

**FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO**

**PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO E GESTÃO IMOBILIÁRIA**

**TASILLA AGUIAR CARVALHO BORGES**

**HABITAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL:**

**ESTUDO SOBRE O DIREITO SOCIAL À MORADIA E PAPEL DO  
ESTADO NO SEU PROVIMENTO À SOCIEDADE VULNERÁVEL**

Salvador

2017

**TASILLA AGUIAR CARVALHO BORGES**

**HABITAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL:**

ESTUDO SOBRE O DIREITO SOCIAL À MORADIA E PAPEL DO  
ESTADO NO SEU PROVIMENTO À SOCIEDADE VULNERÁVEL

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de  
Direito e Gestão como requisito parcial para a  
obtenção de grau de Especialista em Direito  
Imobiliário.

Salvador

2017

**HABITAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: ESTUDO SOBRE O DIREITO SOCIAL À  
MORADIA E PAPEL DO ESTADO NO SEU PROVIMENTO À SOCIEDADE  
VULNERÁVEL**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

---

---

Salvador,

2017

## RESUMO

Os direitos sociais, sem dúvida, são modalidades interessantes por meio do qual o Estado em conjunto com o arcabouço de instituições e órgãos de direito, atua no reconhecimento das necessidades inadiáveis da sociedade como contrapartida para a prestação de serviços e atendimento às demandas sociais. Dentre os principais pressupostos do direito social, a moradia surge, no contexto brasileiro, como um grande desafio para superação de problemas de acesso a grupos mais vulneráveis, com menor poder aquisitivo para atender ao direito à moradia segura e digna, devendo, no caso, quando da identificação de situações em que se fere o direito social, o Estado agir diretamente para que as mesmas sejam plenamente atendidas. No Brasil, as desigualdades sociais são mecanismos muito latentes e enraizados na cultura, evidenciando um lado da sociedade que vive em condições de renda insuficiente para atender ao mínimo necessário para sobrevivência familiar e sem condições de acesso à moradia. Em resposta a essa necessidade evidente, os governos têm se valido do direito social à moradia para investir na gestão imobiliária de habitações sociais como resposta estratégica para atendimento de normas constitucionais e, ao mesmo tempo, atuar sobre esses grupos hipossuficientes, enfatizando a mudança de *status quo* dos indivíduos. O presente estudo busca discutir o papel do Estado na acessibilidade de grupos mais vulneráveis às habitações sociais, no contexto brasileiro, em atendimento do direito social à moradia. Método: O estudo será embasado em revisão bibliográfica, com viés exploratório, a partir da investigação, resgate e seleção de achados científicos relevantes, prezando recorte temporal entre 2012 a 2017, em plataformas de pesquisa online (Spell, Scielo, Google Acadêmico e Banco de Dissertações da Capes), dentre outras fontes de consulta. Os direitos sociais têm sido negligenciados e, muitas vezes, transgredidos no Brasil, tendo em vista os problemas políticos e a crise econômica como resposta à redução dos investimentos no mercado de habitações sociais. É possível observar que, apesar de atender em partes às necessidades de moradia de grupos vulneráveis, ainda não são raros os casos de corrupção no acesso à habitação social, com cobrança de pagamentos e de valores incompatíveis para as famílias de baixa renda como um mecanismo de seleção prévia, refletindo diretamente na intensificação da condição de pobreza dos mesmos. Por fim, ainda é limitada a produção científica que relaciona os desafios do Estado em atendimento a direitos sociais e as habitações sociais, demonstrando uma profunda lacuna de estudo a ser explorada e investigada.

**Palavras-chave:** Habitação social; Direito social; Estado; Vulnerabilidade.

## **ABSTRACT**

**Context:** Social rights are undoubtedly interesting modalities through which the State, along with the framework of institutions and bodies of law, acts in the recognition of the urgent needs of society as a counterpart for the provision of services and social demands. Among the main assumptions of social law, housing appears, in the Brazilian context, as a major challenge to overcome problems of access to more vulnerable groups, with lower purchasing power to meet the right to safe and dignified housing. When identifying situations in which social law is violated, the State acts directly so that they are fully met. In Brazil, social inequalities are very latent and rooted mechanisms in the culture, showing a side of society that lives in insufficient income to meet the minimum necessary for family survival and without conditions of access to housing. In response to this obvious need, governments have used the social right to housing to invest in real estate housing management as a strategic response to meeting constitutional norms and at the same time to act on these low-income groups, emphasizing the change of status Individuals. This study aims to discuss the role of the State in the accessibility of groups that are more vulnerable to social housing, in the Brazilian context, in the social right to housing. The study will be based on bibliographic review, with an exploratory bias, based on research, retrieval and selection of relevant scientific findings, with a temporal cut between 2012 and 2017, in online research platforms (Spell, Scielo, Google Scholar and Bank of Dissertations of Capes), among other sources of consultation. Social rights have been neglected and often transgressed in Brazil, given the political problems and the economic crisis as a response to the reduction of investments in the housing market. It is possible to observe that, despite attending in part to the housing needs of vulnerable groups, cases of corruption in access to social housing, with incompatible payments and incomes for low-income families as a Previous selection, directly reflecting the intensification of their poverty condition. Finally, there is still limited scientific production that relates the challenges of the State in terms of social rights and social housing, demonstrating a deep study gap to be explored and investigated.

**Keywords:** Social housing; Social law; State; Vulnerability.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>06</b>
<b>2. AS MORADIAS SOCIAIS NO BRASIL .....</b>	<b>09</b>
2.1 O contexto dos desafios de moradia no Brasil .....	09
2.2 As habitações sociais.....	11
2.3 Os Direitos Sociais: Pressupostos do Direito.....	15
2.4 Direito Social À Moradia.....	29
2.5 A Vulnerabilidade Social: As Famílias de Baixa Renda e Seus Desafios.....	41
2.6 O Papel do Estado no Atendimento ao Direito Social À Moradia.....	47
2.7 O Programa Minha Casa Minha Vida e o Estatuto da Cidade: Uma busca pela efetividade do Direito Social À Moradia.....	56
<b>3. CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>4. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, apesar da implementação de programas sociais que agem de uma forma profunda e significativa na superação dos obstáculos de pobreza e hipossuficiência, ainda são notórias e acentuadas as desigualdades sociais que permeiam a sociedade; enquanto regiões apresentam grande desenvolvimento econômico em diversos setores produtivos, outras apresentam outra realidade a ser considerada: vulnerabilidade, pobreza, miséria e cada vez distanciamento dos direitos sociais que são garantidos à população de baixa renda, segundo Motta (2011).

Os direitos sociais, sem dúvida alguma, podem ser encarados como um conjunto de pressupostos conceituais que evidenciam atendimento ao mínimo questionado para a sobrevivência familiar. Direitos como à maternidade, lazer, saúde, educação, mercado de trabalho e moradia têm repercutido de maneira mais profunda no âmbito das necessidades sociais brasileiras, e, dentre eles, o a moradia tem conquistado um campo muito abrangente de discurso, reflexão e também de inúmeros questionamentos e inquietações graças ao seu modelo e acessibilidade vigentes (FERNANDES, 2015; GIVISIEZ, 2016).

Em um país onde a crise política, econômica e social revela cada vez mais os contrastes de desigualdades, é preciso que o Estado em conjunto com seu arcabouço institucional atua mais diretamente, analisando as necessidades e demandas dos grupos vulneráveis e, evidentemente, construindo com eles uma nova realidade de esperança, condições melhores de vida e acesso a uma moradia digna e segura (REIS; LAY, 2003).

Nesse sentido, buscando amenizar os impactos das desigualdades no país e em atendimento aos direitos sociais, o Estado tem buscado desenvolver alternativas estratégicas para solucionar os diversos impactos resultantes dos contrastes sociais e de renda a que está vinculada a sociedade atual.

A partir do argumento supracitado e também buscando aquecer cada vez mais o mercado imobiliário e de Construção Civil, as habitações sociais e a múltipla modalidade de financiamento, evidentemente, têm se constituído como uma medida que, em grande parte, produz resultados sobre esses problemas e equaciona o desafio da desigualdade, trazendo condições de vida mais dignas para aqueles que não têm como sobreviver sem uma renda compatível com o mínimo exigido (ROSSATO; BOLFE, 2014).

O setor de habitação social no contexto brasileiro tem conquistado maior significado a partir da necessidade de implementação de programas sociais e a necessidade de minimizar as desigualdades sociais existentes no país, sendo esta uma das propostas centrais de erradicação da pobreza que perpetua em muitas regiões. Com a ampliação do Bolsa-Família, Bolsa-Escola, Minha Casa, Minha Vida, dentre outras práticas estratégicas, cada vez mais o Estado tem buscado atuar na sociedade no âmbito da produção de impactos sociais, como por exemplo disponibilização de habitações de interesse social (BRUNA, 2015, GIVISIEZ, 2016) .

A construção de habitações sociais, evidentemente, além de fortalecer a proposta de política pública social, também repercute sobre o campo do direito social, conforme institui a Carta Magna brasileira. Considerando a importância e fervor do tema ora levantado para o reconhecimento da gestão imobiliária e a atuação do Direito, fundamenta-se o objetivo do presente estudo, que é discutir o papel do Estado na acessibilidade de grupos mais vulneráveis às habitações sociais, no contexto brasileiro, em atendimento do direito social à moradia, de acordo com entendimento de Givisiez (2016).

Para atender a essa finalidade, o presente estudo tem como principal objetivo, discutir o papel do Estado na acessibilidade de grupos mais vulneráveis às habitações sociais, no contexto brasileiro, em atendimento do direito social à moradia. E como objetivos específicos, fazer levantamento bibliográfico com ênfase na construção de um estado da arte acerca das habitações sociais no Brasil; discutir os argumentos jurídicos, conceituais e de contexto do direito social, em especial, focando na questão do acesso à moradia digna e segura; apresentar, em caráter histórico e contextual, o papel do Estado e o arcabouço institucional no provimento

ao direito de moradia; e analisar a literatura científica nacional, observando, evidentemente, o nível de produção acadêmica que versa sobre os temas em questão.

Quanto à abordagem do problema a pesquisa será descritiva, pois os resultados serão apresentados com base na exposição de características, comportamentos e análises de sujeitos participantes ou a descrição metódica e evidenciada dos referenciais teóricos encontrados.

O estudo envolveu a obtenção de informações teóricas e conceituais, através da pesquisa bibliográfica junto a autores na abordagem do tema tratado, além da leitura de artigos específicos sobre o assunto existentes no mercado, com finalidade de levantar a temática de liderança nas organizações, motivação, produtividade, eficiência.

Para constituição do presente estudo, fez-se uso de livros, revistas, jornais, dissertações, documentos impressos ou inseridos em meios eletrônicos (*Google Acadêmico*, *Spell*, Banco de Dissertações da CAPES e o *Scielo*), e outras modalidades de achados científicos orientados para temática em questão.

## 2. AS MORADIAS SOCIAIS NO BRASIL

### 2.1 O contexto dos desafios de moradia no Brasil

O problema da habitação, associado aos desafios da mobilidade urbana, pode ser considerada, no mundo contemporâneo, um dos principais entraves sociais ao desenvolvimento da malha urbana no Brasil. A partir do pressuposto que concebe necessidades quanto à moradia integradas diretamente à questão do direito à cidade com bom planejamento e que ofereça qualidade de vida, é possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob uma diversidade de facetas (LEEDS; LEEDS; LIMA, 2015).

Soma-se a problemas urbanos, é crescente cada vez mais o número de famílias abaixo ou próximas da linha de pobreza, o que se constitui em consequências severas para o desenvolvimento do país, já que essas famílias, além das limitações de renda, nem sempre possuem acesso ao que é de direito exigido constitucionalmente (BONDUKI, 2015).

Para solucionar esses impasses e amenizar impactos das desigualdades sociais, o Estado tem se articulado em conjunto com a iniciativa privada, muitas vezes, para definir e implementar um conjunto de ações e de políticas públicas orientadas para a população de baixa renda (Bonduki, 2015). No âmbito dos problemas que se perpetuam no campo da infraestrutura urbana e direito de moradia, as políticas públicas mais comuns buscam solucionar problemas de saneamento público e, pavimentação, além da construção das habitações para suprir o número cada vez mais crescente de famílias sem casa própria e questionamento das obras de urbanização em áreas periféricas e favelas, para Fernandes (2015).

Historicamente, no fim do século XIX, no Brasil, há uma conjunção de acontecimentos que influenciaram decisivamente a ampliação e a formação dos espaços urbanos no país. O fim da escravidão fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e que migrassem para cidades.

De maneira concomitante, imigrantes europeus chegaram ao país para trabalhar no campo e na nascente indústria brasileira.

Esses fatores provocaram aumento (inchaço) da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MOTTA, 2011; COSTA, 2017).

Para buscar alternativas para comportar o inchaço populacional dentro das grandes cidades e gerenciar questões de infraestrutura, a primeira medida do governo brasileiro foi oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações.

No entanto, os empresários não obtiveram lucros com a construção de habitações individuais, devido à diferença entre os preços delas e moradias informais; alguns passaram a investir em loteamentos para as classes altas, enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas (cortiços), sendo esta última proposição uma maneira estratégica de manter a mão de obra qualificada no perímetro das cidades (ALBUQUERQUE, 2017).

Entre 1950 a 1990, houve um grande avanço da indústria brasileira, com crescimento urbano significativo e fortes intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis.

Contudo, a dilatação foi pontuada, ao mesmo tempo, pelo agravamento das desigualdades sociais: a classe média recebia incrementos tímidos e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas e os loteamentos ilegais na periferia.

Foi nesse cenário de contrastes e divergências sociais, que o Estado passou mobilizar esforços para implementar ações de beneficiamento da população de baixa renda sem acesso à moradia digna e segura (ARRETCHE, 1999).

A partir dos anos 2000, percebem-se concentração de investimentos no que concerne à uma construção dos grandes espaços habitacionais destinados a alocar as pessoas distanciadas das condições de financiamento habitacional e, de fato, as políticas sociais para habitação passaram a ter mais efetividade e a demonstrar e produzir maiores impactos na gestão da vulnerabilidade social (AZEVEDO; ANDRADE 2007).

No governo Lula (2003-2010), por exemplo, onde essas políticas foram mais difundidas, a principal ação para a habitação foi o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em abril de 2009 com a meta de construir um milhão de moradias, totalizando aproximadamente R\$ 34 bilhões para atender as famílias com renda mensal de até R\$ 4.900. Além do objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008 (BONDUKI, 2015).

