, sem a devida exigência de contrapartidas ambientais. Um dos grandes negócios da MP 759 é promover a liquidação do patrimônio da União (terras e águas federais) em prejuízo de sua função socioambiental, ou seja, a MP 759 entrega o patrimônio público nacional ao mercado imobiliário e aos grandes empreendedores público-privados. Anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia - A massiva crítica ambiental à MP 759 alerta para o fato de que as terras públicas da Amazônia estarão, mais do que nunca, sujeitas à grilagem, neste caso favorecida pela MP 759 que amplia prazo para “regularizar” invasões e grilagens inclusive tolerando o desmatamento como prova de ocupação. A MP 759 deturpa os critérios de regularização fundiária do Programa Terra Legal na Amazônia (Lei 11.952/2009) permitindo a regularização em favor de quem já é proprietário de outro imóvel e para ocupantes após 2004, sem cadeia possessória contínua. Passo contínuo à privatização de terras da União na Amazônia, almeja-se a liberação da venda de terras rurais a estrangeiros, proposta pelo Projeto de Lei n.º 4.059/2012, apoiado pelo atual Governo. Ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária: No tocante à regularização fundiária rural, a MP 759 é marcada pela mercantilização da terra e desoneração do INCRA das obrigações junto às famílias assentadas. Altera a Lei n.º 8.929/1993 (Lei da Reforma Agrária) e a Lei n.º 13.001/2014 (sobre créditos de famílias assentadas). Na contramão do interesse público nacional e regional que envolve a matéria, a MP 759 tende a “municipalização” da seleção de famílias beneficiárias, fortalecendo as oligarquias locais. A MP 759 e a aversão às lutas populares. Na cartilha da MP 759 “Quem luta, tá morto”: A ofensiva do artigo da 62 impõe um retrocesso de garantia de direito à justiça, o que totalmente é inconstitucional! Nesta mesma lógica, são preteridas as famílias acampadas nos assentamentos da Reforma Agrária. Nas situações de conflito fundiário urbano judicializado, assentamentos organizados estão sob a imposição da MP 759 impedidos de: Ø Defender-se a partir do princípio da função social da propriedade Ø Defender-se a partir das disposições das ZEIS Ø Defender-se

com base na usucapião constitucional Ø Defender-se com base na desapropriação do artigo 1.228, § 4.º do Código Civil.¹⁸⁵

Mesmo com os movimentos contrários a novo modelo de regularização fundiária introduzido pela MP 759, estes não lograram êxito em impedir sua conversão em lei, o que foi feito com algumas alterações em seu texto original, resultando, ao final, na controvérsia relacionada à constitucionalidade afeta ao instituto da legitimação fundiária, que ao atribuir a propriedade do terreno (público ou privado) ocupado ao morador de “núcleo urbano informal consolidado” existente em 22 de dezembro de 2016 (data da edição da MPV 759/2016), independentemente do período anterior de posse, enseja a perda do direito de propriedade tanto ao particular quanto ao ente público, viabilizando, assim, a distribuição indiscriminada de terrenos públicos, em flagrante afronta a regra constitucional que proíbe a usucapião de bens públicos.

No mesmo sentido, a nova Lei não reduz as exigências ambientais e urbanísticas para a regularização dos assentamentos de média e alta renda, embora o faça em relação aos assentamentos ocupados pela população de baixa renda. Todavia em ambas as modalidades, a exemplo do que já ocorria no contexto do Capítulo III da Lei de 2009, a regularização fundiária está vinculada a aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento, que promoverá o parcelamento do solo, indicando os logradouros e terrenos públicos e definindo a localização dos futuros lotes.

Diante de tal exigência, a novel lei não ensejará nenhum tipo de regularização em massa, devido à necessidade de elaboração de projeto urbanístico específico para cada assentamento, tarefa que exige dos municípios uma estrutura adequada, capaz de elaborar um cadastro imobiliário e o levantamento georreferenciado da situação existente, realidade inalcançável na maior parte dos municípios brasileiros, o que permite concluir que essa política continuará a ser executada lentamente.

¹⁸⁵ CARTA AO BRASIL. **Medida Provisória 759-2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil.** Disponível em: <https://iab.org.br/sites/default/files/Carta-ao-Brasil-Ultima.pdf>. Acesso em 27 jul. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, com este trabalho, estudar a efetividade na aplicação do Direito Fundamental à Habitação no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma abordagem multinível. Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos.

