XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos e garantias fundamentais III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Irineu Francisco Barreto Junior; Sébastien Kiwonghi Bizawu. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-730-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), na cidade de Porto Alegre - Rio Grande do Sul, nos dias 14 a 16 de novembro, elegeu como tema "Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito", e propiciou a aproximação entre professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, de todo o Brasil.

Com foco na concretização dos Direitos e Garantias Fundamentais, o Grupo de Trabalho 53 foi coordenado por Prof. Dr Sébastien Kiwonghi Bizawu, Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade dos direitos e garantias fundamentais na agenda jurídica contemporânea. Os mandamentos consagrados na Constituição Federal de 1988 e insculpidos nos pactos e acordos internacionais, dos quais o país é signatário, norteiam a abordagem temática dos artigos defendidos no congresso. As pesquisa perpassam temáticas clássicas que abordam desde o direito à morte digna, questões alusivas à cidadania e direitos políticos, politicas públicas focalizadas em idosos, crianças e adolescentes; acesso judicial à medicamentos, exames e tratamentos em saúde, assim como enfoques emergentes que miram a interface entre o fenômeno jurídico e as novas tecnologias de comunicação e informação.

Teóricos modernos e contemporâneos oferecerem o embasamento hermenêutico dos estudos apresentados, dentre os quais destacam-se Hanna Arendt, Robert Alexy e François Ost, entre outros de igual relevo e alcance analítico.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolve o Neoconstitucionalismo e a constitucionalização dos direitos. Essa mirada, simultaneamente, expande o escopo dos direitos fundamentais e provoca uma série de desafios à sociedade brasileira, especialmente de que forma oferecer respostas a essas novas demandas, em tempos de crise econômica e esgarçamento político e social.

Os coordenadores convidam os juristas a conhecerem o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite. Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho.

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu. Escola Superior Dom Helder Câmara.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A CONSTRUÇÃO DO CONTEÚDO JURÍDICO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO BRASIL

THE CONSTRUCTION OF THE LEGAL CONCEPT OF THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN BRAZIL

Carla Maria Peixoto Pereira [1]
Luciana Costa da Fonseca [2]

Resumo

Objetiva-se neste trabalho apresentar aos leitores de que forma se deu a construção do conceito jurídico de direito à moradia adequada, analisando-o no plano do Direito Internacional, por meio do levantamento dos tratados e convenções os quais o Brasil é signatário no sistema ONU, bem como na ordem jurídica interna. Para a discussão do tema, a abordagem metodológica é qualitativa e pautada em fontes bibliográficas e documentais. Concluiu-se que o direito à moradia adequado não recebe tratamento condizente com sua importância, sendo imperativo que a população se empodere deste conceito jurídico e organize pautas para discutir modos de alcança-lo.

Palavras-chave: Direito fundamental, Moradia adequada, Onu, Constituição federal, Conceito jurídico

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to explain how the legal concept of the right to adequate housing has been constructed in Brazil, by analyzing its edification in International Law, through UN treaties and conventions which Brazil has signed on, and the Brazilian legal system as well. The methodological approach is qualitative, based on bibliographic and documental sources. It was concluded that the legal concept of the right to adequate housing doesn't receive proper treatment from the legislator, being imperative that society empowers itself with the content of this right, organizing guidelines to discuss ways to reach it.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental right, Adequate housing, Un, Constitution, Legal concept

---

[1] Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA).

[2] Doutora e Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Professora da Universidade Federal do Pará e do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará.

INTRODUÇÃO

A cidade transformou-se no centro de desenvolvimento do homem. Esta mudança se deu particularmente a partir da revolução industrial, tendo as cidades crescido e se modificado desde então em ritmo acelerado. No Brasil, a partir da década de trinta, iniciou-se um movimento de deslocamento populacional, o qual, com base nas ideias de modernização e progresso, fez com que a população brasileira se tornasse predominantemente urbana. Esta grande migração contribuiu para a construção de cidades sem planejamento e oferecimento de serviços básicos, como moradia, saneamento, transporte público, entre outros, sendo a lei (ou sua falta) um dos fatores de promoção da desigualdade social no espaço urbano (MARICATO, 2013), o que exige que estas questões sejam aprofundadas em estudos científicos, de modo que se possa ao menos amenizar estes problemas.

Neste cenário, o estudo sobre direito à moradia adequada é imprescindível, por ser possível visualizá-lo literalmente no espaço concreto. Suas consequências e reflexos não podem ser escondidos. Estão expostos aos nossos olhos conforme circulamos no espaço urbano. A moradia reflete como esse espaço está sendo produzido e materializa seus efeitos.

Neste contexto, objetiva-se neste trabalho apresentar aos leitores de que forma se deu a construção do conceito jurídico de direito à moradia adequada, analisando esta construção no plano do Direito Internacional, por meio do levantamento dos tratados e convenções os quais o Brasil é signatário no sistema ONU, bem como na ordem jurídica interna. Para a discussão do tema, a abordagem metodológica é qualitativa e pautada em fontes bibliográficas e documentais.

Deste modo, no primeiro tópico serão apresentadas brevíssimas colocações sobre a questão da moradia, assim como advertências sobre terminologias utilizadas nos tratados internacionais, causadas por conta de incompatibilidade de significado de termos linguísticos. Após, será feita a exposição sobre a construção deste conceito no sistema ONU, iniciando com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No terceiro tópico, o direito à moradia adequada será estudado no ordenamento jurídico interno, discorrendo-se sobre a inclusão desta garantia fundamental na Carta Magna, bem como o aporte infraconstitucional dado à este direito. Ao fim, serão apresentadas as considerações finais.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PROBLEMÁTICA DA MORADIA E SUA TERMINOLOGIA

Friedrich Engels (2015), no século 19 (1872/1873), escreveu “Sobre a questão da moradia”, o qual é uma compilação de artigos que redigiu como resposta aos textos publicados

pelo médico alemão proudhunista Arthur Mülberger, fazendo comentários sobre as razões da falta de moradia e propondo caminhos para solucioná-la. Naquele recorte temporal, já se percebia uma forte intervenção do sistema capitalista na vida dos moradores da cidade, sendo a moradia utilizada como um instrumento de dominação da burguesia ao proletariado por meio de uma "[...] charlatanice social [...]" (ENGELS, 2015, p. 26). Logo, existia um nexo entre a falta de moradias e o modo capitalista de produção.

