



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL**

**ISABEL FREITAS DE CARVALHO**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA E OS DESAFIOS PARA A  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

FORTALEZA - CE  
2021

**ISABEL FREITAS DE CARVALHO**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO  
MUNICÍPIO DE FORTALEZA E OS DESAFIOS PARA A  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional sob a orientação do Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

FORTALEZA - CE  
2021

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Carvalho, Isabel Freitas de.

As políticas públicas habitacionais no município de Fortaleza e os desafios para a efetivação do direito à moradia / Isabel Freitas de Carvalho. - 2021  
208 f.

Tese (Doutorado) - Universidade de Fortaleza. Programa de Doutorado Em Direito Constitucional, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profª Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

1. Direito Fundamental. 2. Dignidade Humana. 3. Direito à Moradia. 4. Políticas Públicas Habitacionais. 5. Habitafor. I. Mendonça, Profª Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e . II. Título.

---

ISABEL FREITAS DE CARVALHO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E  
OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Tese julgada e aprovada para obtenção do título de Mestre(a)/Doutor(a) em Direito Constitucional (PPGD), outorgado pela Universidade de Fortaleza.

Área de Concentração: Direito Constitucional Público e Teoria Política.

Aprovada em: 20/08/2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça (Orientadora)  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Professor Dr. Antônio Jorge Pereira Junior (Examinador)  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Professora Dra. Maria Darlene Braga Araújo Monteiro (Examinadora)  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Professor Dr. Alexander Perazo Nunes de Carvalho (Examinador)  
Centro Universitário Christus – Unichristus

Professor Dr. Sidney Guerra Reginaldo (Examinador)  
Universidade Federal do Ceará – UFC.

Para minha mãe, Celeste, que me serviu de morada durante nove meses e onde encontro abrigo em seus braços sempre que preciso.

Para meu pai, Roberto (*in memoriam*), que me deu morada durante toda a sua vida.

Para meus filhos, Luna, Iuri e Caio, para cada um dos quais fui morada no período em que nossos corações bateram juntos num só corpo e que sempre encontrarão ninho e lar no meu colo.

Para meu companheiro, Jocildo, que tem morada eterna no meu coração.

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Deus por toda a sabedoria concedida para a realização desse estudo. “Porque dele, e por Ele, e para Ele são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente. Amém.” A Deus agradeço, também, por todos os anjos que colocou na minha vida em forma de gente.

Ao Jocildo, meu parceiro de todos os momentos, pela infinita paciência e carinho. Aos meus filhos, Luna, Iuri e Caio por serem fonte inesgotável de inspiração e luz, por acreditarem em mim. Sem o amor de vocês eu não teria conseguido.

A minha mãe, Celeste, por ser meu porto seguro, minha âncora, meu exemplo. Ao meu pai, Roberto, por ter sido meu maior modelo de integridade e seriedade. A Toinha, minha amiga e eterna babá, por ter acreditado em mim e por todo o apoio que me deu e ainda tem me dado no cuidado com meus filhos e com minha casa. A Naiane por estar sempre por perto. As minhas irmãs Nessa e Beth por terem acreditado em mim. As queridas Tia Ana e Josélia pelas orações incessantes. Ao Jocildo, meu sogro, por toda a atenção e zelo comigo.

A professora Lírida, minha orientadora, pelos ensinamentos e pela valiosa orientação. A professora Darlene e ao professor Antonio Jorge pelas considerações na qualificação da tese e na defesa final. Ao professor Sidney Guerra pela disponibilidade para a participação na banca examinadora. Ao professor Alexander Perazo pela assertividade das palavras na avaliação dessa tese.

Aos entrevistados na HABITAFOR pela disponibilidade em contribuir para a realização dessa pesquisa e pelas valiosas trocas de informações.

Agradeço de todo o meu coração as irmãs que a Unifor me deu: Herika, pela amizade, pelas leituras e considerações feitas no texto da tese e a Fabíola pela parceria de sempre e por todos os momentos confidenciais de alegrias e tristezas.