No capítulo 1, foi abordado, brevemente, sobre os primórdios da civilização onde foi semeada a primeira espécie de propriedade privada até o surgimento da necessidade de proteção do Direito Fundamental à Habitação, decorrente da expressiva precariedade das condições habitacionais advindas com o capitalismo industrial, que foi o principal responsável por estimular o êxodo rural, pois impulsionou o homem do campo a buscar novas oportunidades nas cidades. Estas, logo sentiram os efeitos de um crescimento acelerado e, principalmente, desorganizado, caracterizado por inúmeras moradias irregulares, precárias, com total falta de condições higiênicas. Este cenário também despertou o interesse de diferentes setores da sociedade que, defendendo seu caráter público, atribuíam ao Estado a responsabilidade pela elaboração de soluções, inaugurando uma nova forma de encarar as cidades, o planejamento de seu desenvolvimento urbano de forma sustentável.

Destaca-se, neste capítulo, a Nova Agenda Urbana, documento elaborado em 2016 na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Nela, o Direito à Habitação adequada constituiu uma das várias nuances dos direitos humanos, dado seu caráter inerente à dignidade da pessoa humana.

Ainda nesta parte do estudo, importante mencionar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que incluiu, como um direito decorrente dos direitos humanos, o direito a uma habitação adequada, tanto ao ser considerado individualmente quanto quando este compõe um núcleo familiar, hipótese na qual a efetividade deste direito pressupõe a coexistência com outros direitos fundamentais.

O capítulo 2 iniciou com a análise do fenômeno da globalização, apontado como o grande responsável pelo intercâmbio de diversos ordenamentos jurídicos no cenário mundial, realidade que deu origem a Teoria da Interconstitucionalidade desenvolvida no contexto da União Europeia.

Teoria responsável por promover o equilíbrio entre os ordenamentos jurídicos dos países que compõem determinado sistema, isto é, busca-se o diálogo constitucional entre a pluralidade de fontes constitucionais com o fim de estabelecer uma interpretação e aplicação que leve em consideração o nível de proteção geral de determinado sistema jurídico de proteção (universal, regional, nacional).

Analisou-se, também neste capítulo, o surgimento dos sistemas internacional, regional e nacional de direitos humanos, com enfoque nos instrumentos jurídicos que visam assegurar a aplicação do Direito à Habitação, sob a premissa que defende sua vinculação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Por fim, o terceiro e último capítulo destacou o direito à propriedade privada, por entender que este reflete o progresso histórico-jurídico brasileiro de acesso ao direito habitacional. E, munido deste objetivo, apresentou o processo evolutivo do direito à propriedade, promovido pela legislação constitucional e infraconstitucional brasileira. O capítulo também discorreu sobre a trajetória das políticas públicas habitacionais brasileiras, relacionando-as ao contexto político em que foram elaboradas.

No que diz respeito aos questionamentos formulados por esta mestranda quando da elaboração do projeto de pesquisa, tem-se que, após o término do desenvolvimento do presente estudo, constatou-se que os textos legais vigentes no Brasil, que visam à concretização do direito fundamental à habitação, estão em harmonia com as disposições internacionais e regionais, visto estarem em consonância com as normas gerais que determinam o exercício do direito à habitação adequada, com respeito ao princípio da dignidade humana. Além disso, as leis vigentes no Brasil atendem aos compromissos assumidos com a ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Quanto ao segundo questionamento, tem-se que embora o arcabouço legal de acesso à habitação preveja o exercício deste direito de forma adequada, ou seja, em conformidade com os demais direitos fundamentais, notadamente o da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente equilibrado e da propriedade privada; na prática, a realidade é totalmente diferente do disposto no papel.

Não é novidade para ninguém que mais da metade da população brasileira vive em moradias informais, totalmente carentes do mínimo existencial necessário para desfrutar de uma vida digna. Sem sombra de dúvidas o universo de brasileiros que vive nestas condições não guarda outra perspectiva que não seja a sobrevivência, dependendo da ajuda das instituições governamentais e não governamentais para serem atendidas suas necessidades vitais essenciais, já que muitos sequer possuem condições intelectuais para obter um emprego capaz de alçá-los a uma vida efetivamente digna.