Nesse sentido, percebe-se a duplicidade finalística das construções das habitações sociais, no sentido de potencializar e dinamizar a oferta de trabalho para profissionais da construção civil, evidenciando influências nas economias locais, e também atuando sobre as desigualdades sociais (Motta, 2013). Por isso é tão válido compreender o papel das políticas de habitação social para a promoção de um conjunto de avanços no setor de construção, considerando as particularidades e métodos vantajosos de emprego de materiais, bem como das interferências como mecanismos de progresso econômico e social.

## 2.2 As habitações sociais

A habitação social é o modelo de habitação destinada à população cujo nível de renda dificulta ou impede o acesso à moradia através dos mecanismos normais imobiliários.

Uma habitação social torna-se uma modalidade completamente distinta de qualquer outra habitação em função de suas particularidades facilmente observadas, dentre as quais as mesmas são norteadas, em geral, pela pouca disponibilidade de recursos financeiros de seus moradores (CARRARO; DIAS, 2014).

As necessidades apresentadas são também bastante semelhantes, mas, em função do objetivo de reduzir consideravelmente custos despendidos ao longo dos investimentos, espaços aproveitados para construções de interesse social são bastante reduzidos e os projetos de construção, em si, são muito simplificados e geram modelos residenciais semelhantes, segundo Hollanda *et al.* (2017)

A habitação de social está diretamente associada à renda das classes sociais mais pobres no Brasil, a uma dificuldade de acesso aos financiamentos concedidos pelo governo para garantir a acessibilidade a uma moradia e a debilidade significativa na implantação das políticas habitacionais, mas também esses pressupostos estão diretamente vinculados a outros vieses basilares e substanciais, a exemplo da vontade coletiva de toda uma comunidade, o ciclo de vida familiar, a cultura social e urbana distinta e a história, fatores ligados à problemática dessa classe habitacional. Cada um desses fatores contribuem de forma maciça para fortalecimento dessas características comuns da habitação de interesse social (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Pode se dizer, nesse sentido e após definir os parâmetros fundamentais que alicerçam o entendimento construído até aqui, que a habitação social está direcionada especialmente para as pessoas que ao longo de sua vida não conseguiram obter a sua casa própria, que encontram-se em situação de vulnerabilidade, desigualdade de renda e estão vivendo em condições menos satisfatórias e confortáveis, em espaços como favelas e vilas sem acesso a um conjunto de direitos (CASTRO, 2017; FERNANDES, 2015).

Logo, em resposta do Estado a esse problema de ordem social, surgem os loteamentos direcionados a essa população como uma forma de amenizar, organizar espaço urbano e proporcionar, naturalmente, uma melhor qualidade de vida aos beneficiários, assim como, na elaboração do Plano Diretor de uma cidade, já se faz a destinação de áreas a serem implantadas as habitações de interesse social.

Os empreendimentos habitacionais de interesse social são, em geral, de iniciativa pública e objetivam a redução do déficit da oferta de imóveis de baixo custo dotados de infraestrutura e também de acessibilidade. Alguns empreendimentos

visam à realocação das moradias irregulares ou construídas em áreas de risco (MORETTI, 1995).

No campo da construção, tem-se observado grandes conquistas sociais para populações de baixa renda, refletindo diretamente as análises permitiram a invenção de instrumentos direcionados para projetos de interesse social. Pela sua característica, sua capacidade de oferta de habitações é mensurada frente ao contexto de desigualdade em que se encontra. Entretanto, torna-se evidente destacar que as habitações sociais devem respeitar os padrões estabelecidos para a construção segura, digna e planejada (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

A habitação de interesse social é um termo que, em geral, define uma abordagem habitacional voltada para população de baixa renda, que não deve ser entendida como produto e sim como processo, com uma dimensão física, mas também como resultado de um processo complexo de produção com seus determinantes políticos, sociais, econômicos, ecológicos e tecnológicos (REIS; LAY, 2003, p. 18).

A produção de moradias sociais pressupõe a existência de uma eficiente estrutura de financiamento, tanto da oferta, como da demanda. Isso porque, sendo um bem durável de alto preço relativo, exige longo tempo de construção, além de uma grande maioria dos demandantes não possuírem disponibilidade financeira suficiente para realizações à vista, além de profissionais capacitados e habilitados para planejamento de programas de construções civis, de acordo com Hollanda *et al.* (2017).

A preocupação inquietante em solucionar os impasses relacionados à moradia social é bastante recente e salutar, no Brasil. Ocorreu, evidentemente, de fato dentro das leis com a promulgação da Carta Magna brasileira, em 1988, após o fim do período de Ditadura Militar, constituindo este último como uma fase de significativos dilemas sobre moradia, ainda mais de interesse social.

Conforme destacado anteriormente, dentre os pressupostos elencados no rol de direitos sociais, a moradia encontra-se bastante destacada, atribuindo ao Estado o papel de proteção e garantia ao direito de moradia com segurança e dignidade

para todos. A criação uma política habitacional, em caráter social e provedor, percorreu um caminho bastante árduo até se consolidar e também se fortalecer como uma política pública atuante, participativa e que efetivamente produz resultados (FERNANDES, 2015).

Naturalmente, ainda é preciso avançar em termos de modernização e sistematização dos processos de gestão imobiliária para o setor de habitações de interesse social. Como política exitosa, em diversos aspectos, os programas também são suscetíveis de falhas que merecem, aqui, serem destacadas em nível de reflexão e entendimento.

Como falhas e problemas dos atuais projetos de moradia social no Brasil pode-se constatar, evidentemente, que as políticas públicas e sociais que se impõem na superação de desafios não fazem análises a fundo do atual cenário de habitações populares que se vive no Brasil, para que se possa criar normas e regramentos caracterizadores que sejam realmente para criação de moradias funcionais, que visem atender com igualdade a parcela da população que delas necessitam, considerando aqui os indivíduos vulneráveis e hipossuficientes.

É preciso, nesse contexto de manutenção das políticas sociais quanto à habitação, se analisar a complexidade das cidades brasileiras contemporâneas e seus diversos problemas de mobilidade e de sustentabilidade, rever antigos modelos de habitação social, que não só se adaptam às atuais necessidades como também são bastante precárias e deficientes quanto às infra-estruturas, possibilidades de crescimento, dimensionamento e densidade urbana para que as leis fossem revistas e reescritas de maneira correta para a elaboração de um sistema compatível com esses desafios, que contemplem as necessidades e respeitem as dimensões urbanas, e includente e com aplicação dos direitos sociais, com organização territorial para um melhor funcionamento da cidade.

Sobre esses argumentos, descreve Motta (2011, p. 14) que:

A população brasileira se encontra num déficit avaliado em 7,2 milhões de moradias, onde 88,2% deste déficit correspondem a famílias com até 5 salários mínimos. Cerca de 70% da produção de habitação têm ocorrido fora do mercado formal, 4,6 milhões de domicílios estão vagos, essencialmente em áreas centrais de aglomerados urbanos, e 79% dos recursos do FGTS têm sido destinados à população com renda acima de 5 salários mínimos. Isso é resultado da omissão do Estado, o desinteresse do mercado e a crise financeira que afeta a população.

Nesse sentido, e considerando a diversidade de argumentos existentes, é possível enxergar movimentos e esforços para configuração desse cenário de mobilidade urbana; parte disso é percebida quando conjuntos habitacionais estão sendo implantados pelo governo atualmente são em áreas distantes do centro, muitas vezes oferecendo aos beneficiários uma extrema dificuldade de acesso aos serviços primários, a exemplo de infraestrutura, de saneamento básico eficiente e de esgotamento sanitário, transporte para diversos locais da cidade, estando em lugares longínquos de seus postos de trabalho profissional e também distanciados dos mecanismos de convívio e lazer, uma vez que as habitações sociais, em geral, são desprovidas desses espaços que enfatizam a sociabilidade dos beneficiários (GIVISIZ, 2016).

Em geral, as habitações sociais seguem a mesma orientação e modelo em termos imobiliários e estruturais, mesmo havendo diferentes modelos de famílias para serem atendidas, não havendo qualquer possibilidade de reforma e ampliação, dado os espaços limitados e bem planejados para atender a uma finalidade de atender a muitos beneficiários em um mesmo espaço.

### 2.3 Os Direitos Sociais: Pressupostos Do Direito

Adentrando agora as noções gerais sobre os Direitos Sociais importa primeiramente identificar que estes fazem parte de uma das Dimensões de direitos fundamentais, e, sendo assim, antes de adentrar diretamente o que sejam os direitos sociais, suas origens históricas, suas aplicações tanto em uma ótica geral quanto na ótica constitucional brasileira, é necessário que, se sintetize o que são os direitos fundamentais.

Os Direitos fundamentais poderão ser entendidos como o núcleo básico de direitos alcançados evolutivamente pelas sociedades e positivados, que garantem o mínimo a cada indivíduo sem que se façam distinções de qualquer tipo, sobre a incidência ou não de tais direitos, assim sendo, segundo a lição de Bulos (2012, p. 522), direitos fundamentais são:

Direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes á soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social.

Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos não sobrevive.

Conforme Cavalcante Filho (2012), com base nessa noção, em um primeiro momento os direitos fundamentais surgiram como um meio de proteção do indivíduo contra arbítrios do poder do soberano, por este motivo é estreita a ligação entre os direitos fundamentais e o constitucionalismo, tendo em vista que este segundo visava e visa á limitação do poder estatal, dentre outros objetivos.

Durante um processo de evolução histórica os direitos fundamentais foram sendo divididos em Dimensões, de acordo com o ponto central almejado pelo movimento histórico. Atualmente podem-se localizar doutrinas que dividem esses direitos em várias Dimensões, cada uma com seu objeto central (BULOS, 2012).

Em que pese o grande número de dimensões apresentadas pela doutrina, apenas três encontram-se sedimentadas sem que se deixem margens para dúvidas a respeito da sua real existência.

De acordo com Lenza (2011), a primeira dimensão de direitos fundamentais tem por berço histórico a passagem do Estado autoritário para o Estado democrático, sendo fortemente influenciado pelo ideal liberalista vivenciado na época, que visava sobrepujar o pensamento até então vigente.

Diógenes Júnior (2010, p. 187) acrescenta trazendo que:

Os direitos de primeira geração ou dimensão referem-se às liberdades negativas clássicas, que enfatizam o princípio da liberdade, configurando os direitos civis e políticos. Surgiram nos finais do século XVIII e representavam uma resposta do Estado liberal ao Absolutista, dominando o século XIX, e corresponderam à fase inaugural do constitucionalismo no Ocidente.

Por esta razão é que a primeira dimensão de direitos fundamentais primou pelas liberdades individuais. São direitos que imprimem um comando negativo por parte do Estado em relação ao indivíduo e são divididos em direitos civis e políticos.

Os direitos de primeira dimensão ou direitos de liberdades tem por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. (BONAVIDES, 2010 apud LENZA, 2011).

Já a Segunda dimensão de direitos fundamentais destaca-se por ser um dos cerne do trabalho, isto porque a inexecução dos direitos trazidos por esta dimensão de direitos fundamentais é fator que ocasionará desigualdade, marginalização, e, conseqüentemente, desaguará na co-culpabilidade do Estado (MENDES, 2012).

Moraes (2011) aponta que os direitos fundamentais de segunda dimensão surgiram em razão das péssimas condições em que viviam as classes mais pobres na sociedade europeia do séc. XIX, e posteriormente a eclosão da segunda guerra mundial no início do séc. XX, sendo esta dimensão a que mais se coaduna com os ideais de dignidade da pessoa humana, pois visa garantir direitos relativos a condições essenciais para que cada indivíduo tenha uma vida digna, a contrário das outras dimensões que se preocupam ou com direitos relacionados as liberdades ou com direitos relacionados a coletividade.

A segunda dimensão, advinda logo após a Primeira Grande Guerra, compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, os quais visam assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva. (BULOS, 2012, p. 525).

Implicam em ações positivas a serem praticadas pelo Estado em favor da sociedade, com o fito de torná-la mais igualitária.

A afirmação dos “direitos sociais” derivou da constatação da fragilidade dos “direitos liberais”, quando o homem, a favor do qual se proclamam liberdades, não satisfaz ainda necessidades primárias: alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida. (HERKENHOFF, 2002, p. 51-52).

Em que pese à impressão inicial de que a primeira dimensão é sobreposta pela segunda dimensão de direitos fundamentais, em verdade isto não ocorre, até mesmo pelo caráter não absoluto dos direitos, conforme assevera Cavalcante Filho (2012) “Importante ressaltar que uma geração não substitui a outra, antes se acrescenta a ela, por isso a doutrina prefere a denominação “dimensões”.

Conforme Mendes (2012), a terceira dimensão de direitos fundamentais tem como berço histórico o ambiente atual e as grandes alterações provocadas pela modernização da sociedade; tem por objeto as preocupações inerentes à sociedade moderna, quais sejam, direito a desenvolvimento, paz, meio ambiente, propriedade dos bens comuns da humanidade, comunicação e etc.

Como se pode extrair do rol exemplificativo acima apresentado, os direitos fundamentais de 3º dimensão são direitos transindividuais, ou seja: visam à preservação de todos.

Os direitos de 3ª dimensão são direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade. (LENZA, 2011, p. 862).

Segundo Silva (2012), suplantadas as noções gerais sobre os direitos fundamentais, tendo sido possível de forma não aprofundada entender as bases gerais do que sejam tais direitos e seus momentos históricos, e tendo também localizado a posição dos direitos sociais nessa cadeia de dimensões, passa-se ao estudo dos direitos sociais.

Antes de apresentar as bases históricas dos direitos sociais, conforme Bonavides (2012), é necessário fazer a ressalva de que prestações de serviços de cunho social poderão ser encontradas em momentos históricos bem anteriores aos que serão apresentados, inclusive a Constituição Política do Império do Brasil de 25

de Março de 1824, já trazia em seu bojo matéria de cunho social, mesmo sendo anterior aos movimentos históricos adiante apresentados. *In Verbis*:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

XXXI - A Constituição também garante os socorros públicos.

XXXII – A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. (BRASIL, 1824).

Segundo Lenza (2011), o momento histórico de surgimento dos direitos sociais da forma como são entendidos, hoje, na qualidade de direitos fundamentais, são o séc. XIX e o início do séc. XX, impulsionados pelos movimentos e marcos históricos que ocorreram nesse lapso temporal.

A Revolução Industrial é um destes combustíveis, pois as péssimas condições de trabalho desencadearam uma série de movimentos populares visando à melhoria desta situação e a criação de normas de cunho assistencial para auxiliar os trabalhadores e a população mais pobre. Neste sentido, Lustosa (2012, p. 141) aponta que:

Os direitos sociais, econômicos e culturais surgem, no século XX, como reivindicação dos excluídos a participarem do bem-estar social e têm forte influência socialista. O fosso existente entre as declarações de igualdade de direitos e liberdade para todos e a realidade de vida dos trabalhadores, questionava os princípios liberais dos direitos humanos.