As amigas do Centro de Ciências Jurídicas, em especial a Katherinne pela confiança e pela compreensão nos momentos ausentes para a finalização desse trabalho. Tenho que agradecer a Mariana Lopez, Marina Cartaxo e Dani Veloso pelas trocas de ideias e de livros desde o início até o fim do meu percurso no doutorado. A Jú Mamede pela amizade desde a

graduação e por todo o apoio concedido na reta final da realização da tese. A Ana Virgínia Gomes por ter me mostrado o quanto a pesquisa é encantadora.

Para as “meninas do CCJ” Ana Cecília, Mara Livia e Aline pelas palavras de incentivo sempre. Aos “queridos do CCJ” Paulinho e Marcelo Ponte pela torcida.

Aos colegas da turma do doutorado, Julia Coutinho, Nathalie Cândido e Elisberg pelas trocas de ideias dentro e fora da sala de aula.

Aos melhores vizinhos, Carmen e Renato, pelos momentos de descontração e pelas maravilhosas “lives” durante o período do doutorado, momentos que me fortaleceram espiritualmente.

As amigas, Nedja, Hercília e Carolzinha Sampaio, pelos cuidados que vocês tiveram com meu corpo e com a minha mente, assim puder ficar forte.

[...]

Eu queria ter na vida simplesmente  
Um lugar de mato verde  
Pra plantar e pra colher

Ter uma casinha branca de varanda  
Um quintal e uma janela  
Para ver o sol nascer

Gilson Vieira da Silva

## RESUMO

Há décadas, observa-se um problema crítico relacionado à moradia no Brasil, particularmente no município de Fortaleza. Apesar das iniciativas governamentais nos âmbitos federal, estadual e municipal, que visam a atenuar as consequências sociais que afligem inúmeras famílias de baixa renda, é necessário averiguar a efetividade das políticas públicas habitacionais, de modo a assegurar um dos pilares do direito à dignidade da pessoa humana. Porém, há de se questionar o quão efetivas são as políticas públicas, ancoradas por recursos financeiros vultosos, de resguardarem as famílias menos favorecidas de viverem ao relento. Diante disso, o objetivo dessa pesquisa é averiguar em que medida as políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período entre 2013 e 2020, efetivam o direito à moradia. A periodização se concentra entre 2013 até 2020, por ser o ano de publicação da Lei Municipal nº 10.328/2013, que estabelece o Programa da Locação Social e por se iniciar um período da legislatura do Poder Executivo Municipal. O marco final se dá com a finalização de duas legislaturas do Poder Executivo Municipal e por considerar que o tratamento dos dados para a pesquisa foi concluído em 2020. Para atingir este objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre o direito fundamental à moradia e sobre as políticas públicas habitacionais, seguida de uma pesquisa empírica junto a gestores municipais integrantes da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Assim, quanto à abordagem metodológica, a pesquisa é classificada como qualitativa e descritiva. Quanto às fontes, foram utilizados dados bibliográficos, documentais e originados da aplicação de questionários. Ao cabo desse esforço de pesquisa, pode-se afirmar que as políticas públicas não são eficazes em seus objetivos, dado o elevado e crescente déficit habitacional que ainda se manifesta no município de Fortaleza ao longo dos anos pesquisados. Duas soluções para melhorar as condições de moradia de famílias desassistidas seriam: reformular os critérios da política pública no tocante à inserção nos programas habitacionais, tendo em vista a dificuldade verificada das famílias de se enquadrarem nos critérios exigidos; e judicializar o direito à moradia, de forma a criar um mecanismo de impulsionamento da chegada das políticas aos necessitados. Tais sugestões abrem espaço para que mais famílias consigam usufruir de uma moradia que assegure a elas um estado mínimo de dignidade humana.

Palavras-chave: Direito Fundamental. Dignidade Humana. Direito à Moradia. Políticas Públicas Habitacionais. Habitafor.