Tudo isso é consequência do fato das políticas públicas voltadas a regularização imobiliária irregular no Brasil surgirem de forma tardia e insuficiente, com o escopo de solucionar um passivo habitacional acumulado ao longo de décadas, desenvolvido em meio a um cenário flagrantemente discriminatório que fez surgir diversas mazelas sociais, ambientais, estruturais, fisiológicas e psicológicas, sem qualquer condição de promover uma vida com qualidade.

A história habitacional brasileira é marcada pela ocupação irregular do solo, responsável por desencadear consequências nefastas ao meio ambiente natural e artificial (cidades), sentidas e promovidas até os dias de hoje, seja pela formação e crescimento desenfreado dos assentamentos informais irregulares, como as favelas, seja pela ausência, por longo período, de instrumentos jurídicos capazes de evitar ou minimizar os problemas sanitários observados em grande escala nos espaços urbanos.

Ademais disso, verificou-se que as reformas urbanas promovidas no transcorrer dos tempos não contemplaram as necessidades básicas e sociais da grande massa de excluídos sociais, servindo, principalmente, como elemento seletivo, ao restringir seus planos e projetos aos bairros localizados nos centros das cidades e manter a população de baixa renda nas periferias, largadas a sua própria sorte.

Depreende-se, portanto, que a legislação que trata da habitação no Brasil não detém potencial de atingir, de forma plena, o direito fundamental à habitação, através de sua coexistência com outros direitos fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, do meio ambiente equilibrado, proporcionando higiene ambiental e saúde mental e física.

Este estudo foi de grande valia para esta Mestranda pois fez brotar uma nova visão em relação à questão habitacional, assentada no quadro discriminatório observado a partir da distribuição de terras promovida desde a época colonial, cujos ideais iniciais seguiram fortalecidos por força da carência de políticas públicas inclusivas, culpadas por essa dicotomia social cada vez mais excludente e incapaz de efetivamente proporcionar às classes mais pobres da sociedade o exercício do direito à habitação de forma digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de direito internacional público**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, v. 1.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra, 1987.

ANTIGO regime. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/antigo-regime/#:~:text=Antigo%20Regime%20%C3%A9%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o,%3A%20clero%2C%20nobreza%20e%20burguesia>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Disponível em: [www:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20\(3\).pdf](http://www:///C:/Users/julia/Downloads/67828-Texto%20do%20artigo-89259-1-10-20131125%20(3).pdf). Acesso em: 07 jul. 2020.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis: retificação de registro e georreferenciamento, fundamento e prática**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANCO Nacional da Habitação. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BANDEIRA POMBO, Michelle Pires. **O direitos fundamentais e sua nova dimensão contemporânea**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/os-direitos-fundamentais-e-sua-nova-dimensao-contemporanea/#:~:text=Partindo%2Dse%20da%20ideia%20inicial,dimens%C3%A3o%20pr%C3%B3pria%20de%20direitos%20fundamentais%2C>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. **Ação civil pública na perspectiva dos direitos humanos**. 2.ed. São Paulo: LTR, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 563 - 569.

_____. **Curso de direito constitucional**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 598.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRASIL. Ato institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966. **Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Pol%C3%ADtica%20do%20Imp%C3%A9rio%20do,I%2C%20em%2025.03.1824. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htmAcesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 89, de 04 de dezembro de 1998. **Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decreto-legislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. **Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n.1, de 17 de outubro de 1969. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 01 de janeiro de 1916. **Código civil dos estados unidos do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade:** itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim G. **Estudos sobre direitos fundamentais.** 2.ed. portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri= LEGISSUM%3AI33501](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33501)>. Acesso em: 26 nov. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. A Sociedade em Rede.** Vol. 1. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra 1999.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Princípios gerais de direito público.** 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1964.

CHORÃO, Mário Bigotte. **Temas fundamentais de direito.** Coimbra: Almedina, 1991.

COMITÊ dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites_economicos.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 181-182. TAVARES, André R. **Direito constitucional da empresa.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

COMPARATO, F. K. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** Revista CEJ. Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal. Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set/dez., 1997.