> Neste ponto, podemos ver claramente: o que num estágio histórico anterior era a base de um relativo bem-estar dos trabalhadores, ou seja, a conjunção de cultivo da terra e indústria, a posse da casa, da horta e da roça, a moradia assegurada, torna-se hoje, sob o domínio da grande indústria, não só a mais terrível amarra para os trabalhadores, mas também a maior desgraça possível para toda a classe trabalhadora, a base de uma pressão sem precedentes sobre o salário para que este permaneça abaixo do patamar normal não só em alguns ramos e em algumas regiões, mas em todo o território nacional. [...] E, agora, a utopia burguesa e pequeno-burguesa que quer dar a cada trabalhador uma casinha própria e, desse modo, amarrá-lo ao capitalista de modo semifeudal assume uma nova feição. (ENGELS, 2015, p. 34-36)

Engels (2015) relaciona a escassez da moradia à piora das condições de moradia dos trabalhadores, por conta da migração repentina que houve em direção às cidades, o que ocasionou um aumento no valor dos aluguéis, adensamento populacional nas moradias existentes e até falta de local para se habitar. Neste sentido, o problema da moradia é consequência direta da espoliação do proletariado enquanto classe trabalhadora pelo sistema capitalista. Esta espoliação tem como consequência o afastamento do trabalhador para áreas cada vez mais periféricas e moradias menores, mais caras e raras. A moradia se tornou um negócio para a indústria de construção civil, não sendo o proletariado o seu público-alvo (ENGELS, 2015).

Esta espoliação se dá por intermédio da venda da força de trabalho do proletariado ao capitalista, que utiliza essa venda para gerar vários tipos de mais-valor, como juros e renda fundiária. Este é um ciclo que as classes dominantes têm interesse em manter, para que o próprio sistema capitalista sobreviva. Para Engels (2015, 100): "[...] o Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores". Por conta disso, o teórico é categórico ao defender que não há outra saída a não ser o extermínio do sistema capitalista

É interessante perceber nestas brevíssimas colocações que as questões discutidas por Engels há dois séculos ainda se encontram presentes em nossa realidade social. Os problemas

envolvendo a moradia, logo, não encontram suas raízes em tempos recentes, sendo questões antigas as quais perpetuam-se no tempo sem uma resolução. São inquietações que demandam uma resposta do sistema jurídico, por estarmos inseridos em um Estado Constitucional de Direito, o qual tem viés neoconstitucionalista, viés este que possibilitou que o direito à moradia ocupe importante posição na Jurisprudência. Por conta disso, devem ser feitas algumas considerações sobre a terminologia deste direito antes de iniciar propriamente a análise do direito à moradia adequada no direito internacional e no ordenamento jurídico brasileiro.

O sistema ONU utiliza algumas nomenclaturas em seus documentos para significar o direito à moradia que, quando traduzidas, têm significados diversos na língua portuguesa. Neste sentido, é comum termos as palavras "*housing*", "*shelter*" e "*home*" no mesmo documento internacional tratando do direito à moradia. Quando estas palavras são traduzidas para a língua portuguesa, elas assumem uma significação diversa local. Respectivamente, são traduzidas como "habitação", "alojamento" ou "abrigo" e "moradia", que tem significados diferentes entre si para os falantes de Português, mas são utilizados como verdadeiros sinônimos, como se tivessem um único significado na língua inglesa.

Para demonstrar como isso pode afetar nossa percepção do conteúdo jurídico da moradia, traz-se a diferenciação que Monteiro (2015) apresenta entre moradia e habitação. A habitação se dá em sentido temporário "[...] como uma forma de permissão conferida a alguém para desenvolver os atos de sua vida civil em algum lugar determinado. [...]. A relação firmada é puramente de fato, e pode ser extinta ou renunciada a qualquer tempo" (2015, p. 25). Assim, pode-se habitar um quarto de hotel, por exemplo.

Já a moradia seria a conexão que cada indivíduo tem com determinado local, sendo, desta forma, o direito indisponível, irrenunciável e inerente à condição humana de se escolher um local para se fixar, de modo que tenha privacidade, segurança e conforto. Neste contexto, a moradia é essencial para o desenvolvimento do ser humano em sua integralidade e que conserva sua existência digna, razão pela qual demanda proteção jurídica, independentemente da existência da moradia física, configurando-se como um bem jurídico extrapatrimonial (MONTEIRO, 2015).

Logo, ao estudar esses documentos, deve-se ter essa imprecisão terminológica em mente, de modo que se saiba que, a depender da tradução do documento internacional, tem-se um diferente conceito jurídico sobre um mesmo direito fundamental, o que dificulta sua transposição para o plano prático. Após essas considerações-advertências, será analisado como se dá o direito à moradia adequada no âmbito do sistema ONU.

2 O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO DIREITO INTERNACIONAL

A moradia teve uma primeira tentativa de conformação como direito humano nos documentos jurídicos internacionais na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, de modo bastante tímido e indireto. A DUDH foi escrita e promulgada no pós-guerra imediato à Segunda Guerra Mundial, o momento do início da construção do direito internacional dos direitos humanos como uma resposta às atrocidades que se iniciaram três décadas antes, com a Primeira Guerra Mundial, e as quais foram agravadas no conflito consecutivo. Juntamente com a Carta da ONU, de 1945, a DUDH propôs valores de justiça fundamentais para a edificação de uma nova forma de mundo e de humanidade, por meio da estipulação de direitos e liberdades a serem alcançadas neste ideal comum entre as nações, e inicia o movimento de fortalecimento do arcabouço jurídico internacional. É o primeiro documento internacional que estabelece uma rede de proteção universal dos direitos humanos, um avanço significativo para este recorte temporal.

Neste cenário, a DUDH trouxe em seu artigo 25 que todo ser humano tem o direito à um padrão de vida que assegure o exercício de várias liberdades e prerrogativas, incluindo o de manutenção da habitação para si e sua família. Veja-se que nesta primeira proposta ainda não há a presença propriamente do direito à moradia, mas apenas do direito à habitação. Outro agravante é o fato de que o documento traz esta prerrogativa de modo enviesado, pois que não assegura ao menos o direito à habitação em si, mas o direito à mantença de um padrão de vida que o assegure em conjunto com outros direitos. Portanto, ainda não se tem neste momento histórico um fundamento jurídico no plano internacional robusto e condizente com a importância do direito à moradia, o que demonstra uma evolução a passos lentos do reconhecimento deste que é inerente à concretização da dignidade da pessoa humana.