A partir desse momento começam a eclodir por todo o mundo os primeiros documentos prevendo os direitos sociais, todos motivados por revoluções a exemplo da Mexicana em 1917, da Russa em 1918 e de Weimar em 1919. Lenza (2011, p. 861) destaca como as primeiras manifestações dos direitos sociais as seguintes:

1Constituição do México de 1917;

2Constituição de Weimar, de 1919, na Alemanha, conhecida como a constituição da primeira República alemã;

3Tratado de Versalhes, 1919(OIT);

4No Brasil, a constituição de 1934(lembrando que nos textos anteriores também havia alguma previsão).

Suplantadas as bases históricas gerais dos direitos sociais, faz-se mister trazer os direitos sociais nos documentos históricos brasileiros, desde a Constituição de 1824 até a C.F de 1988, esta última a que mais faz referências aos direitos sociais.

A Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824, já citada no trabalho, traz no seu artigo 179 várias garantias de cunho social em favor da população, a exemplo do direito aos socorros públicos e a instrução primária gratuita a todos os cidadãos. No entanto como já exposto anteriormente, estas previsões são anteriores aos movimentos que eclodiram posteriormente e configuraram os direitos sociais como direitos fundamentais. Entretanto a Constituição de 1891 retrocedeu em relação à Constituição de 1824 no que diz respeito à previsão de direitos sociais, excluindo até mesmo a previsão de instrução primária gratuita (BRASIL, 1891).

Já a Constituição de 1930 traz claramente as vitórias conquistadas pelos movimentos ocorridos anteriormente, como, por exemplo, a previsão de criação do Ministério do Trabalho, conforme assevera Lurconvite (2011):

As questões sociais somente foram despontar no ano de 1930, quando Getúlio Vargas subiu ao poder. Como Presidente da República, “criou o Ministério do Trabalho, deu novo impulso a cultura, preparou novo sistema eleitoral para o Brasil, marcou eleições para a Assembleia Constituinte”.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 manteve o movimento de fortalecimento dos direitos sociais, sendo que nessa Constituição as garantias trabalhistas foram elevadas a normas constitucionais, sendo a primeira a trazer um título direcionado especificamente à ordem econômica e social. *In verbis*:

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.  
 § 1º  
 (...)
 

- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;

 (...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;

Art 123 - São equiparados aos trabalhadores, para todos os efeitos das garantias e dos benefícios da legislação social, os que exerçam profissões liberais. (BRASIL, 1934).

Outro ponto também de inexorável relevância que fora trazida pela Constituição de 1934 diz respeito ao acesso à Educação, chamando para o Estado de forma definitiva à obrigatoriedade de oferecer-se ensino primário gratuito.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, apesar de autoritária, manteve grande parte das previsões presentes em sua antecessora, trazendo como novidades a competência privativa da união no que tange a saúde, e especificou espécies de atendimentos aos trabalhadores.

A constituição de 1937 estabelecia em seu artigo 16, inciso XXVII a competência privativa da União legislar sobre normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança. Em seu artigo 137, alínea I, prescrevia que a legislação do trabalho deveria observar, dentre outros preceitos, a assistência médica e higiênica ao trabalhador e para a gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de descanso antes e após o parto. (LURCONVITE, 2011).

Após o período autoritário de vigência da Constituição de 1937, segundo Lenza (2011), ressurgiu com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 o movimento de redemocratização; nesta nova Constituição foram reestabelecidos os direitos e garantias individuais e trazidas algumas inovações no que tange aos direitos sociais.

Para Cavalcante Filho (2012), as mais relevantes foram à assistência aos desempregados, gratuidade do ensino oficial superior ao primário para os que

comprovassem a falta ou insuficiência de recursos, instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar e previdência social mediante contribuição. *In verbis*:

Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

(...)

XV – assistência aos desempregados;

XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes. (BRASIL, 1946).

Em seguida, a Democracia brasileira sofreu outro duro golpe, em 24 de janeiro de 1967 fora outorgada uma nova Constituição advinda de um golpe de Estado. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 atingiu de forma dura as liberdades individuais (BULOS, 2012).

A nova Carta constitucional trouxe poucas mudanças no que tange aos direitos sociais, e, diferentemente do movimento crescente que se vislumbrava nas anteriores, nem todas as mudanças foram positivas conforme assevera Lurconvite (2011).

De positivo trouxe a inclusão do direito ao salário-família aos dependentes do empregador, proibição de diferença de salários também por motivo de etnia, participação do trabalhador na gestão da empresa; e, aposentadoria da mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral. *In verbis*:

Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

(...)

II – salário-família aos dependentes do trabalhador;

III – proibição de diferença de salários e de critérios de admissões por motivo de sexo, cor e Estado civil;

(...)

V – integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos;

XX – aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral. (BRASIL, 1967).

Conforme Lenza (2011), em 1969 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 1, que tinha como objetivo principal concentrar ainda mais o poder nas mãos dos militares, não trazendo mudanças em sede das matérias dos direitos sociais.

Cavalcante Filho (2012) afirma que após um interminável período de ditadura, enfim, os ares da Democracia ressurgiram com a promulgação da Constituição da República federativa do Brasil de 1988, a Constituição cidadã, um marco em muitos aspectos inclusive no que diz respeito aos direitos sociais.

Como exemplo desse novo momento histórico, a nova Carta constitucional já em seu preâmbulo prescreveu que;

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.(BRASIL, 1988).

Contudo, esta previsão constante no preâmbulo está longe de ser a única novidade trazida pela Constituição Federal de 1988 no que tange aos direitos sociais, novidades que serão apresentadas de forma mais aprofundada em tópico posterior.

Em conformidade com Bonavides (2012), no que diz respeito ao conceito, em que pese por várias vezes já terem sido feitas apresentações do que sejam os direitos sociais, nenhuma delas trouxe a profundidade necessária para se entender

de forma definitiva o que são essas ações positivas a serem feitas pelo Estado em favor da população.

Os direitos sociais sempre têm como sujeito passivo o Estado, possuem o caráter de impelir este à prática de um determinado ato por ser esse o principal responsável pela realização do bem-estar social. A relação dos direitos sociais com a igualdade é uma relação tão íntima que ao mesmo tempo que a segunda é fundamento existencial da primeira, a primeira é forma de se buscar a segunda, ou seja, ao mesmo tempo que a busca pela igualdade é o embrião dos direitos sociais, os direitos sociais são uma forma de se alcançar a igualdade (BASTOS, 2010).

Nesse diapasão é de grande relevância colacionar a breve definição trazida por Bulos (2012, p. 525) sobre o tema:

A segunda geração, advinda logo após a primeira grande guerra, compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, os quais visam assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem.

Ainda sobre o tema outro autor que traz explanação brilhante sobre o tema é Lenza (2011). Apresenta, inclusive, uma diferenciação entre a igualdade formal e material, demonstrando que a igualdade almejada pelos direitos sociais é a material e de que a liberdade só é liberdade se as condições forem as mesmas ou ao menos próximas:

Essa perspectiva de evidenciação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos, ou de coletividade, correspondendo aos direitos de igualdade (substancial, real e material e não meramente formal). (LENZA, 2011, p. 861).

Segundo Araújo; Nunes Júnior (2012), é de notar que a conceituação dos direitos sociais não enseja grandes debates, podendo ser compreendida de forma simples como a obrigação atribuída ao Estado constitucionalmente, para a prática de políticas de cunho social, a fim de alcançar a diminuição das desigualdades e o bem-estar social.

Como já discorrido, a Constituição Federal de 1988 foi marcante no que tange aos direitos sociais, desde as primeiras linhas já assegura o exercício dos direitos sociais, do bem-estar e da igualdade.

No entanto, como já fora esclarecido, esta não foi a única previsão no que tange aos direitos sociais. Estes foram trazidos em um primeiro momento no artigo 6º da CF, que traz o seguinte texto. *In verbis*:

#### CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

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

Além de em um capítulo específico, o artigo 6º elenca um rol de direitos sociais, sendo que, a partir destes, surge uma série de direitos inerentes aos trabalhadores, e mais adiante, no título VIII da ordem social, nos capítulos I e II, a Constituição elencou mais uma série de direitos, já estes direcionados a seguridade social.

Tendo em vista que o objeto do trabalho não é esgotar o tema referente aos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, e que o artigo 6º traz matéria suficiente para o entendimento do que a Carta entende como direitos sociais, o foco será neste artigo como base para o estudo.

Portanto, a partir das noções gerais e do conhecimento referente a estes direitos previstos na Constituição Federal de 1988, topa-se com a obrigação que o Estado tem de oferecer Educação, Saúde, Alimentação, Trabalho, Moradia, Lazer, Segurança, Previdência Social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BONAVIDES, 2012).

A título exemplificativo serão apresentados alguns dados que demonstram a prestação e a criação de políticas públicas para efetivação dos direitos sociais e consequente diminuição das desigualdades.

Os números relacionados à Educação são assustadores. A quantidade de crianças fora das salas de aula ainda é grande, o número de crianças que, apesar de estarem na escola, não têm o acompanhamento correto fica evidenciado nas pesquisas que são realizadas constantemente, nas quais os resultados são sempre abaixo das perspectivas:

O Brasil ocupa o 53º lugar em educação, entre 65 países avaliados (PISA). Mesmo com o programa social que incentivou a matrícula de 98% de crianças entre 6 e 12 anos, 731 mil crianças ainda estão fora da escola (IBGE). O analfabetismo funcional de pessoas entre 15 e 64 anos foi registrado em 28% no ano de 2009 (IBOPE); 34% dos alunos que chegam ao 5º ano de escolarização ainda não conseguem ler (Todos pela Educação); 20% dos jovens que concluem o ensino fundamental, e que moram nas grandes cidades, não dominam o uso da leitura e da escrita (Todos pela Educação). Professores recebem menos que o piso salarial (et. al., na mídia). (BRUINI, 2010).

A saúde pública também é outro ponto que merece atenção. Em relatório realizado pela ONU, com resultado divulgado em 14 de março de 2013, e dados colhidos entre 2008 e 2009, verificou-se que a população Brasileira está insatisfeita com a situação da saúde. No ranking geral de 126 países, o Brasil ficou na 108ª posição, além do mais, na América Latina, em grau de insatisfação, o Brasil só ficou atrás do Haiti.

Na matéria de moradia é possível enxergar certa evolução com a criação de políticas para facilitar a aquisição da moradia para pessoas sem condições financeiras, contudo ainda não é o suficiente. Conforme dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio), até o ano de 2008 o Brasil possuía um déficit de moradia de 5,5 milhões (SAMPAIO, 2013).

Ainda sobre moradia existem outros problemas, além da falta desta, que são as condições inadequadas. Segundo dados do IBGE retirados do censo demográfico de 2010, e divulgados em 2012:

Apenas 52,5% das moradias do Brasil têm condições adequadas, diz IBGE  
2,3 milhões de domicílios não possuem nenhum dos serviços essenciais. Entre os requisitos estão abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo. Apenas 52,5% dos domicílios brasileiros têm

abastecimento de água, esgoto sanitário ou fossa séptica, coleta de lixo e até dois moradores por dormitório, condições consideradas adequadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo os dados do Censo Demográfico de 2010, divulgados nesta quarta-feira (17), são 30 milhões de domicílios brasileiros que possuem essas características, de um total de 57,3 milhões. O levantamento mostra 2,3 milhões de moradias (4,1%) não apresentam nenhuma dessas condições. Entre as regiões do país, o Norte apresentou o pior quadro, com apenas 16,3% de domicílios considerados adequados. Enquanto isso, no Sul (68,9%) e no Sudeste (59,35%) mais da metade das casas está ligada a redes de saneamento básico. (G1 BRASIL, 2012).

A Segurança Pública é tema contumaz nas discussões, isto em razão de apresentar números e perspectivas temerárias. Segundo pesquisa realizada pela ONG, Conselho Cidadão pela Seguridade Social Pública e justiça penal do México, levando-se em conta o número de homicídios por habitantes, das 15 cidades mais perigosas do mundo 7 são brasileiras (ORTEGA, 2014).

Os dados apresentados trazem apenas uma pequena parte das celeumas enfrentadas pela população no que tange à prestação de serviços públicos e da realização de Políticas Públicas para dar efetividade à previsão constitucional.

Com fundamento na apresentação de alguns dados, evidencia-se que os direitos sociais não são efetivados de forma suficiente para atender às necessidades da população, e para justificar esta falta de efetividade, surgiu a denominada Teoria da Reserva do Possível, que dispõe que nem sempre será possível que o Estado realize com a eficiência necessária as Políticas a ele inerentes, tendo em vista vários motivos, sendo as dotações orçamentárias o principal argumento (BONAVIDES, 2012).

De acordo com Bastos (2010), a primeira vez que foi invocada a referida teoria, remonta a decisão conhecida como *numerus clausus*. A corte Alemã analisava o pleito que tratava da limitação do número de vagas em cursos superiores, a decisão definiu o instituto da seguinte forma:

A prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo poder de disposição, não se

pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. (SARLET, 2001 apud MÂNICA, 2007, p. 13).

Lenza (2011, p. 861) apresenta esclarecedora explicação no que tange a este argumento de Reserva do possível para a falta de efetividade dos direitos sociais, assevera que:

Passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios ou recursos.

No entanto esta questão já parece superada, pois na mesma obra o autor continua:

De juridicidade questionada nesta fase, foram eles remetidos á chamada esfera programática, em virtude de não conterem para sua concretização aquelas garantias habitualmente ministradas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade, Atravessaram, a seguir, uma crise de observância e execução, cujo fim parece estar perto, desde que recentes constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. (LENZA, 2011).

Da citação acima se infere que as novas Constituições não deixam espaço para a utilização da teoria da reserva do possível para justificar a inaplicabilidade dos direitos sociais. Na Constituição Federal de 1988, esta determinação veio presente no artigo 5º, §1º. *In verbis*:

Art. 5º 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:  
§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

Desta forma, resta demonstrada em definitivo a obrigação inerente ao Estado em promover os direitos sociais e a conseqüente redução das desigualdades; e no capítulo seguinte, onde se tratará do crime, serão vislumbrados de que forma que a

marginalização e as desigualdades causadas pela ineficiência do Estado em promover os direitos sociais implicarão em uma contribuição externa para que determinados indivíduos venham a praticar delitos.