## ABSTRACT

For decades, a critical problem related to habitation has been observed in Brazil, particularly in Fortaleza city. Despite of government initiatives at the federal, state, and municipal levels, which aim to mitigate the social consequences that afflict countless low-income families, it is necessary to investigate the effectiveness of public habitational policies in order to ensure one of the right to human dignity pillars. However, one has to question how effective public policies, anchored by huge financial resources, are in protecting less fortunate families from living in poverty. Given this, the objective of this research is to investigate to what extent the public habitational policies executed in Fortaleza city, in the period between 2013 and 2020, make the right to habitation effective. The periodization is concentrated between 2013 and 2020, as it is the year of publication of Municipal Law n°10.328/2013, which establishes the Social Lease Program and because a period of the Legislature of the Municipal Executive initiate. The final milestone comes with the completion of two legislatures of the Legislatures Municipal Executive and considering that the processing of data for the research was completed in 2020. To reach this goal, a bibliographic research on the fundamental right to habitation and on habitational public policies was carried out, followed by an empirical research with the municipal managers of the Secretariat of Housing Development of Fortaleza (Habitafor). Thus, as to the methodological approach, the research is classified as qualitative and descriptive. As data sources, it used data is from bibliographical, documental and survey research At the end of this research effort, it can be said that public policies are not effective in their objectives, given the high and growing habitational deficit that still exists in Fortaleza city throughout the analyzed period. Two solutions to improve habitational conditions for underserved families would be: to reformulate the criteria of public policy regarding the insertion in habitational programs, given the difficulty verified for families to fit the required criteria; and judicialize the habitational right, in order to create a mechanism to push for the arrival of policies to those in need. Such suggestions may permit more families to be able to access an habitation that assures them a minimum state of human dignity.

Keywords: Fundamental Right. Human Dignity. Right to habitation. Public habitational Policies. Habitafor.

## SINTESI

Per decenni, un problema critico legato agli alloggi è stato osservato in Brasile, in particolare nel comune di Fortaleza. Nonostante le iniziative governative a livello federale, statale e municipale, che mirano a mitigare le conseguenze sociali che affliggono molte famiglie a basso reddito, è necessario indagare sull'efficacia delle politiche abitative pubbliche per garantire uno dei pilastri del diritto alla dignità umana. Tuttavia, ci si deve chiedere quanto siano efficaci le politiche pubbliche, ancorate a grandi risorse finanziarie, nel proteggere le famiglie meno fortunate dal vivere in sollevato. Pertanto, l'obiettivo di questa ricerca è quello di indagare in che misura le politiche abitative pubbliche in vigore nel comune di Fortaleza, nel periodo tra il 2013 e il 2020, attuano il diritto all'alloggio. La periodizzazione si concentra tra il 2013 e il 2020, in quanto anno di pubblicazione della Legge Municipale n°10.328/2013, che istituisce il Programma di Locazione Sociale e perché inizia un periodo di Legislatura del Potere Esecutivo Comunale. Il traguardo finale arriva con il completamento di due legislature del Potere Esecutivo Comunale e considerando che l'elaborazione dei dati per la ricerca è stata completata nel 2020. Per raggiungere questo obiettivo, è stata realizzata una ricerca bibliografica sul diritto fondamentale all'alloggio e sulle politiche abitative pubbliche, seguita da una ricerca empirica con i dirigenti comunali che fanno parte della Segreteria per lo Sviluppo Abitativo di Fortaleza (Habitafor). Così, per quanto riguarda l'approccio metodologico, la ricerca è classificata come qualitativa e descrittiva. Per quanto riguarda le fonti, sono stati utilizzati dati bibliografici, documentari e questionari. Alla fine di questo sforzo di ricerca, si può affermare che le politiche pubbliche non sono efficaci nei loro obiettivi, dato l'alto e crescente deficit abitativo che ancora si manifesta nella città di Fortaleza durante gli anni studiati. Due soluzioni per migliorare le condizioni abitative delle famiglie meno abbienti sarebbero: Riformulare i criteri di politica pubblica per quanto riguarda l'inserimento nei programmi di alloggio, in considerazione della difficoltà delle famiglie di adattarsi ai criteri richiesti; e giuridicizzare il diritto all'alloggio, in modo da creare un meccanismo per spingere l'arrivo delle politiche a chi in stato di necessità. Questi suggerimenti aprono uno spazio affinché più famiglie possano godere di un alloggio che assicuri loro un minimo di dignità umana.