Posteriormente, em 1966, a Assembleia Geral da ONU aprovou o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC),[1] tendo este entrado em vigor na ordem internacional em 1976 e sido promulgado pelo Brasil em 1992. É interessante lembrar que o PIDESC (em conjunto com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) foi proposto para conferir obrigatoriedade aos deveres acordados na DUDH, devendo cada Estado-parte encaminhar informes periodicamente ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), o qual emite relatórios e recomendações ao Estado-parte os quais,

[1] A DUDH, juntamente com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Protocolo Opcional sobre procedimento de queixa, o Protocolo Opcional sobre pena de morte, bem como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, formam a "Carta Internacional dos Direitos Humanos".

ainda que não tenha força legal, funcionam como instrumentos de pressão para que este Estado concretize cada vez mais as obrigações firmadas nos instrumentos.

O PIDESC introduziu no plano internacional pela primeira vez, em seu artigo 11 (1), o direito à moradia adequada, não tendo, porém, conceituado ou mesmo destrinchado no que consistiria este direito. No entanto, ainda que haja esta falta de especificidade e maior detalhamento do que seria uma moradia adequada, considera-se neste marco temporal um avanço relevante a inserção do direito em análise no documento, bem como sua adjetivação benéfica (embora curta e pobre), pois que a moradia não se limita à um espaço físico, devendo ter condições de habitabilidade adequadas e mínimas, de modo que o ser humano consiga desenvolver e perseguir seus outros direitos e liberdades. Aqui, visualiza-se o início da percepção de que a moradia adequada deriva da ideia de habitação como elemento do direito à um padrão de vida com a inscrição deste direito em artigo próprio, bem como com a maior amplitude dada com a sua nomenclatura.

Com o rápido crescimento das cidades, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu o primeiro programa dedicado à urbanização, o qual era chamado de Fundação da ONU Habitat e de Assentamentos Humanos,[2] que foi criado dentro do Programa de Meio Ambiente da ONU e tinha como escopo auxiliar, por meio de financiamento e assistência técnica, programas nacionais de assentamentos humanos, particularmente nos países em desenvolvimento. A temática urbana ainda não era tocada com profundida no sistema ONU, porque o mundo ainda era majoritariamente rural àquela época. Em 1976, aconteceu a Habitat I, em Vancouver, uma conferência que enfrentou internacionalmente pela primeira vez a questão urbana, tendo como resultado a Declaração sobre assentamentos humanos de Vancouver. Esta declaração traz a moradia adequada como diretriz de ação em seu item 8, proclamando que, juntamente com serviços adequados, é obrigação do Estado prover a moradia adequada, em especial junto aos grupos minoritários, com a criação de comunidades plurais, com a eliminação da segregação social e racial. Também aduz em seu item C.2. que moradia, infraestrutura básica e serviços essenciais são ferramentas para que se alcance a justiça social.

Como resultado desse encontro, em 1978, institui-se no sistema ONU o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a qual é uma agência especializada que tem o objetivo de

> coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países

[2] Tradução da autora. No original, lê-se “United Nations Habitat and Human Settlements Foundation” (UNHHSF).

> com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos. (ONU, 1978)

Concomitantemente, à guisa de auxiliar os Estados-parte a concretizar seus deveres previstos na DUDH e no PIDESC, a Assembleia Geral da ONU aprovou um convite feito pelo seu Comitê Econômico e Social ao Comitê DESC para que este emitisse comentários gerais que clarificassem o conteúdo do PIDESC e que servissem como bússola para as políticas públicas e ações implantadas pelos Estados-parte na consecução destes direitos, assistindo-os e indicando as áreas as quais ainda há a necessidade de melhora, bem como as ações que tem impacto negativo e, logo, que devem ser modificadas. Estes comentários gerais foram editados inicialmente considerando os informes enviados pelos Estados-parte e tem como uma de suas diretrizes a possibilidade de alteração, caso haja necessidade.

Neste contexto, em 1992 foi editado o primeiro comentário sobre o art. 11 (1) do PIDESC, que trata do conceito e características da moradia adequada (Comentário Geral nº 04) e em 1997, o segundo comentário, o qual trata da questão concernentes à remoção forçada (Comentário Geral nº 07). O Comentário-Geral nº 04 é importantíssimo por conta das diversas inovações que traz em seu conteúdo, tendo sido baseado em mais de setenta documentos recebidos pelo Comitê DESC desde 1979.

Note-se, portanto, que o primeiro comentário, o qual trata da questão da moradia adequada de forma mais aprofundada e condizente com a verdadeira importância da temática deu-se vinte e seis anos após a aprovação do PIDESC, dezesseis anos após o início de sua vigência no âmbito internacional e treze anos após o início de envio de informes pelos Estados-parte ao Comitê DESC. Infere-se, deste amplo intervalo de tempo, que a comunidade internacional, neste cenário representada pela Organização das Nações Unidas, não ataca de forma assertiva a regulamentação e conceituação apropriada à moradia. Isto acaba por contribuir para a manutenção de um *status quo* que é negativo, sustentado por uma verdadeira apatia por parte dos Estados-membros signatários do PIDESC em genuinamente promover a moradia adequada, atitude cujas consequências ainda sentimos hodiernamente e vemos materializada nos relatórios emitidos por diversas organizações, que nos mostram que os números de "sem-tetos" e cidadãos que habitam moradias insalubres é assustador e vergonhoso[3].

[3] Segundo relatório produzido pelo IPEA, o qual subsidiou os dados sobre o Brasil na Habitat III, 40,1% dos brasileiros em 2013 viviam inadequadamente, sendo que esse percentual varia de acordo com a região geográfica do país. Na região Norte, este número chegou a 60,6%.

Logo de início, o Comentário Geral nº 04 aduz que o direito à moradia adequada seria derivado do direito à um padrão de vida adequado, funcionando como uma espécie de "pedra de toque" para que haja possibilidade de usufruto de outros direitos econômicos, culturais e sociais. Este documento destaca a importância do conteúdo do art. 11(1) do PIDESC por conta da abrangência de seu teor, enfatizando a grande distância ainda existente entre o proposto na norma internacional e a realidade dos Estados-parte.