#### 2.4 Direito Social À Moradia

O Capítulo II, do Título II, da Constituição Federal de 1988, Dos Direitos Sociais, afirma em seu artigo 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988) (Grifo nosso).

Cretella Júnior (2008, p. 190) defende que o direito à moradia pertence à categoria de direito social,

[...] e, portanto, fundamental, por certo, é um dos temas mais cadentes da atualidade, impondo-se, em face da deficitária realidade habitacional, a inadiável busca de soluções para tamanho problema, que não se resume ao campo jurídico, mas também repercute no campo social e econômico.

Facchini Neto (2003, p. 82) considera o direito à moradia como “expressão dos direitos individuais do cidadão brasileiro, direito este resultado da expressão da dignidade da pessoa humana – artigo 1º, inciso III, da Constituição da República”.

Analisando-se um pouco mais, destaca Farias (2014), embora o direito à moradia não se particularize como poder de exigir da administração, a título gratuito a oferta de casa própria para quem não a tem, assume expressão em outras modalidades, como direito subjetivo dos não-proprietários ao usucapião de área urbana de até 250 m<sup>2</sup> ou da área rural produtiva que não tenha mais de 50 hectares, depois de cinco anos de posse ininterrupta, desde que ali tenha sua moradia ou de sua família e que não sejam públicos.

Ressalta Perlingieri (2007, p. 70),

O direito à moradia é da pessoa e da família; isso tem consequências notáveis no plano das relações mesmo civilísticas, por exemplo em tema de locação, de équo cânone, e, nas cooperativas de construção civil, de subingresso ao sócio defunto. O direito à moradia como

direito ao acesso à propriedade da moradia é um dos instrumentos, mas não é o único, para realizar o gozo e a utilização da casa. 156

O direito à moradia foi reconhecido como direito social por meio da Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Contudo, para Rossato (2014, p. 111) o art. 23, inc. IX, da Constituição de 1988 já apresentava a necessidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promovessem programas de construção de moradias junto com a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, uma vez que afirma: “Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Na Agenda Habitat II, a primeira menção ao direito à moradia encontra-se no capítulo II referente a metas e princípios como parte do parágrafo 13, nos termos seguintes:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nós reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos internacionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente [...] (PERLINGIERI, 2007, p. 72)

A Agenda Habitat II, documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, apresentou como um dos temas globais a “Adequada Habitação para Todos”, oferecendo em seu art. 43, o seguinte conceito do que seja adequada habitação:

[...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infra-estrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível (PERLINGIERI, 2007, p. 75).

Na contramão das alegações, Reis (2003, p. 38) traz que “até a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o texto constitucional brasileiro nada mencionava sobre o direito à moradia. Tão somente se extraía tal

ideia a partir de uma interpretação sistemática e teleológica”. A principal importância da alteração torna-se importante para “tornar expressa e conclusiva a intenção do constituinte brasileiro originário – outorgar a cada um o direito à moradia”. Motta (2011) defende que o direito à moradia não ocorria antes da Emenda Constitucional nº 26 e que, portanto, a Emenda supriu esta lacuna. Na opinião da autora desta dissertação, sendo o direito à moradia um direito fundamental social, não existia antes da EC nº 26.

Esses diferentes modos de ver devem-se ao fato das diferentes concepções de moradia e habitação, como apontado anteriormente.

O direito à moradia não está somente no capítulo II dos direitos sociais, art. 6º. Mencionam-se também os termos “casa” ou “habitação” em outros pontos do texto constitucional. A palavra casa é utilizada no art. 5º, inciso XI: “A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

No artigo 7º, inciso IV, a Constituição de 1988 utiliza o termo “moradia”, ao se referir ao salário mínimo:

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (Grifo acrescentado) (BRASIL, 1988).

O termo “habitação” é referido no art. 21, inciso XX: “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive **habitação**, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988). (Grifo acrescentado).

Nesse contexto, existem diferenças entre os conceitos de direitos do homem e direitos fundamentais? Bastos conceitua:

[...] direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista). 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, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta. (BASTOS, 2010, p. 163)

O autor lembra também que os direitos do cidadão referem-se ao homem enquanto ser social, ou seja, como indivíduo vivendo em sociedade (BASTOS, 2010).

Araújo (2012) afirma que através desses dispositivos, entre outros, o constituinte brasileiro pretendeu que o direito à moradia e/ou à habitação tivesse valor jurídico, ou estabelecesse que a implementação do direito à moradia fosse tarefa do Estado. No entanto, ainda que os direitos sociais sejam fundamentais e de aplicação imediata, como prevê o parágrafo 1.º do art. 5.º da Constituição, sua eficácia é limitada pelo conteúdo programático que dela emerge. Isto quer dizer que embora os direitos sociais sejam fundamentais e, por isso, o Estado seja responsável pela sua implementação, o Estado não é responsável por distribuir casas de modo gratuito a todos os indivíduos, pois é necessário que esse direito seja efetivado.

Para Barroso (2008), o direito à moradia da forma como inserido no art. 6.º da Constituição, sem relato de conduta exigível por parte do poder público, é norma programática. Estaria definindo um direito social se assegurasse que o direito de moradia fosse atendido pelo poder público através de abertura de financiamento com determinação de suas condições, por exemplo. Mesmo que a norma chame de direito ao direito à moradia, por não especificar conduta exigível, não há direito atribuível. Julga, portanto, “impropriedade técnica denominar de direito social uma norma com base na qual não é possível fundar uma pretensão”. (BARROSO, 2008, p. 164)

Conforme ensinamentos de Diniz (2014), diante do conteúdo programático da norma do direito à moradia e mesmo que dotada de seu efeito social, torna-se necessária

“a revogação da ordem jurídica naquilo que com ela for incompatível; devendo, por isso mesmo haver, por parte do Poder Legislativo, revisão da legislação em vigor que seja materialmente desconforme com a multicitada Emenda Constitucional nº. 26/2000”.

Segundo Diogenes Junior (2010, p. 04) aponta dois aspectos relacionados à denominação direito social/norma programática: perante uma norma programática, da forma citada acima, “pode-se exigir do legislador e do intérprete que não adotem comportamento no sentido de subverter o sentido dessa norma”. Para o direito civil e constitucional, “pode ser considerada uma cláusula geral, com caráter promocional, destinada ao intérprete para a correta aplicação da legislação ordinária”.

A propósito, como acentua Silva (2012), a doutrina recente enfrenta o problema de buscar mecanismos constitucionais e fundamentos teóricos para ir além do caráter abstrato das normas que definem os direitos sociais, que ainda são concebidas como programáticas, para que sua concretização se realize.

Para o autor, existem nas normas programáticas que incluem direitos sociais, efeitos jurídicos. Entram na categoria das normas constitucionais de eficácia limitada (SILVA, 2012).

Sob a ótica do direito civil constitucional, Piovesan (2013) preleciona que o direito à moradia se revela um direito da personalidade, consequência da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, afirma Grau (2012, p. 153):

Direito à moradia pode significar uma gama de proteções e tutelas, tais como proteção do inquilino nas relações de locação de imóveis urbanos, para fins residenciais, legislação sobre condomínio e incorporações, legislação sobre parcelamento do solo urbano, impenhorabilidade do bem de família e, particularmente, [...] o acesso à moradia própria por meio do financiamento imobiliário.

Na mesma direção das alegações, Lenza (2011, p. 168) associa a ideia de moradia com a dignidade da pessoa humana, já que “um indivíduo, para se desenvolver como pessoa, para nascer, crescer, estudar, formar sua família, adoecer e morrer com dignificada, necessita de um lar, de uma moradia [...]”.

De acordo com Leonetti (2012, p. 65), a personalidade, que caracteriza o direito à moradia, é definida como “complexo de características interiores do indivíduo que se manifesta na coletividade ou no meio que o cerca, revelando seus atributos materiais e morais”.

Se for um bem, é protegido pelo direito e inclui outros bens, chamados direitos da personalidade; referem-se, além dos bens materiais, também aos bens imateriais e a todos os direitos essenciais à pessoa humana, conclui o autor (LEONETTI, 2012).

Desta forma, consoante com o entendimento de Mânica (2007, p. 45), o direito à moradia é essencial e independe “de qualquer pré-relação jurídica entre as partes, bastando a verificação da sua lesão por um ou mais indivíduos determinados, para o surgimento do direito de reparação dos danos causais”. Dessa maneira, a pessoa lesada pode requerer uma indenização pecuniária, em caso de dano moral, como alívio para as consequências do prejuízo que sofre.

Na perspectiva do autor, o direito à moradia, mesmo que incida sobre um bem material, “inexiste, na sua essência, o seu caráter patrimonial. Isso porque, o direito à moradia é um direito referente à essencialidade do indivíduo e é de valor inestimável a sua ofensa ou desrespeito” (MÂNICA, 2007, p, 45).

Para Martins (2012), embora não se possa confundir o direito à moradia com o direito ao bem de família, existem afinidades entre si, pois o bem de família também preserva, indiretamente, o direito à moradia.

Mendes (2012) traz que, além disso, os direitos de personalidade, como é o direito à moradia, por seu caráter pessoal, são impenhoráveis, embora o direito à moradia possa sofrer “repercussão da penhorabilidade sobre um bem hipotecado, em virtude do direito real em que se assenta. Aquele não se perde, este poderá deixar de exercer-se sobre determinado bem, incluído o bem de família”.

Piovesan (2013, p. 142) retira do direito constitucional o posicionamento necessário para sua análise do direito à moradia no direito civil, como direito da personalidade, contendo “valor jurídico de interpretação do direito privado” e o faz em dois aspectos: pela análise do direito à moradia e a dignidade humana e também como direito de personalidade. Atualmente, como lembra Rossato (2014, p. 51), sempre mais “os direitos fundamentais tendem a ser direitos de personalidade e vice-versa”.

Segundo Silva (2012, p. 195), no tocante aos direitos da personalidade, que dizem respeito à dignidade humana, sofrem uma variante dependendo do tempo e do espaço, mas podem ser reconhecidos, mesmo sem considerar a norma jurídica que os declara. Além de a lei ser fonte do direito, também é os costumes e as conclusões da ciência jurídica, em especial os direitos subjetivos. Estes “constituem o Menem necessário e imprescindível ao seu conteúdo”.

Cumprе ressaltar que os direitos da personalidade não são somente os previstos nas normas jurídicas, pois, neste caso, seria atribuir ao Estado o único a definir e identificar direitos. O direito é anterior ao Estado e está na natureza humana. O ordenamento positivo relaciona-se ao homem em sua vida em sociedade.

De acordo com Godoy (2006), a doutrina geral classifica os direitos da personalidade, no aspecto do direito geral, como único direito da personalidade humana, mas existem subclassificações conforme as atribuições à personalidade do indivíduo. São públicos os direitos de personalidade tutelados pela Declaração Universal dos Direitos do Cidadão. Os que defendem essa tese a justificam por serem os direitos públicos de personalidade responsáveis por protegerem o indivíduo dos atos praticados pelo Estado.

Souza (2014) traz que são estipulados direitos da personalidade privados os aspectos privados, os mesmos direitos públicos, mas sob a ótica das relações privadas. São definidos como direitos sociais da personalidade os direitos humanos de categoria social e econômica, como o direito à moradia, pois é impossível conceber a vivência e a dignidade humana sem o direito à moradia.

O autor lembra ainda que:

A falta de higiene, a precariedade de vida em casas com insuficiência estrutural de saneamento, demonstrando condições subumanas de moradia, refletem a lesão ao referido direito. A perda injustificada e imotivada de seu imóvel ocorre [...] quando não há a oportunidade da sua defesa ou quando o direito de discutir as razões para o não-pagamento das prestações periódicas de um determinado financiamento fique cerceado – entre tantas outras situações justificadas de atraso com as obrigações – denotando até mesmo alguma intolerância com o direito à moradia ante os contratos de financiamento imobiliário (SOUZA, 2014, p. 149).

Em outras palavras, a moradia compõe como algo fundamental do indivíduo, de tal forma que se ela não existir também não existe, de modo adequado, o direito à vida e à liberdade.

A moradia é colocada por Godoy (2006, p. 54) como “elemento indispensável ao desenvolvimento psicofísico da pessoa inserida na comunidade”.

Dessa forma, o direito à moradia é direito de personalidade, mesmo “sendo direito público subjetivo”, afirma Souza (2014, p 55), e “está incluído na proteção da tutela geral da personalidade”. Desse modo, seu titular pode requerer,

como poder jurídico, uma prestação positiva dos demais indivíduos, da sociedade, dos entes privados e do Estado uma satisfação para este direito à moradia; e mais, há um dever jurídico de abstenção dos mesmos em perturbar ou prejudicar, de qualquer forma, o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e isso também quanto ao direito à moradia (GODOY, 2006, p. 54).

Por haver atualmente a ideia de proteção da personalidade, os direitos fundamentais do cidadão devem ser cada vez mais considerados direitos de personalidade.

Por isso, Godoy (2006) desenvolve uma crítica ao legislador do Código Civil de 2002, especificamente nos artigos 11 a 21, que faz uma regulamentação dos direitos da personalidade, tratando do direito ao nome, à imagem e à proteção da vida privada, entre outros. A crítica se deve ao fato de ter previsto os direitos da

personalidade por tipos, mas não ter previsto a proteção da personalidade por meio de uma cláusula geral.

Rossato (2014), ao descrever o direito à habitação e seus caracteres, refere-se inicialmente ao direito real de habitação, que pode ser considerado tanto *jus in re própria* como *jura in re aliena*.

De acordo com Souza (2014, p. 149), o direito real sobre coisa própria é a propriedade praticada em um imóvel, no qual o titular do direito exerce sua habitação no que é seu. O direito real de habitação pode ser de forma gratuita ou onerosa. Na forma gratuita, refere-se a direito sobre coisa alheia nas hipóteses dos arts. 1.414 a 1.416 do CC/2002 (arts. 746 a 748 do CC/1916). Mas no caso de forma onerosa o direito real de habitação poderá ocorrer sobre coisa alheia, como em caso de hipoteca, ou sobre coisa própria, como é no caso do “direito real de habitação do promitente comprador do imóvel entre particulares (art. 1.225, inciso VII, do CC/2002), sem previsão expressa em nosso anterior CC/1916).

Diniz (2015) afirma que além disso, o direito real de habitação pode ser desempenhado através de concessão de uso ou do direito real de superfície<sup>179</sup>, se destinado à moradia do indivíduo ou de sua família, em caso de direito e de gozo. E, ainda, o direito real de habitação pode ser exercido ao lado do direito de garantia, como se concretiza com a alienação fiduciária em garantia ou na hipoteca, ou sobre o direito real sobre coisa própria, ou de coisa alheia, como citado acima.