Parole Chiave: Diritto Fondamentale. Dignità Umana. Diritto All'alloggio. Politiche Abitative Pubbliche. Habitafor.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Cronologia dos imóveis regularizados em Fortaleza (2013 até 2020). .....	142
Quadro 2 – Evolução da demanda do benefício sobre a Locação Social em Fortaleza (2015 até 2020). .....	146
Quadro 3 – Melhorias Habitafor.....	150

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit habitacional componentes Brasil (Quantidade e Percentual) de 2016 a 2019 .....	96
---	----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO COROLÁRIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....	23
1.1 A efetividade do humano e fundamental direito à moradia.....	24
1.2 O direito à moradia como conteúdo mínimo para garantia da dignidade humana no ordenamento jurídico brasileiro.....	45
1.3 Os instrumentos normativos internacionais e nacionais de proteção à moradia.....	54
2 UM NOVO OLHAR PARA O DIREITO À MORADIA .....	65
2.1 Direito à moradia e direito de propriedade: diferenças e semelhanças.....	66
2.2 Dos instrumentos da política urbana que promovem a autonomia do direito à moradia.....	80
2.3 Moradia digna versus déficit habitacional, como tornar efetivo o direito fundamental à moradia?.....	94
3 A ATIVIDADE DO ESTADO E O DEVER DE VIABILIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA .....	104
3.1 Política Pública Habitacional como garantia de efetivação do direito à moradia.....	105
3.2 Políticas Públicas Habitacionais no Município de Fortaleza.....	132
3.2.1 Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida.....	133
3.2.2 Programa da Regularização Fundiária.....	136
3.2.3 Programa Locação Social.....	138
3.2.4 Programa Melhorias Habitacionais.....	139
3.2.5 O Retrato das Políticas Públicas Habitacionais no Município de Fortaleza no período de 2013 até 2020.....	140
3.2.5.1 O reflexo do Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida.....	140
3.2.5.2 O reflexo do Programa da Regularização Fundiária.....	142
3.2.5.3 O reflexo do Programa Locação Social.....	145
3.2.5.4 O reflexo do Programa das Melhorias Habitacionais.....	148
3.3 Judicialização do direito à moradia caminho para sua efetivação.....	152
3.3.1 A garantia do mínimo existencial como limite à judicialização do direito à	

<i>moradia</i> .....	160
3.3.2 <i>A inviabilidade da argumentação da reserva do possível como impedimento à judicialização do direito à moradia</i> .....	164
3.3.3 <i>O limite da proporcionalidade e da razoabilidade na judicialização do direito à moradia</i> .....	167
CONCLUSÃO .....	170
REFERÊNCIAS.....	177
APENDICE A .....	192
APENDICE B .....	194
APENDICE C .....	196
APENDICE D .....	198
ANEXO A.....	200

## INTRODUÇÃO

No século XIX, as disputas políticas e econômicas contribuíram para o processo de urbanização que o Brasil. A lei de terras nº 601/1850 (BRASIL, 1985), o fim da escravidão, o ciclo do café, a industrialização e as forças dominantes das elites agrárias e urbanas levaram a um desenvolvimento das relações sociais brasileiras, tendo como cenário as cidades. Colaborou com o processo de urbanização no Brasil a 1ª Guerra Mundial e a chamada Era Vargas. Neste período, com a industrialização, a concentração populacional nas cidades e seus reflexos econômicos, acentuou-se a falta de moradia urbana. A cidade passou a ser um espaço onde as pessoas buscam recursos para sua subsistência, crescimento e desenvolvimento individual e coletivo. Contudo, observa-se que o problema habitacional no Brasil não é recente, há décadas o país enfrenta inúmeros problemas relacionados à moradia no Brasil e, particularmente, no município de Fortaleza.