É colocado, outrossim, que a dura realidade da moradia inadequada e até da falta de acesso à moradia ocorre em vários locais no mundo, inclusive nos países chamados de "desenvolvidos", demonstrando que não existia Estado-parte o qual tivesse proporcionado a moradia adequada de forma geral e absoluta, bem como que os números de pessoas em situação de rua e em espaços inadequados não haviam diminuído no decorrer do tempo. Isso indica, conforme afirmado alhures, uma omissão das nações signatárias do PIDESC em efetivar políticas públicas que fossem eficazes no combate do *status quo*.

Outro fato que agrava a leniência do Estado com o não-cumprimento do direito à moradia adequada evidencia-se da falta de envio de informes ou envio parcial ao Comitê DESC, podendo esta situação se dar por descumprimento dos prazos e completo desinteresse estatal em enviar o relatório (não o fazendo em qualquer momento)[4], assim como o envio de relatórios incompletos, sem todos os dados necessários para que o Comitê DESC pudesse apurar de forma correta a realidade do Estado-parte, o que tornou a análise de determinadas situações superficiais e ineficientes, minando a função originária do Comitê, que era a de auxiliar os Estados-membros a concretizar suas responsabilidades conquanto signatários do PIDESC.

O Comentário Geral nº 04 traz em seu corpo uma importante ampliação da expressão "para si próprio e sua família" presente no art. 11 (1) do PIDESC, esclarecendo que esta frase engloba todos os indivíduos, independentemente de sexo, de forma de constituição familiar, situação econômica, ideologia política etc. Ao exigir que o vocábulo "família" seja interpretado com ampla abrangência, o documento fortalece a diversidade e pluralidade presente nas sociedades humanas e a luta contra a discriminação de mulheres e outras minorias, que em muitos países são "chefes de família".[5]

Outra determinação importante trazida pelo Comentário Geral nº 04 é de que o conceito de moradia adequada extrapola a ideia de estrutura física habitacional e ingressa no

[4] Como foi o caso do Brasil, tendo sido o primeiro informe enviado ao Comitê DESC produzido pela sociedade. Disponível em <http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/index.php?pagina=PIDESC> Acesso em 16 jun. 2018.

[5] Segundo dados do IPEA, 40% das famílias no Brasil são chefiadas por mulheres. Veja mais em http://www.ipea.gov.br/retrato/infograficos.html.

âmbito do direito à uma vida em paz e com dignidade e segurança. O Comitê DESC justifica acertadamente este alcance conceitual bem mais amplo por meio de duas razões. A primeira seria de que a moradia adequada estaria profundamente integrada a outros direitos humanos e princípios fundamentais nos quais o PIDESC tem como premissa, em especial a ideia de dignidade da pessoa humana. Neste contexto, torna-se impreterível que a moradia adequada seja garantida a qualquer pessoa, independentemente de fonte de renda, bem como que sejam inclusos em seu conceito ideias e noções conectadas à sua concretização, tais como acesso à infraestrutura básica, localização apropriada em relação ao trabalho, segurança, privacidade, entre outros. Tudo isso deve ser financeiramente acessível ao indivíduo e sua família.

Logo, segundo o Comentário Geral nº 04, é importante que o adjetivo "adequado" seja interpretado como uma reunião de várias características as quais devem ser consideradas quando se avalia as condições de moradia nos termos do exigido pelo PIDESC. Neste cenário, o Comitê DESC afirma que, ainda que a adequação seja determinada por fatores inerentes à cada Estado-parte, de acordo com sua própria realidade cultural, social, climática, econômica, ecológica, entre outros, existem atributos que são gerais e que devem ser utilizados em toda a avaliação do direito à moradia adequado, independentemente de contexto.

Estes atributos gerais são requisitos mínimos de adequabilidade que a moradia deve possuir, sendo eles a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, a economicidade, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação cultural, objetivando que, com a presença simultânea destes se configure a moradia adequada universalmente, em qualquer nação. Resta claro, à vista disso, que este rol de características não é exaustivo e deve ser complementado com outras de acordo com as peculiaridades locais, para que a concretização da moradia adequada seja uma rica fusão de elementos específicos que respeitem a forma de vida e essência de cada cidadão, elemento central da busca pela sadia qualidade de vida.

A segurança da posse ("*legal safety of tenure*") busca impedir que haja expulsões ou remoções forçadas de pessoas, assim como de outras ações que ameacem a permanência do morador em sua casa, independentemente de modo de ocupação (seja por propriedade, arrendamento etc). Engloba também, portanto, a exigência de consultas públicas aos afetados quando ocorrerem desapropriações e retiradas de moradores, ainda que localizados em assentamentos ilegais. A disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura ("*availability of services, materials, facilities and infrastructure*") compreende a necessidade de toda moradia ter estruturas mínimas e essenciais à própria saúde, conforte, segurança e nutrição, os quais se conectam diretamente com a efetivação de outros direitos assegurados pelo

PIDESC. Assim, a moradia deve ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns disponibilizados pelo Estado, tais como acesso à água potável e esgoto, energia elétrica, entre outros.

A economicidade ("*affordability*") se dá pela obrigação dos Estados-parte de assegurarem que o custo da moradia adequada geralmente seja compatível com os níveis salariais praticados localmente, de modo que este custo não impeça ou afete a satisfação de outras necessidades básicas. Este atributo também prevê a obrigação dos Estados-membros de proverem subsídios e financiamentos para as pessoas que não têm condições de arcar com uma moradia adequada, bem como a obrigatoriedade de existência de mecanismos que impeçam Estado e iniciativa privada de, por exemplo, modificar de forma arbitrária o valor de aluguéis (no que é colocado no documento como "princípio da economicidade") e que promovam o acesso das pessoas aos materiais culturalmente utilizados para a construção de casas em cada área.

A habitabilidade ("*habitability*") nada mais é do que a moradia ser espacialmente habitável, provendo conforto térmico, proteção dos elementos da natureza e de perigos para a saúde dos moradores. O Comitê DESC enfatiza que a Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que moradias inadequadas são o fator ambiental mais associado à proliferação de doenças. A acessibilidade ("*accessibility*") se caracteriza pelo acesso à moradia adequada por minorias e grupos vulneráveis (como os atingidos por desastres naturais, por meio de ações afirmativas do Estado que envolvam políticas públicas habitacionais que priorizem o acesso dessas coletividades específicas e as tornem o foco da construção dessas ações governamentais, em especial a de acesso à terra.