Dentre os princípios doutrinários norteadores dos direitos reais sob o foco do direito de habitação e do direito à moradia, Souza (2014) lembra os seguintes:

a) Princípio da transmissibilidade: pode ocorrer a mudança de titular e se transmite *inter vivos* ou *mortis causa*; atualmente é comum a transferência de um imóvel para outro mutuário nos contratos sob normas do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Se após algum tempo o mutuário não se interessa mais pelo objeto do contrato, devido a alterações no emprego ou porque as prestações se tornaram muito altas, vende o imóvel para outro que assume o contrato inicial;

b) Princípio da especialidade: indica que os direitos reais têm como objeto uma determinada coisa individualizada, certa ou determinada, mesmo que sejam coisas coletivas, mesmo assim determinadas e individualizadas;

c) Princípio da elasticidade: em face do limite do exercício de algum direito, como o direito de uso e habitação, seu possuidor indireto, mesmo sendo proprietário, não goza do direito de posse direta sobre a moradia, devido à restrição atribuída por meio do exercício do direito real e o ônus que recai sobre ela. Ao se extinguir o direito originário da habitação, o direito de posse do bem volta ao titular anterior;

d) Princípio da publicidade: refere-se ao registro em cartório de imóveis para que o direito à habitação tenha efeito diante de terceiros;

e) Princípio da consensualidade: indica que a concessão de um direito real a outro pode ocorrer mediante efeitos por contrato, não somente por lei, mas por convenção também;

f) Princípio do absolutismo: reproduz a natureza do direito real por ser direito absoluto, devido a sua oponibilidade erga omnes, fator característico da distinção entre o direito real e o pessoal;

g) Princípio de aderência: é consequência da natureza do direito real que ocorre pela relação jurídica considerada entre o titular do direito e a coisa, enquanto entre o titular e a coletividade há passividade universal e por isso deve haver o respeito perante o indivíduo;

h) Direito de seqüela: decorrente do princípio de aderência, poderá ser extinto pela contraposição de outro direito de efeito erga omnes, como no caso da usucapião, ocorrendo exceção ao princípio da aderência;

i) Princípio da exclusividade: não há possibilidade de que dois direitos reais sejam admitidos sobre o mesmo bem, com diferentes titulares. Assim uma hipoteca de imóvel que recai sobre um bem não poderá ser passível de imposição de outro

direito real por outro indivíduo, pois vale o primeiro direito real que incidiu sobre o bem;

j) Princípio da durabilidade: os direitos sobre a coisa alheia tendem à perpetuidade. Há exceção no caso da habitação, que é temporário, pois se limita à ocupação da casa alheia, para a moradia. Portanto, lembra-se que o direito à habitação é temporário, mas o direito à moradia é permanente.

Segundo Rossato (2014, p. 142), o Judiciário é o órgão legitimado “a realizar ponderações que levarão à identificação dos direitos fundamentais sociais definitivos, bem como a determinar aos poderes públicos a satisfação dos interesses constitucionalmente protegidos”.

Não existe escolha entre satisfazer ou não os direitos fundamentais sociais, como é o direito à moradia. Caso a discricionariedade administrativa servir de fuga para o direcionamento dos recursos para fins outros do que os apontados pela Constituição Federal como prioritários, se constituirá em desvio de poder e se sujeita ao controle jurisdicional de constitucionalidade. Assim, a reserva do possível não poderá ser alegada pois não é uma condição que se presta aos fins de efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas será o disfarce de uma escassez indevidamente produzida, por não respeitar os princípios constitucionais.

Dois são os instrumentos jurídicos à disposição do Judiciário, ressaltados por Perlingieri (2007), perante a necessidade de aferir como opera a reserva do possível diante dos direitos fundamentais sociais: de um lado a proporcionalidade proíbe a insuficiência.

A proporcionalidade pode ser dimensionada no concernente ao procedimento dos poderes públicos que impossibilitaram a realização do direito fundamental. De outro lado, o mínimo existencial, mesmo em seu conteúdo indefinido, pode ser considerado parâmetro para a exequibilidade dos direitos fundamentais sociais em casos de risco para a vida humana.

Referindo-se a direitos fundamentais enquanto direitos a prestações positivas de natureza programática, sua efetivação está submetida, segundo Gilmar Ferreira

Mendes, dentre outras condicionantes, à reserva do financeiramente possível; são pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito e estão submetidas à reserva do possível.<sup>19</sup>

No entanto, assegura Mendes que o constituinte, embora em capítulos destacados, houve por bem consagrar os direitos sociais, que também vinculam o Poder Público, por força inclusive da eficácia vinculante do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Para ele, “Tais pretensões exigem não só ação legislativa, como, não raras vezes, medidas administrativas.” Com isso, realça que:

Se o Estado está constitucionalmente obrigado a prover tais demandas, cabe indagar se, e em que medida, as ações com o propósito de satisfazer tais pretensões podem ser juridicizadas, isto é, se, e em que medida, tais ações se deixam vincular juridicamente. [...] A submissão dessas posições a regras jurídicas opera um fenômeno de transmutação, convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas. Tem-se, pois, a juridicização do processo decisório, acentuando-se a tensão entre direito e política.<sup>20</sup>

Não foi sem razões políticas internas que a Comissão brasileira relutou em incluir a expressão direito à moradia na Carta de intenções da Conferência Habitat II de Istambul de 1996; segundo Viana, um diplomata presente ao evento, teria afirmado: “Durante os debates, concluímos que o direito à moradia é um direito de natureza programática, será obtido progressivamente, e não pode ser cobrado na justiça.”

Deste modo, os direitos econômicos, sociais e culturais têm eficácia plena, gerando a obrigação imediata ao Brasil para estabelecer as medidas necessárias e efetivar esses direitos, dentre os quais se inclui o direito à moradia, em razão principalmente da Constituição Federal e dos tratados internacionais de direitos humanos. Contudo, alerta Nelson Saule Júnior:

Essa obrigação não significa de forma alguma prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim de constituir políticas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não têm acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e de vida.<sup>38</sup>

Durante muitas décadas acreditou-se que a defesa dos direitos individuais dos cidadãos, os chamados direitos de primeira geração, estaria assegurada com a omissão do Estado ou com a previsão de instrumentos voltados a impedir a invasão indevida do Estado na esfera da vida privada das pessoas. Hoje, contudo, tal concepção parece insuficiente para a garantia desses direitos. Tenha-se como impossível a garantia do direito de ir e vir, especialmente às pessoas pobres ou portadoras de limitações físicas, sem que o Estado disponibilize transportes dentro de valores acessíveis e devidamente adaptados.

Da mesma forma hoje não estará garantido o direito à liberdade de pensamento sem que esteja assegurado a todos os cidadãos o acesso à educação formal de qualidade.

## 2.5 A Vulnerabilidade Social: As Famílias De Baixa Renda E Seus Desafios

De acordo com Piovesan (2010), após a segunda metade do século XIX, com a elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão após a Revolução Francesa, é que o direito à moradia passa a ser preocupação do Estado brasileiro. Antes disso, ele se preocupava com a sua economia baseada na agricultura e na utilização da mão-de-obra escrava. Os escravos utilizavam habitações coletivas, de modo que o problema da moradia restringia-se à esfera privada, sendo que referido problema também era visto como de saúde pública, objetivando diminuir as más condições de higiene.

Conforme Motta (2011), os cortiços eram chamados de “habitações proletárias”, porque tinham em comum a ocupação de seus residentes: operários das fábricas que saíram do campo para tentar uma vida melhor nas cidades, levando consigo seus familiares.

Silva (2012) preleciona que eles surgiram em torno das grandes indústrias, que tinham interesse que seus operários morassem próximo às suas sedes, o que ocasionou o aparecimento das vilas, inicialmente nas grandes cidades brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo. Importante mencionar que as indústrias mais organizadas fundaram vilas especiais para seus empregados, lhes dando condições

adequadas de habitação, à exceção da maioria das indústrias que, nestes casos, contribuíram para o gravame do problema habitacional o qual persiste até os dias de hoje.

De acordo com Mendes (2012), as estratégias para a habitação social ideal são: a revisão e atualização do conceito de casa mínima; o projeto evolutivo; a multifuncionalidade e o rigor dimensional.

Ao adaptar um conceito mínimo de moradia para grande parcela da população que possui baixa renda, deve ser levado em conta o fato de que aquelas pessoas não terão condições de suportar custos com a manutenção de sua moradia, de modo que o conceito de mínimo deve também ser associado ao conceito de durabilidade e de sustentabilidade, jamais olvidando do aspecto ambiental, que deve acompanhar todo e qualquer projeto dos dias atuais. Obras malfeitas podem causar sérios impactos ambientais, a exemplo das construções feitas nos morros que desabam com o excesso de chuvas; outro exemplo são as reformas, as quais poderiam ser evitadas se a obra inicial fosse bem acabada (MENDES, 2012).

Lenza (2011) traz que os aspectos como a sociabilidade também não podem ser esquecidos, haja vista que a moradia ideal engloba critérios sociais, pois o homem se relaciona com os demais, se comunica por meio da fala, e necessita tanto de momentos privativos como de momentos de reunião, não podendo a sua moradia permanecer no plano da proteção contra o mau tempo, apenas. A busca pela qualidade de vida é intensa e por meio dela é que o ser humano terá garantida a sua dignidade. Há um constante conflito entre homem e espaço, mas com os devidos ajustes e adaptações, aquele deve ser minimizado, o que demanda esforços tanto do poder público quanto da sociedade.

Segundo Farias (2014), o melhor exemplo da interação entre homem e sociedade se deu na Grécia Antiga, pois para ele, o conceito de habitação atual corrompeu a essência do morar, do construir, e tornou o homem objeto, sem essência, sem dignidade, com um caráter comercial e desvinculado da noção de cuidar:

É na polis grega que a dimensão política do urbano foi melhor desenvolvida. Aqui o conceito de urbano não se refere apenas a uma localização geográfica e a peculiaridades arquitetônicas, mas também a uma prática política exercida em conjunto por seus cidadãos, por aqueles que participam da gestão da vida pública. (FARIAS, 2014, p. 116)

Para Cretella Junior (2008), o tamanho de uma casa não é fator indispensável a garantir uma excelente qualidade de vida, nem é ele o fato preponderante a efetivar uma vida digna, principalmente ao se considerar a distribuição de espaços nas cidades. Por isso se indicou a multifuncionalidade e o rigor dimensional, que significa uma moradia que atenda aos anseios do indivíduo dentro dos padrões coerentes da sociedade contemporânea.

A extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação), na década de 80, como uma perda considerável, pois ele era o órgão responsável pela política habitacional do país (DALLARI, 2012).

Com a concentração de pessoas nas cidades, o problema se agravou, e o Ministério das Cidades levou quase 20 anos para ser criado, até se que adotassem políticas habitacionais novamente. Portanto, houve um período longo de estagnação em relação à habitação no Brasil (FACHINI, 2003).

Cabe destacar ainda que as maiores cidades do Brasil convivem com a intolerância em relação às pessoas desabrigadas, e tal problema social reflete negativamente no cotidiano da população, que, acostumada com o cenário, passa a não perceber a barbárie que se passa diante de seus olhos. O maior exemplo está na cidade de São Paulo, na qual Farias (2014) denuncia o descaso com a população sem-teto, a tentativa do Poder Público em simplesmente aboli-los do cenário urbano

Segundo Cardoso (2011), a falta de planejamento para os problemas que assolam a sociedade no que diz respeito à moradia faz com que Poder Público e população se acomodem diante dos fatos e forma um cenário favorável à proliferação da criminalidade, violência e exclusão. O acesso de todos à educação incentivaria o cidadão a discutir soluções reais para garantir o acesso de todos à

cidadania, para que todos possam viver pacificamente no espaço urbano, que é de todos.

A CRFB/88 visou promulgar e criar uma legislação que beneficie, proteja e facilite o direito à moradia, e isso está previsto em seu artigo 6º.

De acordo com Dallari (2012), o dispositivo apontado inclui o direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais. Contudo, merece atenção (no que tange à decretação de inconstitucionalidade de leis contraditórias ao direito fundamental à moradia), para leis que sejam contrárias ao já conquistado direito, como por exemplo, aquelas que tratem de financiamentos ou locação, e que, eventualmente, tornem tais contratos muito onerosos para uma das partes contratantes. As leis devem guardar lógica com o sistema todo, numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, o que deve ser levado em conta é que neste caso, da moradia, o sistema jurídico gira em torno do interesse coletivo.

Costa (2017) refuta toda e qualquer legislação editada com a finalidade de embaraçar o direito à moradia, ou que dificulte o exercício deste direito, nas suas mais variadas formas, bem como que venha a retroceder nas conquistas em relação a tal direito, porque ao Estado se impõe um dever de garantir e efetivar este direito.

Do exposto acima, se discute a possibilidade de responsabilizar o Estado por omissão, quando ele não age de acordo com o sistema anteriormente descrito, diante da dificuldade de se aferir quem é o verdadeiro culpado, ou se houve desvio do mandamento constitucional no momento da edição da lei, ou ilegalidade no momento do cumprimento da obrigação por parte do agente público, pois a omissão no dever funcional pode ser legislativa, administrativa ou mesmo judiciária (COSTA, 2017).

Diniz (2014) afirma que a ideia de responsabilização do Estado surge devido ao fato de que conquistas já alcançadas pela legislação brasileira, no tocante à moradia, não podem jamais ser embaraçadas por legislação posterior. Somente serão admissíveis normas que deem continuidade à proteção e facilitação da moradia, que incentivem o exercício de tal direito por todos os cidadãos. A norma em desacordo com o sistema deve ser refutada que o sistema normativo

apresentará incoerência lógica se houver divórcio entre suas normas no que atina ao processo de sua elaboração ou ao seu conteúdo empírico. Assim, o processo hierárquico (*lex superior derogat legi inferiori*) deverá determinar sua inconstitucionalidade, pois só será válida a norma inferior se estiver em harmonia com a do escalão superior. O sistema apresentará unidade se as várias normas forem conformes à norma-origem, ou seja, se estiverem de acordo com a Constituição Federal.

O ensinamento de Diniz (2014) é claro no sentido de se fazer a interpretação sistemática e preservando direitos já conquistados, numa nítida demonstração de reconhecimento de um direito fundamental social, que é o direito do ser humano a um teto, a um lar onde possa proteger a si e a sua família.

Para Farias (2014), o caminho processual a ser buscado, no caso de o Estado se omitir na preservação desse direito, conforme descrito acima, é por meio de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, desde que comprovado o comportamento omissivo constitucional, nos moldes já explicados, inclusive se resolvendo, para a parte lesada, em perdas e danos.