A moradia é um lugar onde o indivíduo se protege, se abriga, se alimenta, se higieniza, descansa, constitui laços de afetividade e de família. É na moradia onde se recebem correspondências, encomendas e se reúne a família e os amigos. Ter um lugar para morar faz parte do mínimo necessário para que o ser humano viva com dignidade. Integra-se a esta moradia outros direitos como o direito a saúde, a educação, a segurança pública, transporte público. Tem-se conhecimento que, nem sempre esse mínimo é atendido.

A despeito das iniciativas governamentais no âmbito federal, estadual e municipal com vistas a minimizar as consequências sociais que afligem a população de baixa renda, sobretudo no tocante à moradia, elas ainda têm se mostrado insuficientes para garantir o direito à moradia, o que um questionamento sobre a efetividade das políticas públicas existentes.

A fim de atender tal questionamento, o presente trabalho buscou responder a seguinte indagação: em que medida as políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período compreendido entre 2013 até 2020, efetivam o direito à moradia? Desse modo, para iniciar com a busca pela resposta, se faz necessário a compreensão da moradia

enquanto um direito, sobretudo, um direito fundamental.

A primeira vez que o direito à moradia recebeu previsão constitucional foi na Constituição alemã de Weimar (1919), que no artigo 155 apontava que uma moradia deve ser saudável e corresponder às necessidades das pessoas e das famílias, sendo um direito fundamental de todos. A Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (este inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 591/1992) reconhecem o direito a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluído o direito a uma moradia adequada (ONU, 2009a).

No âmbito internacional o direito à moradia já era caracterizado como um direito humano, uma vez que já estava consolidada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 23). No Brasil o direito à moradia só passou a fazer parte do rol dos direitos sociais doze anos após a promulgação da Constituição Federal em 2000. Contudo, pode-se afirmar que o direito à moradia é um direito fundamental que deve ser efetivado para atender o princípio da dignidade da pessoa humana.

Os direitos humanos possuem valores ligados à dignidade da pessoa humana reconhecidos no plano internacional por meio de tratados. Já os direitos fundamentais possuem valores ligados à dignidade da pessoa humana e à limitação do poder, regras positivadas no âmbito interno dos países, por meio de normas constitucionais. O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, porém existem outros direitos também tidos como fundamentais e que estão dispostos em outros artigos da Constituição. A exemplo tem-se os direitos sociais previstos do artigo 6º da Constituição Federal: "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 e a assistência aos desamparados".

Os direitos fundamentais são categorizados como direitos de defesa autoaplicáveis e direitos as prestacionais. Os direitos de defesa são autoaplicáveis, ou seja, na forma como estão dispostos na Constituição Brasileira já podem ser aplicados. Quanto aos direitos prestacionais é necessária uma conduta positiva para serem implementados pelo Estado.

Para que haja uma prestação por parte do Estado é necessária verba orçamentária para a realização da ação ou do programa aprovados pelos gestores públicos. É preciso atender o mínimo de condições para uma vida digna. Não devendo o Estado alegar a inexistência de

recursos financeiros para deixar de efetivar o direito previsto. É obrigação do Estado minimizar os desequilíbrios verificados entre as situações de desigualdades.

Parte-se do pressuposto que o direito à moradia é condição indispensável à dignidade da pessoa humana e faz parte do mínimo existencial para a sobrevivência do indivíduo, motivo pelo qual a discussão se mostra imperiosa e necessária, sobretudo em um contexto de flagrantes e cotidianas desigualdades sociais vivenciados.

Condições indispensáveis à manutenção da vida, um mínimo existencial para atendimento das “necessidades básicas” de todo e qualquer cidadão são imprescindíveis à manutenção da sua dignidade. É o mais elementar para que o ser humano possa viver com dignidade. No Brasil, onde 51,742 milhões de brasileiros (24,7% da população) vivem abaixo da linha de pobreza<sup>1</sup> (IBGE, 2021), o mínimo que se espera para essas pessoas é o acesso a saúde básica, alimentação elementar, educação fundamental, moradia adequada, segurança, acesso a previdência social, acesso à justiça e os demais direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88.