A localização ("*location*") deve permitir que o morador tenha acesso à empregos e infraestrutura, de modo que o deslocamento não seja um custo financeiro e temporal por demais oneroso, em particular para as pessoas mais pobres. Ademais, as moradias devem se localizar em ambientes salubres, não devendo situarem-se próximas a áreas poluídas ou que infrinjam o direito à saúde de todos. A adequação cultural ("*cultural adequacy*") é a expressão da identidade de cada local, permitindo a diversidade do modo de construir, materiais utilizados na construção e arquitetura. Esta cultura deve ser respeitada em todas as ocasiões, inclusive quando da modernização das moradias, com a implantação de novos equipamentos quando necessário.

Além dos atributos gerais estipulados pelo Comentário Geral nº 04, ele também propõe uma série de ações a serem tomadas pelos Estados-parte para a efetivação da moradia adequada, ainda que em tempos de crise econômica, em que é comum haver retração de direitos. Neste

sentido, há uma ênfase na correlação entre a busca pela moradia adequada com outros direitos estabelecidos no PIDESC e em outros instrumentos internacionais, tais como privacidade, não-discriminação, dignidade, liberdade de expressão, liberdade de residir, direito de participar nas tomadas de decisões públicas etc. Sem a moradia adequada, esses direitos e liberdades não se concretizam e vice-versa, funcionando como uma relação simbiótica.

O Comitê DESC propõe como ação imediata para todos os países, incluindo os em desenvolvimento, que o Estado se abstenha de fazer certas ações e que se comprometa a facilitar a ação de grupos afetados, os quais promovem a moradia adequada por si só ("*self-help*"). Outra ação proposta no documento em análise é que o Estado, por meio de políticas públicas executivas e legislativas priorizem os grupos vulneráveis, de modo a não beneficiar grupos socialmente vantajosos, prejudicando aqueles que verdadeiramente necessitam de auxílio. Ademais, há o dever de implantação de uma política estratégica nacional de habitação, na qual os "sem-teto", os que habitam moradias inadequadas e seus representantes sejam ouvidos e tenham suas opiniões consideradas, coordenando também com outras áreas afins como, por exemplo, a de infraestrutura elétrica.

Outra exigência feita é de que quando a política habitacional for financiada por um Estado-membro, parte considerável de seu financiamento deve ser direcionado para a promoção da moradia adequada, de modo que o maior número de pessoas seja atingido. Ao mesmo tempo, o Estado-membro deve se comprometer a não promover ações e medidas que comprometam a promoção da moradia adequada. Daqui, conclui-se a exigência de ações positivas e negativas dos Estados-parte signatários. Uma ação imediata é a de monitoramento da situação da moradia, de modo a demonstrar um esforço de cada nação em verificar a quantidade de falta de moradias, bem como a de moradias inadequadas, aquelas sem acesso à infraestrutura básica, as que habitam em ocupações ilegais, as que correm risco de serem expulsas e as que tem uma renda baixa dentro de seu território. Essas medidas podem ter participação pública e privada, de modo que fique demonstrado que o Estado tem tomado medidas suficientes para que cada indivíduo alcance a moradia adequada o mais rapidamente possível, utilizando o máximo de recursos disponíveis.

Uma colocação interessante trazida pelo documento trata da coerência entre moradia adequada e sistema jurídico, em especial nas nações nas quais o direito à moradia é constitucionalmente garantido (como no caso do Brasil), devendo haver previsão legal de instrumentos aptos para manejo quando este direito é violado. Por fim, a questão das remoções forçadas (expulsões) é tratada com grande repúdio, compreendendo o Comitê DESC que estas

são incompatíveis com o previsto no PIDESC e justificam-se apenas em situações excepcionais, nas quais os princípios de direito internacional devem ser respeitados.

Seguindo uma lógica cujos fundamentos foram lançados em 1972, com a criação da ONU Meio Ambiente (antigo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA), em 1992 aconteceu no Rio de Janeiro a "Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento" (CNUMAD), a qual também é conhecida como "Cúpula da Terra" ou "Eco-92". Nessa conferência fortaleceu-se o princípio do desenvolvimento sustentável, bem como a compreensão de que, para a concretização deste princípio, deve-se inserir na concepção de meio ambiente direitos transversais, como o direito à moradia.

Neste sentido, um dos documentos produzidos na conferência foi a Agenda 21, que funciona como um planejamento ético e contém diretrizes de ação para os países signatários. É resultado do trabalho iniciado em 1972 e instrumento de ação que consignou na agenda das nações um programa de crescimento sustentável, que quebra o paradigma da lógica econômica que estava sendo utilizada até aquele momento ao identificar as questões problemáticas mais prementes e traçar metas para solucioná-las: "São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém, podemos- em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável" (ONU, 2012).

A Agenda 21, portanto, inovou por tratar também de lógicas desenvolvimentistas que promovem prejuízos ao meio ambiente, como a questão da pobreza, buscando fortalecer os papéis de grupos locais na luta em favor da sustentabilidade, em acordo com os princípios estipulados na a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, outro documento que também foi resultado da Eco-92. Na Agenda 21, utiliza-se os termos "moradia" e "habitação" como intercambiáveis. Desta forma, o documento traz a questão da moradia de forma transversal em seu corpo, estando presente nos capítulos que tratam sobre dinâmica demográfica e sustentabilidade, proteção e promoção das condições da saúde humana, promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, mudança nos padrões de consumo, entre outros. Resumidamente, os tópicos coerentemente demandam que todos tenham acesso à moradia ambientalmente adequada, assim como a infraestrutura básica, em consonância com o Comentário Geral nº04 do PIDESC, editado um ano antes.

Esta diversidade de assuntos com congruência na importância da concretização e melhoria da moradia ambientalmente saudável (sendo este ponto inclusive o objetivo 7.8 da agenda) demonstram um avanço no entendimento de que este direito é literalmente fundamental para que haja a concretização de outros direitos, não podendo mais ser pensado de forma isolada. Aqui, se tem a primeira conclusão em um documento internacional de que a moradia

em harmonia com o meio ambiente é essencial para o desenvolvimento das nações e de seus habitantes, uma inovação significativa em comparação ao que se propunha como direito à moradia adequada até então.