COMPILAÇÃO de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. **ONU.** Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

COSTA, Emilia Viotti. **Da Monarquia à República.** 5.ed. São Paulo: [s.n.], 1987, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A luta pelos direitos humanos.** In: LOURENÇO, Maria Cecília França. Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP: 1934-1999. São Paulo: Universidade de São, 1999.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Trad. e notas de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

Fernandes, Sophie Perez. **A Proteção Dos Direitos Fundamentais pelo Direito Da União Europeia – Da Carta aos Estados, o enigma da esfinge**. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/53241/1/Vers%C3%A3o%20digital.pdf>. Acesso em 18 ago 2020.

FERREIRA, Maria. **História da república no Brasil**: Nova República começa com o fim da ditadura militar. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/periodo-conhecido-como-nova-republica-comeca-com-o-fim-da-ditadura-militar-no-brasil/periodo-conhecido-como-nova-republica-comeca-com-o-fim-da-ditadura-militar-no-brasil>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GALEA, Rafael Colina. La Función Social de la Propiedad Privada em La Constitución Española de 1978. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1997 Apud SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A Propriedade Agrária e suas funções sociais. In SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da.;XAVIER, Flávio Sant´Anna., organizadores. **O Direito agrário em debate** – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador: Jus Podivm, 2015.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **Queda do estado novo**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/queda-do-estado-novo/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HECK, Eneida R. Beluzzo Godoy. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo**: 1971-2001. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU-USP, São Paulo, 2004.

ISHIKAWA, Lauro; ISHIKAWA, Érica Taís Ferrara. **A superação da propriedade absoluta a partir da imposição constitucional de sua função social**. Disponível em: file:///C:/Users/julia/Downloads/3985-Texto%20do%20artigo%20-%20Arquivo%20Original-16559-1-10-20150715 .pdf. Acesso em: 08 jul. 2020.

ISHIKAWA, Lauro. **A Propriedade privada e as constituições brasileiras de 1824 e de 1891**. Pensamento Jurídico: Revista da Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, ano 2, n. 3, jan/jun., 2013, p. 158.

LAGE E LAGE, Selena Duarte. **O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial**. Disponível em: file:///C:/Users/julia/Downloads/3389-11949-1-PB.pdf. Acesso em: 08 jul. 2020.

MADIRAN, Jean apud CUNHA, Paulo Ferreira da; DIP, Ricardo. **Propedêutica jurídica**: uma perspectiva jus naturalista. São Paulo: Millenium, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos** (sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade). São Paulo: Juarez, 2000.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de habitação**. Disponível em: file:///C:/Users/julia/Documents/MESTRADO/Políticas%20de%20habitação.pdf. Acesso em: 08 jul. 2020.

MARICATO, Erminia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. São Paulo, v.17, n.48, p. 151-166, ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. **Brasil, cidades:** alternativas a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p.17.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARTINS, Rui Cunha. **Interconstitucionalidade e Historicidade**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Studia Iuridica 104. Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. José Joaquim Gomes Canotilho. Coimbra: Editora Coimbra, 2002.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **Filosofia do direito e justiça na obra de Hans Kelsen**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MATTOS NETO, Antonio José de. **A questão agrária no Brasil**. Aspecto sócio-jurídico. Projeto história. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados e do Departamento de História, São Paulo, v. 33, 2006. Disponível em: www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_04.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

MAZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3.ed. São Paulo: RT, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. In: WEFFORT, Francisco. Os clássicos da Política. 12.ed. São Paulo: Ática, 1986.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional – Tomo IV – Direitos Fundamentais**. 9. ed. Coimbra: Coimbra, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, José D. de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2020.

NAÇÕES Unidas Brasil. O que são os direitos humanos? Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

_____. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 21 jun. 2020.

NEVES, Daniel; SOUSA, Rafaela. **Revolução industrial**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-industrial.htm#:~:text=A%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Industrial%20foi%20o,processo%20de%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20capitalismo>. Acesso em: 07 jun. 2020.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2015.

OEA. **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. **ONU**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em 20 jul. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OES). Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp. Acesso em: 26 nov. 2019.

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2005.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14. ed. rev., atual., ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PIOVESAN, FLÁVIA. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 17 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PINTOS, Tales. **Renascimento urbano medieval**. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-media/renascimento-urbano-medieval.htm>. Acesso em: 12 jun. 2020.