Um dos requisitos que compõe o chamado princípio da dignidade da pessoa humana é ter um local para morar. O indivíduo sem um lugar adequado para abrigar a si e sua família contra as diversas ameaças naturais, sem um local para sua intimidade e privacidade, sem um espaço para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, não tem sua dignidade assegurada. O exercício do direito à moradia não se resume à estrutura física, devendo contemplar outros direitos juridicamente protegidos, como a vida, a saúde, a educação, a integridade física, psíquica e moral, a intimidade, a liberdade, a segurança, dentre outros.

A moradia não deve ser vista apenas como a existência de um teto, mas como uma construção devidamente integrada ao espaço urbano e aos serviços públicos, para que os indivíduos que nela residem possam viver com dignidade. Haver condições salubres, custo acessível e serviços básicos são componentes fundamentais para atender os critérios de moradia digna. O direito à moradia é inerente ao ser humano e deve ser garantido e efetivado pelo Estado conforme a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e as políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Esse contingente sobrevive com renda mensal de, no máximo, R\$ 436 por pessoa do domicílio. Dentro desse grupo, os considerados extremamente pobres - com renda mensal de até R\$ 151 por pessoa do domicílio - eram 13,689 milhões em 2019, 6,5% da população, informa o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

O direito à moradia tem uma estreita ligação com o direito de propriedade, mas com ele não se confunde. O detentor do direito de propriedade tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, mas deve atender sua função social sob pena de ser privado de seu uso. É possível ter direito à moradia sem ter o direito de propriedade. A propriedade é um corolário de justiça que deve atender os preceitos constitucionais sendo um dos mecanismos de acesso ao direito à moradia.

A pesquisa aponta as semelhanças e as diferenças desses direitos fundamentais e como eles são importantes para o atender o princípio da dignidade da pessoa humana. A cidade exerce sua função social quando oferece a possibilidade de todos os que nela habitem possam usufruir dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e na legislação extravagante, visando diminuir a desigualdade social com a execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e justiça social, incluído o direito à moradia.

O direito à moradia é, incontestavelmente, uma forma de inserção no sistema econômico social e um dos meios de alcançar a vida com dignidade, a fim de proteger a pessoa e de reconhecer o dever prestacional do Estado. Na grande maioria, a concretização desse direito se dá por meio das políticas públicas com programas e ações que efetivem à moradia. Na ausência ou no caso de ausência dessas ações estatais é viável o acesso ao Poder Judiciário para que haja a efetivação do direito à moradia, para atender os fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial a dignidade da pessoa humana e a cidadania e sobretudo para efetivar os direitos fundamentais.

Para estabelecer uma teoria mobilizada, é fundamental esclarecer conceitualmente temáticas como políticas públicas habitacionais em prol do acesso à moradia, a atuação governamental para o acesso aos direitos e expedientes constitucionais decorrentes da moradia e, finalmente, a distinção entre direito à moradia e direito de propriedade e a relação das políticas públicas habitacionais com o déficit habitacional.

Discorrer sobre política pública habitacional implica fazer interfaces com outras questões complementares como saúde, educação, transporte, abastecimento de água e energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo a fim de atender o disposto na Constituição Federal para a obtenção de uma cidade sustentável.

No município de Fortaleza as políticas públicas habitacionais estão dispostas por meio dos seguintes programas. Programa Minha Casa, Minha Vida regulamentado pela Lei Federal

nº 11.977, cujo objetivo é promover habitação de interesse social para famílias de baixa renda, em situação de coabitação, vulnerabilidade social e com área de risco ou violência. A Prefeitura Municipal de Fortaleza atua na faixa 1 do Minha Casa, Minha Vida, que atende famílias com renda familiar de R\$ 0 a R\$ 1.800,00.