Em 1996, na Turquia, aconteceu a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), na qual tratou-se de dois assuntos principais. O primeiro foi a questão da moradia adequada para todos. O segundo teve como temática "desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em mudança" de urbanização. Esta conferência teve como resultado a Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, na qual proclamou-se uma nova era da cultura de solidariedade, em que a realização progressiva da moradia adequada foi reafirmada, bem como a segurança legal da posse, proteção contra a discriminação e acesso equitativo à moradias adequadas e financeiramente acessíveis para todos. Nesta conferência, as cidades foram reconhecidas como centros civilizatórios, nos quais as pessoas devem viver com plenitude, dignidade, boa saúde, segurança, esperança e felicidade.

Na Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, os países se comprometeram a realizar a Agenda Habitat, que é a reunião de princípios, objetivos e compromissos que orientam a busca pela moradia adequada, com acesso a serviços básicos e emprego, em um ambiente seguro e saudável. Nela está contida uma estratégia de implementação do Plano de Ação Global, o qual divide-se em habitação adequada para todos, desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização, assentamentos humanos ambientalmente sustentáveis, saudáveis e habitáveis, capacitação e desenvolvimento institucional, cooperação e coordenação internacionais, implementação e monitoramento do Programa Habitat e participação das autoridades locais e da sociedade civil, incluindo o setor privado.

A Agenda Habitat traz um detalhamento das características propostas no Comentário Geral nº 04 do PIDESC, assim como uma compatibilização entre as políticas de habitação e o mercado, de modo que a moradia adequada seja acessível a todos, em especial aos grupos vulneráveis e pessoas com deficiência. Ademais, reconhece o direito à moradia como um direito social e econômico com aplicabilidade progressiva, sendo mais uma fonte de obrigações aos países signatários. Neste contexto, há um avanço em direção à concretização do direito à moradia no campo prático, por reconhecer que este direito deve ser obrigatoriamente realizado pelos países signatários, como o Brasil o é.

Em setembro de 2000, aconteceu na cidade de Nova Iorque a "Cúpula do Milênio", a qual resultou a Agenda do Milênio, ainda buscando o desenvolvimento humano via erradicação

da pobreza. Esta agenda contou com 8 objetivos de desenvolvimento sustentável, entre eles a meta 7 (garantir a sustentabilidade ambiental), que trouxe como uma de suas submetas a melhoria significativa de ao menos cem milhões pessoas que vivem em bairros degradados, até o ano de 2020. Esta meta ambiciosa demonstra a necessidade de se propor políticas públicas ainda mais abrangentes pelos países signatários, de modo que o direito à moradia adequado seja completamente efetivado.

No ano posterior, em 2001, ocorreu a Istambul + 5, a qual resultou na Declaração sobre as cidades e outros assentamentos humanos no novo milênio, a qual reafirmou a Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos e, consequentemente, a Agenda Habitat, com um reforço ao direito à moradia adequada, parabenizando os esforços dos que buscam esse direito, reconhecendo obstáculos à sua concretização e firmando novos compromissos de atuação para superá-los. Outro marco importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), em 2012, que aconteceu vinte anos após a Eco-92 e gerou a declaração "O futuro que queremos". Nesta declaração, foram reafirmados os vários compromissos com o desenvolvimento sustentável (como os feitos em 1972 e 1992) e planos de erradicação da pobreza (como a Agenda 21), bem como com os objetivos do milênio, de 2002. Nos itens 134 a 135, são feitos diversos compromissos para com a criação e desenvolvimento de cidades sustentáveis e assentamentos humanos, inclusive garantia de acesso à moradia por todos, por meio de políticas de desenvolvimento sustentável e com parcerias com os cidadãos.

Em 2015, houve a escolha dos objetivos do desenvolvimento sustentável na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, em Nova Iorque. Estes objetivos dão prosseguimento e expandem os objetivos do milênio, determinando finalidades a serem alcançadas até 2030. Daí advém o nome do documento ser "Agenda 2030", contendo dezessete objetivos e cento e sessenta e nove metas. O objetivo 11 da Agenda 2030 traz como conteúdo "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" e tem como primeira meta "garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas" até o ano de 2030. Este documento incentivou diversos países a se tornarem membros da Rede ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável), internalizando em seus ordenamentos jurídicos estes objetivos como normas a serem concretizadas.[6]

[6] Insta notar que alguns municípios no Brasil também adotaram os objetivos do milênio como normas jurídicas. Um destes é Barcarena, no Estado do Pará, a qual ambiciona se tornar uma cidade sustentável até 2025 (BARCARENA, 2017).

Por último, temos no ano de 2016, em Quito (Equador), a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), na qual houve a adoção da Nova Agenda Urbana (Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos), documento que intenciona ser um guia para que se alcance a urbanização sustentável nas cidades. Ele se fundamenta em onze pilares, tendo como preocupação principal o crescente processo de urbanização pela qual o mundo está passando e no desafio deste processo de ser sustentável.

Ainda que se admita que houve uma melhora entre a Habitat I e a Habitat III, deve-se reconhecer que a pobreza, em suas múltiplas formas, ainda está muito presente nas cidades e assentamentos humanos, e que não aproveitamos as oportunidades dadas pelo processo de urbanização como ferramentas de desenvolvimento social, econômico, ambiental e cultural. Ademais, há uma conexão direta entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030. A positivação do direito à cidade nos ordenamentos internos das nações é reconhecida e se tem expectativa de se alcançar a função social da sociedade, sua gestão democrática, igualdade de gênero, crescimento sustentável, planejamento responsável, aumento de resiliência e proteção e conservação do meio ambiente natural. A moradia acessível e adequada é elemento central na formulação da agenda, com a firmação do compromisso de promove-la por meio de políticas públicas que privilegiem os grupos vulneráveis, podendo sê-las de estimulo para o mercado, de financiamento, de fiscalização, seguindo o princípio da inclusão social. Percebe-se neste momento, que o direito à moradia adequada extrapola a ideia de habitação e ingressa no campo da equidade entre os moradores da cidade.

Por fim, outros documentos internacionais relevantes em que se trata do direito à moradia adequada, ainda que não de forma enfática, são: a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (artigo 5, e, iii), Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (artigo 14, 2, h), Convenção sobre os direitos da criança (artigo 27.3), Declaração sobre o progresso e desenvolvimento social (artigo 10), Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (artigo 8, §1º) e a Recomendação nº 115 sobre a moradia dos trabalhadores da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Após ter sido apresentada a construção do direito à moradia adequada no sistema ONU, tratar-se-á da edificação deste direito no ordenamento jurídico brasileiro, assim como se fará uma exposição de como o Estado brasileiro promove políticas habitacionais.