RESENDE, Augusto César Leite de. **A executividade das sentenças da corte interamericana de direitos humanos no Brasil**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.10, n.2, 2013 p.225-36.

RESEK, Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 322.

REVOLUÇÕES burguesas. **Toda Matéria**. Publicado em 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/revolucoes-burguesas/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

REVOLUÇÃO Russa de 1917. **Wikipédia: a enciclopédia livre**. Publicado em 05 jun. 2019. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_Russa_de_1917. Acesso em: 06 jun. 2020.

RIBEIRO, Renato Janine. HOBBS: **O medo e a esperança**. in: WeFFoRt, Francisco c. Os clássicos da Política. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986.

ROSA, Thaís Troncon. **Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização**. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP. Disponível em: <file:///C:/Users/julia/Downloads/73470-Texto%20do%20artigo-98765-1-10-20140131.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

ROSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Ática, 1989. Arquivo Kindle.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 79.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU-USP, São Paulo, 2009.

SABOYA, Renato. **O surgimento do planejamento urbano**. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2008/03/03/o-surgimento-do-planejamento-urbano/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

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

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. **Supremo Tribunal Federal, o direito à moradia e a discussão em torno da penhora do imóvel do fiador.** In: FACHIN, Zulmar (coord.). 20 anos de Constituição cidadã. São Paulo: Método, 2008.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SECRETO, Verônica. **Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos.** definindo a propriedade. Disponível em: https://www.academia.edu/19985655/LEGISLA%C3%87%C3%83O_SOBRE_TERRAS_NO_BRASIL_DO_OITOCENTOS_DEFININDO_A_PROPRIEDADE. Acesso em: 07 jul. 2020.

SIGNIFICADO de iconografia. **Significados.** Publicado em 06 fev. 2017. Disponível em: <https://www.significados.com.br/iconografia/>. Acesso em: 06 jun. 2020.

SILVA, Luis Eduardo da. **Primórdios da habitação social:** as experiências do entre guerras na Europa e Estados Unidos. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SILVA, Luis Octávio da. **Primórdios da habitação social:** as experiências do entreguerras na Europa e Estados Unidos. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.097/136>. Acesso em: 06 jun. 2020.

- SILVEIRA, Alessandra. **Do dirigismo constitucional à interconstitucionalidade “com cheirinho de alecrim”**, (a propósito da projeção externa da CRP de 1976 na CF de 1988), Jorge Miranda (coord.), “Nos 40 anos da Constituição”, AAFDL Editora, Lisboa.
- _____. **Princípios de direito da União Europeia:** doutrina e jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Sociedade Editora, 2011.
- _____. **Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada. Sentido e implicações do direito à habitação condigna numa perspetiva multinível**, Gabriella De Giorgi/Cristiano Celone (eds.), *Periferie e diritti fondamentali*, Università degli Studi di Salento, Lecce/Itália, no prelo.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira e PICCIRILLO, Miguel Belinati. **Direitos fundamentais:** a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direitos-fundamentais-a-evolucao-historica-dos-direitos-humanos-um-longo-caminho/#:~:text=Assim%2C%20temos%20que%20o%20reconhecimento,da%20civiliza%C3%A7%C3%A3o%20humana%2C%20sendo%20a.> Acesso em: 11 jun. 2020.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2002.

TOSCANO, Túlio. **Juspositivismo versus jusnaturalismo:** uma dicotomia enfraquecida. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7124/Juspositivismo-versus-Jusnaturalismo-uma-dicotomia-enfraquecida>. Acesso em: 18 jun. 2020.

TRECANNI, Girólamo Domenico. **Aspectos históricos da ocupação das terras no Brasil. Carta de sesmaria:** a mãe do latifúndio nacional. Belém: [s.n.], 2001. Mimeografado.

_____. **O título de posse e a legitimação da posse como formas de aquisição da propriedade.** Disponível em:

http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulo dePosse.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

TRIBUNAL de Justiça da União Europeia. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt. Acesso em: 09 dez. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos. Disponível em: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt. Acesso em 09 dez. 2019.

URUK: a primeira cidade. **Revista Super Interessante.** Publicado em 18 fev. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/uruk-a-primeira-cidade/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

WOODS, Thomas. **Como a igreja católica construiu a civilização ocidental.** São Paulo: Quadrante, 2008.