Segundo Loureiro (2013), o direito à moradia deve estar em conformidade com o preceito constitucional e demanda mobilização do Poder Público para ações de planejamento urbano e de moradia e, para isso, faz-se necessário adotar ações que incentivem a geração de trabalho e de renda. Também é preciso que o governo tenha acesso a informações que o auxiliem na tomada de decisão, com relação a investimentos públicos de cunho social, os quais devem ser feitos de acordo com a realidade local, ressaltando que o Direito deve ser aplicado dentro de uma visão sistemática por estar a questão social carente de investimentos e de aplicação correta dos recursos financeiros.

Outro aspecto do direito fundamental à moradia se apresenta no plano defensivo, no direito negativo apontado por Martins (2012), que divide o direito à moradia em duas condições simultâneas: negativa (defensiva) e positiva (prestacional), sendo que o primeiro se refere a um comportamento em geral omissivo do Estado, pelo fato de não interferir na esfera da autonomia pessoal ou no

âmbito de proteção do direito fundamental e ainda, lembrar que se tratam de normas de aplicabilidade imediata e plena eficácia, pois independem de concretização legislativa. O direito fundamental social à moradia, no seu aspecto defensivo ou negativo, depende apenas da abstenção do poder estatal de nele intervir, pois possui plena eficácia, não precisando de concretização legislativa. Ele está diretamente associado aos termos “respeitar” e “proteger”, como por exemplo, proteger a propriedade da invasão de terceiros, e é o Estado que tem o dever jurídico de não permitir prejuízo à moradia das pessoas, impedindo toda e qualquer violação a esse direito.

Conforme Perlingieri (2007), já o aspecto positivo ou prestacional do direito à moradia traduz-se como o direito a prestações por parte do Estado, quando este deverá viabilizar o acesso a tal direito, incluindo tanto prestações de cunho normativo, como a elaboração de leis que venham consolidar o direito em questão, como na forma de prestações materiais, sendo que ambas as formas vinculam o Poder Público e, conforme se verificará a seguir, tornam o Estado responsável por efetivar o direito à moradia.

Este posicionamento é o de Souza (2014), que defende que o direito à moradia possui os dois aspectos, e que ambos possuem a finalidade de implementar a igualdade e a liberdade material que irão garantir a dignidade humana. O direito à moradia terá, então, a condição de direito de defesa quando for negativo, e de direito prestacional quando for positivo.

O referido autor prossegue seu posicionamento argumentando que os direitos fundamentais positivos prestacionais assumem habitualmente a feição de normas carentes de concretização legislativa, não obstante o previsto no artigo 5º., § 1º. da Constituição Federal de 1988 pois dependem de atividades materiais, assim, se permanecerem no plano normativo não serão efetivados. Ressalte-se que a aplicação imediata, a que se refere o dispositivo acima citado está prevista para todos os direitos fundamentais, contudo, é absolutamente pertinente o posicionamento do doutrinador acima referido, porque o direito à moradia depende de atos concretos do Poder Público, e o alcance das normas constitucionais dependerá do exame do caso concreto e da norma em exame. E sendo assim, tais

direitos são passíveis de exigibilidade integral em juízo, de modo que os juízes devem estar preparados para aplicar os preceitos constitucionais para fins de concretizarem os direitos prestacionais por via interpretativa (SOUZA, 2014).

Em se tratando de direitos de defesa, conforme o artigo 5º. § 1º. da Constituição Federal, não se aplicam a eles os argumentos normalmente utilizados contra a aplicabilidade imediata dos direitos a prestações, como por exemplo a carência de recursos ou a ausência de legitimação dos tribunais para definir seu conteúdo ou alcance da prestação, o que torna mais fácil para os Juízes a aferição da sua eficácia. Por outro lado, em se tratando dos direitos prestacionais, já existe a necessidade de o operador do direito estar preparado para determinar a prestação do direito, o cumprimento da lei conforme as peculiaridades do caso concreto (BRASIL, 1988).

Motta (2011) afirma que tanto no aspecto de direito negativo quanto de direito positivo, o direito fundamental social à moradia tem por finalidade a dignidade da pessoa humana, portanto, há uma difícil tarefa de se compatibilizar ambos os aspectos, analisando a viabilidade de uma ou de outra restrição que, em qualquer caso, deverá observar necessariamente a interpretação tópico-sistemática e os critérios do princípio da proporcionalidade para verificar a ponderação dos bens ou interesses, mas sempre tendo em vista a preservação da dignidade da pessoa humana como fator primeiro a balizar a aplicação da norma ao caso concreto.

Diante das deficiências estruturais das cidades e da necessidade de distribuição da população no território nacional, no Brasil cumpre necessário a adoção de políticas e programas governamentais para tentar amenizar o problema.

## 2.6 O Papel Do Estado No Atendimento Ao Direito Social De Moradia

Bonavides (2012, p. 224) preleciona, ao analisar a face oculta dos direitos fundamentais, que “todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos”.

Corroborando com este entendimento, Cretella Júnior (2008) considera isso de extrema relevância, uma vez que pode surgir das entrelinhas a ideia de que os direitos negativos sejam alheios a custos comunitários e que os direitos positivos influenciariam nos custos comunitários. Tanto os clássicos direitos e liberdades, os negativos, quanto os positivos, se não forem somente promessas requerem recursos financeiros. E por que, então, na literatura se acentua a escassez para que os custos sociais sejam cumpridos?

A resposta pode ser encontrada na distinção dos custos, pois enquanto os direitos sociais têm como base fundamentalmente “custos financeiros públicos directos visíveis a olho nu, os clássicos direitos e liberdades assentam, sobretudo em custos financeiros públicos indirectos cuja visibilidade é muito diminuta ou mesmo nula” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 176).

Para Lenza (2011), dessa perspectiva, a concretização dos direitos sociais requer despesas públicas sentidas imediatamente pelos titulares, ou seja, há uma individualização que torna visível, tanto no aspecto do Estado ou dos contribuintes quanto do ponto de vista de quem recebe o benefício, ou os titulares dos direitos sociais, como é o direito à moradia. No aspecto dos custos clássicos referentes aos direitos e liberdades, eles não ocorrem em custos individualizáveis, mas em custos gerais.

Nesse aspecto concorda-se com a afirmação de Herkenhoff (2002) de que os clássicos direitos teriam somente custos privados ou sociais. Ressalta-se que todos os direitos têm como fundamento na figura dos impostos.

De acordo com Hollanda (2017), para que o motivo desse posicionamento fique mais claro, realizam-se em seguida algumas considerações relativas ao Estado. Primeiramente, lembra-se que o Estado brasileiro, conforme estabelecido na Constituição de 1824 surgiu como monarquia, como Estado unitário, centralizado no núcleo da Corte. Com o movimento republicano se fortaleceu a ideia da construção de um Estado Federal ou uma República organizada em Estado Federativo, formado por desagregação, ao contrario da formação do Estado por agregação, como ocorreu nos Estados Unidos. Isto quer dizer que a União intervinha nos Estados-membros, conforme o art. 6º da CRFB/1891 para centralizar as decisões. Com a

CRFB/88, os Estados tiveram sua autonomia restaurada e os Municípios foram elevados à condição de entes federativos, embora isso na prática nem sempre ocorre.

Como explica Bonavides (2014), o Estado constitucional apresenta-se em três modalidades: a primeira é o Estado constitucional da separação de poderes ou Estado Liberal; a segunda é o Estado constitucional dos direitos fundamentais (Estado Social), a terceira é o Estado constitucional da Democracia Participativa (Estado Democrático-Participativo). As três modalidades não se rompem, mas se metamorfoseiam.

Então o Estado constitucional é qualificado como aquele que surgiu depois da Revolução da Independência Americana e da Revolução Francesa. Teve como teóricos importantes Locke, Montesquieu, Rousseau, Sièyes, Constant e Kant. O Estado Liberal foi a primeira modalidade do Estado constitucional e reapareceu na contemporaneidade com o nome de Estado Neoliberal. O Estado Liberal constituía o clássico Estado de Direito da primeira época do Constitucionalismo.

Segundo Bulos (2012), o novo Estado constitucional, que sucedeu o antigo voltou-se mais para justiça, uma vez que se julgava que a liberdade já havia sido conquistada. Os direitos da justiça eram aqueles que introduziam evolutiva e progressivamente os direitos de segunda e de terceira gerações, como mencionado anteriormente. A segunda versão do Estado de Direito é de Estado Social que se estabeleceu sobre dois alicerces no decorrer do Século XIX: um constituído por filósofos políticos do socialismo utópico, como Owen, Fourier, Saint-Simon, Proudhon, que defendiam a reforma social. O outro formado por pensadores do denominado Socialismo Científico, como Marx e Engels, que defendiam a desaparecimento do Estado por ter se tornado supérfluo.

A propósito do Liberalismo, afirma Bobbio (2005, p. 228) que

é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções. A noção corrente que serve para representar o primeiro é Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é Estado mínimo. Embora o liberalismo

conceba o Estado tanto como Estado de direito quanto como Estado mínimo, pode ocorrer um Estado de direito que não seja mínimo (por exemplo, o Estado social contemporâneo). E pode-se conceber também um Estado mínimo que não seja um Estado de direito (tal como, com respeito à esfera econômica, o Leviatã hobbesiano, que é ao mesmo tempo absoluto no mais pleno sentido da palavra e liberal em economia).

Bruna (2015) afirma que o Liberalismo firmou-se nas primeiras décadas do Século XIX e adotou diversas ideias do Iluminismo, o que coincidiu com a Constituição do Estado Fiscal. O Estado Liberal se fortalece na luta contra o Estado absoluto e contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo, mesmo que os dois movimentos não coincidam na prática.

Bobbio (2005, p. 229) é do entendimento de que a doutrina liberal só é parcialmente igualitária, pois “entre as liberdades incluem-se também a de possuir e acumular, sem limites e a títulos privados, bens econômicos [...] liberdade da qual se originaram e continuam a se originar as grandes desigualdades sociais”.

Para Bonavides (2014, p. 175)

o Estado social é hoje a única alternativa flexível que a democracia ocidental, a nosso ver, ainda possui; a aspiração máxima dos juristas da liberdade perante a opção negativa e fatal de uma sociedade repressiva e totalitária. Mas [...] se acha rodeado de inumeráveis obstáculos, menos talvez quanto à definição de seus conceitos básicos do que tocante aos meios e fins indispensáveis a sua efetiva implantação.

Segundo Bobbio (2005), na segunda metade do Século XIX, a questão social que surgiu como efeito da Revolução Industrial indicou o fim de uma concepção orgânica de sociedade e do Estado, conforme defendia a filosofia hegeliana, e mostrou a imposição da necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais e que tratasse de lhes remediar, mediante adequadas intervenções de reforma social. A Alemanha de Bismarck fez intervenções que articulou seguros obrigatórios contra a doença, a velhice e a invalidez. No final do Século XIX nascia o Estado Interventivo cada vez mais voltado ao financiamento e à administração de programas de seguro social.

Chama-se a atenção para o Estado contemporâneo que é um estado fiscal que se apoia nos impostos. Estes são inevitáveis para o cidadão que os pagam para terem a sociedade que têm, o que significa ter a liberdade como base e pelo menos um mínimo de solidariedade.

Conforme Dallari (2012, p. 139) o imposto é o item “mais importante da receita do Estado Fiscal, é, por conseguinte, uma invenção burguesa: incide sobre a riqueza obtida pela livre iniciativa do indivíduo, mas nos limites do consentimento do cidadão”.

O Estado nem sempre tem se apresentado como um Estado fiscal. Por exemplo, o Estado absoluto do Iluminismo foi um Estado patrimonial, pois continuava o que faziam as instituições anteriores, o aumento de seu patrimônio, de um lado, e, de outro, os rendimentos da atividade comercial e industrial. Os Estados que se diziam socialistas também eram não fiscais, uma vez que sua base financeira se apoiava em rendimentos de atividade econômica produtiva que eles monopolizavam e não em impostos que os cidadãos tinham que pagar. E há casos em que o Estado não precisava do suporte financeiro dos cidadãos devido às grandes receitas que lhes advém das matérias-primas (DALLARI, 2012).

Segundo Torres (1991, p. 382), o Estado fiscal brasileiro surge com a Constituição Fiscal de 1824, subsistema da Constituição Liberal do país.

Funda-se no relacionamento entre liberdade e tributo, em que este é o preço da autolimitação daquela, transfigurando-se a liberdade em fiscalidade. Mas convive com o Estado corporativo, com o Estado Cartorial, com o Estado Empresário e com o Estado Assistencialista, constituídos pela persistência de diversas características do patrimonialismo luso-brasileiro.

Conforme Bobbio (2005, p. 229), o Estado fiscal é uma característica do estado moderno e este não deve ser identificado ao estado liberal, pois o estado fiscal tem duas formas de evolução:

o Estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade econômica e social, e o Estado fiscal social economicamente interventor e socialmente conformador. O primeiro pretende ser um

Estado mínimo, assentava numa tributação limitada – a necessária para satisfazer as despesas estritamente decorrentes do funcionamento da máquina administrativa do estado, que devia ser tão pequena quanto possível. O segundo, movido por preocupações de funcionamento global da sociedade e da economia, tem por base uma tributação alargada – a exigida pela estrutura estadual correspondente.

Bonavides (2014) traz que, na ideia de Estado fiscal considera-se que existe separação profunda entre Estado e sociedade, diferente daquela que existia no Estado liberal oitocentista, mas cuja imposição é que o Estado deve se preocupar com a política e a sociedade civil com a economia. As duas esferas teriam uma zona minoritária de intersecção que garante o equilíbrio pela subordinação do poder econômico ao poder político, ou seja, Estado e economia separaram-se e os impostos sustentam o Estado. A economia se sustenta pelo critério do lucro.

Dallari (2012) preleciona que, em seus primeiros tempos, o Estado de Direito era visto como o Estado fiscal minimalista ou Estado orçamentário liberal. Na Constituição, a fiscalidade era uma forma de limitar o poder de tributar e no direito infraconstitucional a fiscalidade se expressava pelos tributos, que poderiam unir os recursos para que as necessidades mínimas fossem atendidas de modo a garantir a liberdade individual. Como explica Torres, o Estado restringia-se ao exercício do poder de polícia, da prestação de alguns serviços públicos.

Mas, em relação à Constituição de 1988, ela pode ser considerada uma Constituição do Estado Social?