3 O DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito à moradia teve uma evolução árdua no ordenamento jurídico brasileiro. Como direito constitucionalizado, não teve qualquer menção nas constituições de 1934 à de 1967.

Na década de 80, acontecia o processo de redemocratização, no qual foi promulgada a Constituição da República de 1988, que, após forte campanha do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, inovou trazendo um capítulo específico que trata de política urbana, com princípios e mecanismos jurídicos de intervenção urbana, os quais tem ingerência na questão da moradia (CARVALHO, 2010). Frisa-se a significativa importância que a inserção deste capítulo (composto por apenas dois artigos) tem, decorrendo dele vários instrumentos urbanísticos importantes que atualmente auxiliam a se promover o direito à moradia adequada, sendo o fundamento para que novas legislações dele decorram, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole.

Insta notar que a primeira constituição a tratar diretamente dele foi a Constituição Federal de 1988, por meio da EC 26 do ano de 2000, tornando o direito à moradia, regulamentado internacionalmente, um direito constitucional em seu artigo 6º. Indiretamente, já se falava no direito à moradia em outros artigos, como o art. 7º, IV (o qual dizia que o salário mínimo era o capaz de atender o trabalhador e sua família com moradia e outros direitos) e no art. 183 (o qual trouxe a figura do usucapião especial urbano). Esta inserção de diversos direitos humanos na Carta Magna brasileira de 1988 teve como pano de fundo o fenômeno do neoconstitucionalismo.

O neoconstitucionalismo é um movimento que surgiu pós-Segunda Guerra Mundial e impregnou sistemas jurídicos de direitos fundamentais de uma forma a qual não tinha ainda se visto, particularmente na América Latina, Espanha, Portugal e Itália. Por meio desse movimento, houve a criação de diversas constituições que asseguram explicitamente os mais diversos direitos fundamentais e têm ingerência direta na forma como a legislação ordinária, a jurisprudência e a doutrina são construídas no âmbito interno de cada país. (CARBONELL, 2009)

Tendo início especificamente na década de 70, o neoconstitucionalismo caracteriza-se por textos constitucionais carregados de direitos fundamentais (o que demanda uma nova relação entre Estado e cidadão), que modificou as práticas jurisprudenciais (com novos parâmetros interpretativos, tais como técnica de interpretação de princípios constitucionais) e desenvolvimentos teóricos sobre o assunto simultaneamente, construindo o Estado

Constitucional de Direito, em que a Constituição tem lugar de destaque. Assim, a presença destes três elementos no mesmo tempo-espaço e sua dinâmica de retroalimentação tem como resultado o neoconstitucionalismo. (CARBONELL, 2009)

Neste cenário de forte presença de direitos humanos constitucionalizados, a EC 26/2000 teve início em junho de 1996, oito anos após a promulgação da Constituição da República de 1988, no Senado Federal, por iniciativa do senador Mauro Miranda (PMDB/GO), tendo sido admitida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados em 1998. Sua proposta traz como justificativa a ocorrência da Habitat II, na qual o Brasil foi indicado como relator de parte da Agenda Habitat e sua intenção de incluir o direito à moradia na agenda, sendo de difícil justificação esta vontade perante países que se posicionaram contra esta inclusão, caso o direito à moradia não fosse incluso no rol de direitos sociais na Constituição brasileira.

Ao mesmo tempo que o senador aduz que as condições de milhões de brasileiros são "deprimentes e configuram verdadeira 'chaga social' para a grande parte das metrópoles do país" (sic) (BRASIL, 1996), o legislador também utiliza como argumentação favorável a ameaça de ocupação de terrenos vagos por pessoas que não tem moradia, como se o reconhecimento do direito à moradia como direito social fosse acalmar os ânimos dos envolvidos, demonstrando um interesse ulterior do proponente e uma desconsideração à relevância do direito em discussão. O trecho abaixo foi extraído da justificativa da PEC escrita pelo senador Mauro Miranda.

> Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os "sem-teto" de todo o País, já bastante organizados, ameaçam "pipocar ocupações de terrenos" na periferia das grandes cidades – conforme se lê nos mais renomados jornais do País. (BRASIL, 1996, p. 09)

Ainda que por razões contraditórias, não houve problemas na tramitação da proposta, tendo sido promulgada em 14 de fevereiro de 2000 a EC 26/2000, alterando o art. 6º da Constituição, e o direito à moradia se tornou um direito constitucional social.

O capítulo II, título VII da Carta Magna trata em específico da questão do uso do solo urbano, sendo o instrumento mais importante para municípios com mais de vinte mil habitantes o plano diretor, o qual definirá a função social da propriedade. Este capítulo conforme mencionado alhures, traz também princípios e mecanismos jurídicos de intervenção urbana, que foram regulamentados sob o Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto da Cidade valoriza a gestão democrática urbana, com escopo de cumprir a função social da cidade, ampliando a

obrigatoriedade do plano diretor para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros (CARVALHO, 2010).

Outro instrumento jurídico que trata do ordenamento urbano é o Estatuto da Metrópole. O Estatuto da Metrópole foi proposto no ano de 2004 e, após um caminho tortuoso (tendo sido até mesmo arquivado em determinado momento), foi sancionado em 12 de janeiro de 2015, estabelecendo, em seu art. 1º, as

> diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.(BRASIL, 2015)

O objetivo do Estatuto da Metrópole é, em curta síntese, dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, moldar a governança interfederativa dessas unidades, fornecer os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e garantir o apoio da União para sua implementação (MOURA; HOSHINO, 2015). Essa nova ferramenta legislativa é mais um caminho para a concretização do direito à moradia adequada, por meio do planejamento urbano da metrópole organizado pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, previsto no art. 2º, VI do Estatuto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se neste trabalho examinar a construção do conceito jurídico do direito à moradia na legislação internacional e nacional. No sistema ONU, a questão da moradia se confunde com a noção de habitação e alojamento por conta de uma confusão linguística, tendo evoluído em conjunto com a urbanização dos países.