A resposta pode estar na afirmação de Bonavides (2014) de que não terão êxito os determinados círculos das elites associadas a lideranças reacionárias que programam a destruição do Estado social brasileiro pela introdução de retrocesso no regime constitucional de 1988, se o Estado social for a própria sociedade brasileira “concentrada num pensamento de união e apoio a valores igualitários e humanistas que legitimam a presente Constituição do Brasil”, pois é uma Constituição do Estado Social que diferentemente da Constituição de Estado liberal “de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no poder”.

Frente ao Estado social, o verdadeiro problema é como determinar novas técnicas para garantir os direitos sociais básicos e torná-los efetivos. Bonavides (2014) considera que pela Constituição de 1988 o Estado social brasileiro, de terceira geração, torna-se um Estado que além de conceder direitos sociais básicos os garante. O problema de sua aplicabilidade está na realidade nacional.

De acordo com Grau (2012), acredita-se que é na moderação do intervencionismo do Estado que se soluciona o problema atual da dimensão do Estado que tanto requer a moderação ou recuo de modernas tarefas sociais, como a realização de direitos econômicos, sociais e culturais, ou o abandono das tarefas tradicionais, repensando a sua atuação nas políticas sociais. Não que o Estado deva regredir ao estado mínimo mas que o Estado fiscal fique tão grande que se torne uma fachada de um Estado que domina toda economia e toda sociedade através da via fiscal.

Leeds (2015) traz que quanto às políticas públicas, a questão que se coloca, é que a realização dos direitos fundamentais supõe uma responsabilidade ativa por parte do Estado para que implemente políticas públicas voltadas para essa realização.

Lenza (2011, p. 190) aponta que as políticas públicas são definidas por Dias como “programas de intervenção estatal a partir de sistematizações de ações do estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado”.

Afirmou-se anteriormente que é necessário que o Estado adote políticas públicas para que o direito à moradia seja concretizado, ou seja, que as políticas públicas sejam ativas de forma a “conferir efetividade a esse direito”. (INACIO, 2012, p. 41) Mas e se, como expõe Appio (2006, p. 96), as políticas públicas surgem como mais um produto da máquina de propaganda dos governos eleitos, a qual parece ser a única a funcionar com eficiência no Brasil, e para a qual os recursos públicos raramente são contingenciados”?

De acordo com Moraes (2009), no Estado contemporâneo, as políticas públicas surgem como resposta a uma necessidade consequente da concentração das massas em aglomerados urbanos. No caso da moradia, isto não significa dizer que o Estado tenha a obrigação de doar uma casa para cada indivíduo.

Como refere Souza (2014), uma vez que os aspectos que dizem respeito ao direito à moradia devem incluir as normas legislativas, que permitam o direito à moradia, a intervenção estatal ocorre na regulamentação das atividades do setor privado associadas à política habitacional e a facilitação através da concessão de uso especial para fins de moradia, a exemplo da Lei Federal 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade.

Silva (2012) aponta que, como mencionado anteriormente, o Estado brasileiro contemporâneo adotou um modelo fundamentado em programas de distribuição de renda mínima às populações carentes. Por outro lado, a inversão de recursos públicos nas áreas sociais como moradia vincula-se ao desenvolvimento do país, garantindo-se aos cidadãos as condições mínimas de inserção no mundo. Por meio de seu poder de tributar, o Estado arrecada fundos junto à sociedade para garantir a solvência do país diante de sua dívida pública. Ele se constitui na única forma de financiar custos de serviços

Segundo Piovesan (2010), cumpre ressaltar que o conceito tradicional de cidadania concebido pelo liberalismo, deve ser atualizado de acordo com as exigências atuais, considerando novas formas de convivência social. Isto significa que a formulação das políticas públicas deve ter a participação dos cidadãos, ou seja:

O processo administrativo de formulação e execução das políticas públicas é também processo político, cuja legitimidade e cuja 'qualidade decisória', no sentido da clareza das prioridades e dos meios para realizá-las, estão na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos. (PIOVESAN, 2010, p. 250)

No que diz respeito aos direitos fundamentais, como se discutiu anteriormente, se já existe um programa social implementado pelo governo, o

princípio da isonomia deve ser observado pela prática de um tratamento idêntico por parte do Estado a todos os cidadãos que se encontrem diante da mesma necessidade e situação, não se limitando ao que está previsto pela lei orçamentária anual.

Appio (2006) lembra que a proteção da isonomia constitucional apresenta-se como “injunção necessária decorrente do próprio art. 5.º da Constituição Federal de 1988”. Mesmo que a formulação da política pública seja de responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, sua prática requer tratamento isonômico que será assegurado pelo Poder Judiciário por meio de uma “concepção substancial acerca do papel da Constituição”.

Para Bucci (2012, p. 269), isto quer dizer que, por um lado, as políticas públicas vêm se tornando cada vez mais peças de propaganda dos governos eleitos e que na prática “resultam em ampla frustração popular, por conta da chamada ‘reserva do possível’. Acena-se para uma promessa que se sabe, de antemão, que não será cumprida”.

De outra forma, para que as prestações de natureza coletiva sejam concedidas ao indivíduo, é necessário que haja uma política pública implementada por sistema de democracia procedimental. Se esta já existe, o Poder Judiciário poderá proteger o direito do cidadão. No entanto, a escolha dos instrumentos não é prerrogativa somente do governo eleito, mas também da sociedade que o elege (BUCCI, 2012).

Conforme Canotilho (2014), talvez essa seja uma alternativa para o impasse que se estabelece entre a obrigatoriedade do Estado prestar serviços gratuitos de moradia, por exemplo, e sua incompatibilidade com a Constituição de 1988 ao se considerar a natureza intrínseca do ato administrativo, ferindo-se a separação entre os Poderes. Como a capacidade de atender ao mínimo existencial por parte do governo não é ilimitada, a universalização depende de um projeto de governo.

Appio (2006, p. 174) afirma que não existe outro modo de enfrentar as divisões sociais da sociedade brasileira, senão pela busca da superação da

“cidadania de baixa densidade” pela priorização dos mecanismos participativos que buscam garantir o sistema de direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal. E defende os constitucionalistas “comunitários” que atuaram no processo constituinte dos anos 80, por possibilitarem que a Constituição Federal incorporasse a atuação das forças políticas da comunidade para garantir os ideais da igualdade e dignidade humanas.

Canotilho (2014) traz que o Estado se encontra diante de um dilema: ou colocar em prática a implementação dos direitos sociais, constitucionais e internacionais assumidos, aplicando o máximo dos recursos disponíveis, ou privilegiar o corte dos gastos públicos para atingir “metas” neoliberais. Para que a opção seja pela primeira alternativa, é preciso que a sociedade brasileira se concentre “num pensamento de união e apoio a valores igualitários e humanistas que legitima a presente Constituição do Brasil”.

Diante do exposto, enfatiza-se aqui que diante da hipótese de incapacidade material do Estado prover, sozinho, a consecução da solução das necessidades de moradia, a sociedade civil pode ser organizada para que as metas programáticas sejam cumpridas.

## 2.7 O Programa Minha Casa Minha Vida E O Estatuto Da Cidade: Uma Busca Pela Efetividade Do Direito Social E Moradia.

Após a promulgação da Carta de 1988, iniciou-se um processo de evolução dos direitos à moradia, portanto, se fez de suma importância para outros direitos e valores, conforme citado em outro tópico: a dignidade humana, a vida, a segurança, a saúde, a educação, a cidadania, o lazer e o pleno desenvolvimento. No artigo sexto da Constituição de 2000, nº 26 expôs a respeito do direito fundamental, entretanto, ainda há uma porcentagem alta no que tange a efetividade de tal direito. E ainda assim, confere a inclusão de alguns direitos já implementados recentemente.

No ano de 2007, acredita-se que o déficit de habitação, no Brasil, chegou a oito milhões, com maior índice nas regiões nordeste e sudeste (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011). O déficit habitacional pode ser explicado também pelo fato de que as propriedades do âmbito rural refletem uma repercussão no crescimento populacional, ao passo que há um maior deslocamento da população rural para áreas urbanas nas últimas décadas.

O código Civil e Constitucional do Brasil, afirma que aquele que não cumprir sua função social de propriedade perde os benefícios relacionados à propriedade. A fim de não ofender os preceitos do Estado Democrático de Direito, realçando sempre a dignidade e liberdade, é proeminente que o Estado atue de forma menos onerosa e assim diminua as desigualdades sociais estabelecidas a anos, mas é primordial que a segurança jurídica seja enaltecida.

Está nítido que no Brasil houve muitos avanços ao longo do tempo, um exemplo clássico, acerca do direito democrático de moradia, existe a análise do reconhecimento dos direitos da população, a qual houve ocupações em diversas áreas da cidade, de forma ilegal, e forçosamente, onde as pessoas não viam outra escolha. Cita-se os moradores de invasões, de loteamentos irregulares e clandestinos, e mesmo com a implementação da Constituição, esta população não obteve seus direitos como devido. O que ocorre, é a incidência de mudanças sob a visão do Estado no que tange a efetivação do direito à moradia.

Ao decorrer do tempo, as políticas de habitação passaram da posição de retirada das favelas, para a posição de reconstituição destes locais de acordo com a condição de cada morador. Isto abrangia uma regularização ambiental, urbanística e administrativa patrimonial das favelas.

O marco que delimitou o exposto acima, estava a cerca do marco regulatório destas comunidades, e não obstante por meio de políticas concretas, esta que foram sendo ais valorizadas e receberam um aumento substancial de recursos por parte do governo, especialmente do PAC das favelas e do PAC do saneamento.

Um dos programas itinerantes destas políticas foi o programa “Minha casa, minha vida”, o qual incorporou temas relacionados a habitação dos menos

favorecidos e então, foi inserido na agenda prioritária do governo uma parte favorável de recursos, inclusive de subsídios, para que a moradia fosse destinada a pessoas com renda per capita de um a três salários mínimos, faixa de renda da população responsável pelo déficit habitacional no país.

Porém, em relação ao programa houve muitas negligências no ato de inserção urbana. Ainda assim, o avanço das políticas públicas propiciou uma maior segurança ao direito à moradia. Em palavras distintas, pode-se afirmar que este programa oferece a uma grande parte da população o que não conseguiriam adquirir por outros meios. Não só ofertou uma casa, mas também os possibilitou a melhorarem suas vidas, com o direito elementar, o de moradia digna.

O programa governamental de moradia cada vez mais está sendo inserido de forma positiva junto aos Estados e Município, apesar das negligências acometidas e algumas fontes de corrupção, o programa tem atendido grande parte da população carente e sem renda para possuir uma moradia. O governo visa também melhorar o saneamento entorno das edificações, bem como da localidade de habitação.

Embora espera-se que o Estado avance substancialmente com a classe de baixa renda, e que esta mesma classe possua compromissos acerca do bem-estar populacional, não é apropriado dizer que o direito constitucional detém o debate inteiro que refere à dignidade da pessoa e nem mesmo o Poder Judiciário deve escolher sozinho quais as políticas públicas adequadas, do mesmo modo que não fica viável a determinação das classes ideais.

É válido ressaltar também um outro avanço considerável, que é o de efetivação do Estatuto da Cidade, o qual faz jus os preceitos do direito à moradia. Este, supracitado, visa a satisfação das necessidades da população, destacando a regulamentação e legalização de constituições de propriedade referente a uma determinada parte da população.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001), regulamenta que:

Os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, constitui normas de ordem pública e de interesse social e tem como objetivo regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único da lei 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade trata de forma distinta a funcionalização da cidade e da propriedade (art. 2º caput), estabelecendo como medida efetiva da função social a regularização fundiária e a adequação da propriedade urbana (urbanização).

Afim de efetivar o direito fundamental à moradia, expressar a necessidade pública se torna obsoleta. Entretanto, a medida que a obrigação do Estado se cumpre no que tange a definição política de moradia, a população recebe mais benefícios, que são acarretativos do direito à moradia, e então, é possível compatibilizá-lo ao princípio da dignidade humana.

À luz dos subsídios de constituição da política pública, a doutrina tem definido as seguintes atividades, a serem realizadas em parceria com a sociedade: reconhecimento do problema; formação da agenda; formulação da política pública; escolha da política pública a ser desenvolvida; implementação da política escolhida e avaliação da política pública executada.

Porém, ao almejar efetivação no processo de participação de trabalho, isto se dá devido aos aspectos educativos, com ferramentas que busquem criar a participação efetiva da população. Mas ainda assim, é necessário efetivas todas as participações e o cumprimento das decisões tomadas, ao passo que o Poder Público não é costumeiro a lidar com as participações populares, de acordo com os atestados de ondas e manifestações decorrentes no Brasil.

A Constituição brasileira dispõe o direito de todos os cidadãos, sem exceção, e ainda declara que a família deve ter moradia justa, a habitação não é denominada somente como um espaço físico decorrente de materiais, mas sim adequado em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. A moradia não deve ser considerada como somente um direito de subjetividade ao espaço físico, mas que permita ao indivíduo cobrar a quem lhe permite moradia de todos os direitos eminentes e que ele pode dispor. Posteriormente, o indivíduo poderá se apropriar da moradia e de bens que concerne

o seu espaço físico. E por fim, não se configura como um direito subjetivo público a justificativa de um comportamento ocupativo ou de propriedade no que tange o imóvel que é de propriedade do Estado.

Entretanto, o direito à moradia só é destinado ao indivíduo de forma subjetiva, pois o mesmo deverá cumprir com alguns deveres, como contribuições, impostos e de bem-estar dos outros. Pois não é somente uma pretensão jurídica; a consolidação está sujeito as opções em que o Estado impor nos programas político-sociais de habitação.

Porém, o Estado como provedor dos direitos, principalmente o direito à moradia, em discussão no presente estudo, encontra-se de forma passiva no pólo derelação, e por isso tem o dever de:

- a) editar normas jurídicas aptas à efetivação da Constituição;
- b) promover a satisfação desses direitos, mediante atuação judiciária ou administrativa (confisco – art. 243 da Constituição; distribuição de terras públicas; desapropriação; assentamentos, financiamentos, políticas e programas habitacionais etc.).

Adicionalmente, o constitucionalista Canotilho, acrescenta que ainda há a proeminência de normas de fim e de tarefa que impõem atividades que conduzem a concretização constitucional a somente materialismo. No entanto:

[...] o sentido destas normas não é o que lhes assinalava tradicionalmente a doutrina: 'simples programas', 'exortações morais', 'declarações', 'sentenças políticas', 'aforismos políticos', 'promessas', 'apelos ao legislador', 'programas futuros', juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às 'normas programáticas' é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição. Mais do que isso: a eventual mediação da instância legiferante na concretização das normas programáticas não significa a dependência deste tipo de normas da interposio do legislador; é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. (CANOTILHO, 2011 p.234).