Atualmente, não é mais possível dissociar o conceito de cidades sustentáveis e resilientes de moradias ambientalmente adequadas. Percebe-se um esforço grande das agências e comitês em tentar conceituar o que é uma moradia, no que consiste essa adjetivação “adequada”, como ela se relaciona com o meio ambiente, a qualidade de vida do ser humano e sua dignidade, bem como o desenvolvimento urbano verdadeiramente sustentável, além de outras questões. A complexidade da questão da moradia, portanto, extrapola uma primeira falsa impressão de que ela é algo facilmente definido e de simples resolução.

Um indicativo desta conclusão é necessidade que demandou a criação da ONU HABITAT e a realização periódica de conferências desta agência, com massiva participação de países, nas quais há amplas discussões e encontros preparatórios, com o escopo de se resolver as problemáticas mais dramáticas das cidades, sendo um de seus principais temas a moradia e suas ramificações, como saneamento básico, mobilidade urbana, democracia urbana etc. Tudo isso revolve à discussão do direito à cidade, inserido no sistema ONU a partir da Habitat III.

Ressalte-se, porém, que ainda que tenha ocorrido uma evolução gritante, em especial nos últimos trinta anos, não se conseguiu ainda alcançar resultados significativos, pois que a comunidade internacional ainda não priorizou a moradia como um direito primordial ao ser humano. Ao contrário, tem-se visto nos anos de 2017 e 2018 reportagens que trazem dados os quais demonstram que há o aumento da cidade ilegal e de pessoas sem acesso a moradia em cidades como Los Angeles, Lisboa e Rio de Janeiro. A crise da moradia, portanto, é mundial.

Infelizmente, ainda se tem um longo caminho para percorrer no ordenamento jurídico brasileiro. A construção legal deste direito é muito recente e ainda muito frágil, não havendo avanços significativos na formação de seu conceito jurídico com frequência apropriada. A justificativa do legislador proponente da inclusão do direito à moradia no rol do art. 6º da Carta Magna, o qual menciona, conforme registrado na PEC 601/1998, o receio de invasões pelas pessoas que não tem moradia durante a HABITAT II confirma que este direito não dispõe de credibilidade com o formulador de leis e que a moradia é historicamente tratada como uma "*commodity*".

Percebe-se, deste breve apanhado histórico legislativo-político sobre o direito à moradia adequada que este ainda não alcançou um patamar condizente com a sua importância, sendo objeto de políticas públicas e produção legislativa com o escopo de produzir vantagem financeira para o seu proponente e como mais uma ferramenta de dominação dos cidadãos pelo Estado, e não como um fator considerado pelo Estado no momento de formulação da política habitacional e legislativo considerar o conteúdo jurídico do direito à moradia adequada existente nos tratados e convenções os quais o Brasil é signatário, em especial o Comentário Geral nº 04 do Comitê DESC.

Neste sentido, a moradia acaba por ser considerada pela sociedade como um local de proteção nos momentos de crise, como uma poupança, sendo esta perspectiva estimulada pelo Estado. Logo, esta forma de se enxergar o que é moradia adequada deve se compatibilizar com seu conteúdo jurídico, devendo ser incorporado no planejamento das políticas públicas habitacionais e de novos instrumentos legislativos todas as características mínimas que formam o conceito jurídico de moradia adequada, particularmente a trazida pelo PIDESC, de modo que

exista uma real possibilidade de transposição+ deste conceito jurídico do campo teórico para a *práxis*.

Referências bibliográficas

BARCARENA. **Localização da Agenda 2030 em Barcarena.** Barcarena: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em <http://www.localizingthesdgs.org/library/view/342>. Acesso em 22 jun. 2018.

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 19 jun. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC 601/1998.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007> Acesso em 19 jun. 2018.

_____. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>.

_____. Governo Federal. **Minha Casa, Minha Vida**. 2015. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/05/minha-casa-minha-vida-atinge-3-857-milhoes-de-moradias> Acesso em 20 jun. 2018.

CARBONELL, Miguel. El Neoconstitucionalismo:significado y niveles de análisis. In: CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s).** 4 ed. Madrid: ed. Trotta, 2009.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Cidades e políticas de habitação. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, pp. 137-151.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** São Paulo: Boitempo, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, vol. 17, n. 48. São Paulo: USP, 2013.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada:** perspectivas de efetivação como direito fundamental humano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOURA, Rosa. HOSHINO, Thiago. **Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado!** Mas o que oferece à metropolização brasileira? Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1098%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-nova-lei-para-a-gest%C3%A3o-metropolitana-do-brasil%3F&Itemid=180#> Acesso em 17 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21.** 1995. Disponível em < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> Acesso em 16 jun. 2018.

_____. Agenda 2030. Cúpula do Desenvolvimento Sustentável em Nova Iorque. 2015. Disponível em < https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em 16 jun. 2018.

_____. **Agenda do milênio.** Cúpula do Milênio em Nova Iorque. 2000. Disponível em < https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf> Acesso em 16 jun. 2018.

_____. Comentário Geral n. 04/91, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf> Acesso em 16 jun. 2018.

_____. Declaração De Istambul Sobre Assentamentos Humanos. Agenda Habitat. Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos na Turquia. 3 a 14 jun. 1996. Disponível em: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf> 16 jun. 2018.

_____. Declaração De Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos Para Todos. Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável em Quito (Equador) de 20 out. 2016. Disponível em <https://www.segib.org/wp-content/uploads/5.3.4.-DECLARA----O-DE-QUITO-P.pdf> Acesso em 16 jun. 2018.

_____. Declaração "O Futuro Que Queremos". Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20). 13 a 22 jun. 2012. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf> Acesso em 17 jun. 2018.

_____. Declaração Sobre Assentamentos Humanos De Vancouver. Convenção das Nações Unidas sobre assentamentos humanos em Vancouver, Canada. 31 mai. a 11 jun. 1976. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver/view> Acesso em 17 mai. 2018.

_____. Declaração Sobre As Cidades E Outros Assentamentos Humanos No Novo Milênio. Istambul, Turquia. 6 a 8 jun. 2001. Disponível em <http://www.participa.br/habitat/documentos-de-referencia/declaracao-sobre-cidades-e-outros-assentamentos-humanos-no-novo-milenio-ingles> Acesso em 18 jun. 2018.

_____. Declaração Universal Dos Direitos Humanos. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Disponível em 18 jun. 2018.

_____. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assembleia Geral das Nações Unidas. 19 dez. 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 15 jun. 2018.