Por isso, Godoy (2006) desenvolve uma crítica ao legislador do Código Civil de 2002, especificamente nos artigos 11 a 21, que faz uma regulamentação dos

direitos da personalidade, tratando do direito ao nome, à imagem e à proteção da vida privada, entre outros. A crítica se deve ao fato de ter previsto os direitos da personalidade por tipos, mas não ter previsto a proteção da personalidade por meio de uma cláusula geral.

Ainda, na percepção de Canotilho 2011 p.236:

À concretização constitucional dos direitos sociais (direito à saúde, à educação e à habitação) impõe-se uma política de solidariedade social. Os direitos sociais realizam-se através de políticas públicas orientadas segundo o princípio básico e estruturante da solidariedade social.

Portanto, o que irá determinar a imposição dos direitos é a imposição dos deveres positivos ao Estado, as contribuições e impostos menos onerosos isto levará a uma troca mútua entre o estado e o indivíduo, onde cada um exerce seu papel e cumpre com seus direitos e deveres. É de grande importância a promoção de todas as medidas que assegurem esse direito.

### 3. CONCLUSÃO

Buscando atender e desenvolver o objetivo desta pesquisa, com análise da literatura, no tocante as possibilidades e os empecilhos para a concretização do direito à moradia para os cidadãos brasileiros mediante o debate acerca dos princípios, os objetivos e alcance dos mesmos, a conclusão a que se chega é que o “Estado” sempre irá se sustentar na “desculpa” da chamada reserva do possível.

Foi possível constatar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a efetividade do direito à moradia e reafirma sua importância pela Emenda Constitucional nº 26 para que o direito à moradia faça parte do conjunto dos direitos sociais contidos no art. 6º, da CRFB/88.

Verificou-se ainda que o Estado brasileiro não atende a todas as necessidades do direito social à moradia em razão da escassez de recursos, ela se une à terceira que considerava que os autores consultados nesta dissertação não chegam a um consenso sobre como vencer os empecilhos para a concretização do direito à moradia para todos os brasileiros devido à reserva do possível.

Ainda que os direitos sociais mínimos tenham consideráveis efeitos financeiros, assim como e qualquer outro direito social e ou fundamental requer o desprendimento de recursos públicos e bem mais que isso, requer políticas públicas voltadas para a questão, quando alguns desses sujeitos o fazem valer se defende a postura da existência desses direitos como algo secundário ou muitas das vezes deixados em último plano.

Então, de acordo com o princípio da dignidade humana, presente no art. 1º, III, da CRFB/88, os atores que trabalham com o direito devem buscar decisões que privilegiem o mínimo vital em detrimento da reserva do possível e pela observação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O direito à moradia, cujo valor intrínseco é de promoção da personalidade humana, deve ser priorizado nas relações tanto jurídicas quanto patrimoniais quando existe a necessidade de moradia.

Observou-se que, com relação aos argumentos dos seguidores da assimilação dos direitos sociais aos direitos fundamentais, eles não conseguem superar a barreira da reserva do possível e se contradizem ao dizer que mesmo que os direitos sociais dependam dos recursos econômicos, sua efetivação não depende de apelar ao legislador, pois há uma imposição constitucional que legitima transformações econômicas sociais, caso sejam necessárias para que o direito se efetive.

De acordo com os princípios definidos pela CRFB/88, a formulação de políticas públicas demanda um ato de vontade política que exige amplo debate constitucional e a consideração dos interesses dos cidadãos envolvidos. Não são suficientes os instrumentos tradicionais de democracia representativa associados com uma concepção liberal de cidadania. A complexidade da sociedade brasileira atual requer novas instâncias de comunicação social que se originem das necessidades locais e coletivas, no que se determinou denominar de democracia participativa.

Os direitos sociais (de segunda geração) e os direitos fundamentais equiparam-se. Vários são os direitos fundamentais sociais, as diferenças são de grau. No passado, defendia os direitos subjetivos públicos, sociais, econômicos e culturais, inclusive nos que pressupunha prestações do Estado. Atualmente reconhece que os direitos sociais são somente pretensões legalmente reguladas e que o legislador define o que é um direito social, mas não se vincula aos direitos sociais.

Quanto ao mínimo existencial e aos mínimos sociais, observou-se que a sociedade não se beneficia com as garantias asseguradas pelo Estado. Integra o direito à moradia ao mínimo existencial para os sem-teto; defende que moradias populares e habitações para a classe média são direitos sociais que dependem de políticas públicas.

No que diz respeito à reserva do possível e ao orçamento, defende-se que os direitos são condicionados à existência de recursos orçamentários. Acrescenta-se

que a reserva do possível defende, além dos recursos do Estado, também aquilo que um indivíduo pode exigir da sociedade.

Como posicionamento pessoal e em razão do que foi exposto, não se pode deixar de considerar que a efetividade dos direitos sociais encontram bloqueio na ausência de recursos materiais, quer esteja a aplicação dos recursos que lhe dizem respeito no âmbito do legislador, do administrador ou do Poder Judiciário. Em outras palavras, independentemente da decisão das políticas públicas estarem ou não vinculadas a uma reserva de competência parlamentar, o que se tem como importante é que a efetividade da prestação estará sempre na dependência dos meios, que são escassos. Assim, mesmo que o direito à moradia esteja posicionado no interior de um padrão mínimo, são os recursos materiais que viabilizam ou não a entrega da prestação.

Então, já que os meios são limitados e escassos, é preciso que se posicione a discussão tanto na repartição quanto na possibilidade de examinar, diante do Poder Judiciário, o conjunto das questões referentes à reserva do possível para se contestar a entrega da prestação social solicitada. Esse tema se relaciona com a admissão como certa ou não de uma reserva de competência parlamentar e, como efeito, a resistência ao princípio da separação dos poderes.

Concorda-se com o fato de que somente quando existe a garantia do material do padrão mínimo em direitos sociais puder receber atenção prioritária, se houver restrição proporcional dos bens jurídicos conflitantes, independentemente se são ou não fundamentais, existe a possibilidade de se admitir um direito subjetivo a uma prestação social. No que diz respeito às condições existenciais mínimas, há possibilidade de que exista um limite à restrição dos direitos fundamentais e que se refreiem abusos que possam conduzi-lo ao seu fim.

Não cabe ao juiz a tarefa de efetivar direitos fundamentais sociais, mesmo de modo não exclusivo para manter os princípios da unidade da Constituição sob a proposição da separação dos poderes. É indispensável que exista uma proteção de posições jurídicas fundamentais no contexto social, por menor que seja, para fazer frente àqueles que dizem que em tempos de tensão, até a garantia dos mínimos

direitos sociais colocaria em risco a estabilidade econômica e se imporia a conservação do Poder Judiciário.

Que surjam na sociedade instituições, como as Organizações Não Governamentais, que se valham da auto-ajuda ou a ajuda solidária da sociedade para produzir materiais de boa qualidade, mais baratos, ou para que viabilizem casas-protótipos, apresentadas por projetos acadêmicos universitários, que geralmente ficam restritos ao protótipo por falta de oportunidade de comercialização.

Notadamente, pode-se pensar na possibilidade dos Estatutos das Cidades serem um mecanismo para o alcance do direito à moradia, seriam pelo menos calalizadores para se chegar a esses objetivos, adotando em seus conteúdos políticas alcançadoras desses objetivos, afastando essa essa “recusa” do Estado à promover as políticas sempre baseada na ideia do fraco orçamento.

Já que o Judiciário não pode “obrigar” o Legislativo a cumprir políticas públicas para a promoção desse direito, então que harmonize-se com os Estatutos das Cidades para que em suas criações sejam priorizadas as reservas orçamentárias, adoção de políticas ou pelo menos a criação de órgãos para garantir uma prioridade no atendimento a esse direito. Se dessa forma for feito, pelo menos inicialmente a recuração e o devido valor à esse direito estará resguardado.

No final desta pesquisa, tem-se a sensação de que muito ficou a se dizer e a se considerar. Contudo, nas leituras que se fez para construí-la observou-se que isso é comum àqueles que realizam quaisquer pesquisas no entanto se a previsão orçamentária e os recursos do Estado fossem destinados com prioridade ao atendimento dos direitos sociais, dentre eles o direito à moradia, pode-se entender então como um início de um novo pensamento, uma nova roupagem ao significado do ser quanto sujeito necessário ao contexto da sociedade e não como o sujeito de necessidades, a possibilidade de pelo menos se comecar a ter bons números, alternativas e estratégia para valorização e implantação de projetos voltados para atender esse direito estaria garantido.

Com isso, entende-se que o acerto de uma pesquisa não encontra-se somente no que ela literalmente expressa, mas também em suscitar novos questionamentos. Considera-se que pela análise realizada a respeito dos posicionamentos dos autores, com as inserções pessoais, este trabalho constitui um primeiro passo para se pensar em novas discursões acerca do tema, bem como contribuindo para que outros pesquisadores encontrem estímulo para seu aprofundamento não somente no que diz respeito ao Direito, que é da máxima importância, mas também com respeito ao ser humano capaz de criar novas alternativas para a solução de seus problemas de moradia, que é uma forma criativa de estar no mundo. Além de demonstrar que a alternativa para o começo da melhoria nas práticas sociais e sua implementação já existe em nosso sistema governamental, apenas não é tratada da forma correta.

#### 4. REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 16 ed. atual. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução a ciência política**. 13. ed. São Paulo: Globo S.A., 2001.

AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica ao Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2002.

BARROS, Flávio Augusto Monteiro de. **Direito Penal: parte geral**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO FILHO, José. **Propriedade: a quem serves?** *Direito Virtual*, 01 de fev. 2008. Disponível em: <<http://www.direitovirtual.com.br/print/print.php?page=artigos&id=139>>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiro, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BATISTA, Rafael C. **Análise estrutural de uma residência constituída por perfis de aço galvanizados de pequena espessura formados a frio segundo o sistema construtivo a seco – Light Steel Framing (LSF)**. 2011. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Engenharia Mecânica. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediuoro, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONDUKI, Nabil Georges; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política publica no Brasil**. SESC, 2014.

BORGES, Alice Gonzalez. **Temas do Direito Administrativo Atual**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2006.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília: Senado, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRUNA, Paulo. **Habitação social no Brasil**. Estudos avançados, v. 29, n. 83, p. 317-326, 2015.

BULOS, Uadi Lamego. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Metodología fuzzy e camaleões normativos na problemática actual dos direitos económicos, sociais e culturais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2014.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: parte geral**. v. 1. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARDOSO, Aduino L.; ARAGÃO, Thêmis A.; ARAUJO, Flávia de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Encontro Nacional da ANPUR**, v. 14, 2011.

CARRARO, Carolina Lemos; DIAS, João Fernando. Diretrizes para prevenção de manifestações patológicas em Habitações de Interesse Social. **Ambiente Construído**, v. 14, n. 2, p. 125-139, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**, 2012. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao\\_Trindade\\_Teoria\\_Geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindade_Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em 30 set. 2017.

CERVO Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COSTA, Simone Silva. Crise econômica, provisão habitacional e a (des) construção do direito à cidade no período BNH. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 754-771, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1998**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. Direito Das Coisas. Vol. 4. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIOGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. **Dimensões ou dimensões dos direitos fundamentais?** 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11750](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11750)>. Acesso em: 21 set. 2017.

FACCHINI NETO, Eugênio. **Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direito Reais**. 10ª ed. v.05. Salvador-BA: Editora Juspodivm, 2014.

FERNANDES, Bruna. Habitação de interesse social em Criciúma/SC: análise comparativa de estudo de caso. **Revista de Arquitetura IMED**, v. 3, n. 2, p. 126-137, 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Andrea Leite Ribeiro de. Função social da propriedade e da posse. In GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da (coordenador). **Função social no Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. As Áreas de Especial Interesse Social no município de Campos dos Goytacazes: uma análise quantitativa. **Anais**, p. 1-19, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. v. 1. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 49.

HERKENHOFF, João Baptista. **Gênese dos direitos humanos**. 2. ed. Aparecida: Santuário, 2002.

HOLLANDA, Larissy Alana et al. Política de habitação de interesse social—uma análise acerca da eficácia do Projeto Vila do Mar. **Encontros Universitários da UFC**, v. 1, n. 1, p. 4266, 2017.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito social à moradia & a efetividade do processo: contratos do Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 2002.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth; LIMA, Nísia Trindade. A sociologia do Brasil urbano. In: **A sociologia do Brasil urbano**. Editora Fiocruz, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: Mito ou Realidade; **Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil**. v. 03. Porto Alegre, 2012.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

LURCONVITE, Adriano dos Santos. **A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã**, 2011. Disponível Em:

[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7417](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417)>. Acesso em: 22 set. 2017.

LUSTOSA, Elvira Maria Batista. **A importância da Assistência Social na efetivação dos Direitos Humanos no Brasil**, 2002. Disponível em: <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5\\_2\\_2002.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.5/GT5_2_2002.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2014.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Mandado de injunção**: um instrumento de efetividade da Constituição. São Paulo: Atlas, 2009.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira. **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **Diretrizes teóricas no novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 29.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais**: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

MORETTI, Ricardo de Souza. Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração. In: **Normas urbanísticas para habitação de interesse social: recomendações para elaboração**. IPT, 1997.

MOTA, Indaiá Lima. **A culpabilidade como hipótese supralegal de exclusão da culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa**. 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11326/1/INDAIÁ%20LIMA%20MOTA.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

MOTTA, Ana Elizabete. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 120, p. 694-705, 2011.

MOURA, Grégore Moreira de. **Do princípio da culpabilidade no Direito Penal**. Niterói: Impetus, 2006.

ORTEGA, José A. **Por terceraño consecutivo, San Pedro Sula es la ciudad más violenta del mundo**, 2014. Disponível em: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-anoconsecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>. Acesso em: 02 set. 2017.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMALHO, Claudia. Desafios para o Lazer como prática social cidadã. Disponível em: <[http://www.socialtec.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:desafios-para-o-lazer-como-pratica-social-cidada&catid=37:cidadania&Itemid=2](http://www.socialtec.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=156:desafios-para-o-lazer-como-pratica-social-cidada&catid=37:cidadania&Itemid=2)>. Acesso em: 30 set. 2017

REIS, Antonio Tarcisio da Luz; LAY, Maria Cristina Dias. Habitação de interesse social: análise estética. **Ambiente construído: revista da Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**. Porto Alegre, RS. Vol. 3, n. 4 (out./dez. 2003), p. 7-19, 2003.

ROSSATTO, Graziela; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 36, n. 2, 2014.

SILVA, José Afonso de. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8.ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014