Programa que realiza a Regularização Fundiária no âmbito do município de Fortaleza em conformidade com a Lei Federal nº 13.465/2017, cujo propósito é a entrega da documentação do imóvel (papel da casa) e que garante à família o direito à moradia.

Programa das Melhorias Habitacionais com a finalidade de proporcionar às pessoas condições mínimas de habitabilidade por meio da construção e reparos de banheiros e outras estruturas básicas do lar, além de promover o acesso e ampliar a rede de saneamento básico em áreas de risco, carentes e/ou ocupações já consolidadas no município de Fortaleza.

Programa da Locação Social tem o objetivo de fornecer recursos financeiros às famílias que se enquadrem nas situações previstas na Lei Municipal nº10.328 /2013 e, que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar uma moradia (FORTALEZA, 2015).

Mesmo com a existência dos programas habitacionais vigentes em Fortaleza, o índice do déficit habitacional no município é elevado. Déficit habitacional<sup>2</sup> é a quantidade de unidades habitacionais que faltam para atender às pessoas que necessitam de moradia, bem como a quantidade de pessoas que moram de forma inadequada, sem atender os parâmetros mínimos de uma condição digna de moradia.

A Fundação João Pinheiro, para calcular o déficit habitacional utiliza três componentes, subdivididos em subcomponentes, quais sejam: a) habitação precária (domicílio rústico e domicílios improvisados); b) coabitação (unidade doméstica convivente e domicílio identificado como cômodo) e c) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano. A fonte dos dados advém do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PnadC) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

No município de Fortaleza, conforme dados da Fundação João Pinheiro em 2019, o déficit

---

<sup>2</sup> As informações mais atualizadas sobre déficit habitacional no Brasil e nas capitais dos estados brasileiros são fornecidas pela Fundação João Pinheiro datados de 2019 e foram publicados em 2021. Referidos dados são utilizados oficialmente pelo governo federal conforme contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Fundação João Pinheiro em 14 de janeiro de 2020.

habitacional era de 107.230 milhões o que corresponde a 1,8% do total do índice brasileiro. Fortaleza possuía, no supracitado ano, 4.776 habitações em situação de precariedade; 25.676 habitações na categoria de coabitação e 76.779 habitações cujo aluguel é considerado excessivo.

Com a existência do déficit habitacional elevado e a necessidade de garantir e realizar o direito à moradia, que é um direito fundamental de eficácia imediata, tem-se a necessidade de avaliar como as políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período compreendido entre 2013 até 2020, efetivam esse direito fundamental posto na Constituição Federal e essencial para garantir a dignidade do indivíduo.

Como abordagem metodológica o método de abordagem será o hipotético-dedutivo ao longo dos capítulos. O estudo é qualitativo, puro e descritivo quanto à natureza, com suporte em revisão de literatura. Quanto às fontes de pesquisa será de natureza bibliográfica e documental por meio de livros, artigos de caráter científicos, legislação, com objetivo de conceder subsídios teóricos à pesquisa empírica.

Será feita uma pesquisa de campo pautada na aplicação de questionários, devidamente submetidos à Plataforma Brasil de acordo com as determinações das Resoluções CNS/MS 466/12, 510/16 e diretrizes. Parecer emitido e aprovado pelo Colegiado com o registro de protocolo n. 4.363.648 já autorizado pelo Comitê de Ética da Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

A tese seleciona a cidade de Fortaleza como unidade de análise para a pesquisa por considerar a relevância em discutir um problema local, justamente para que seja possível expor uma questão que exige soluções urgentes contra a vulnerabilidade social, além de servir como recorte epistemológico espacial adequado ao método escolhido, por possuir normatização e políticas públicas específicas.

A periodização se concentra entre 2013 até 2020. O marco inicial se justifica por coincidir com o ano de publicação da Lei Municipal nº10.328/2013, que estabelece o Programa da Locação Social como política de redução do déficit de moradia na capital cearense e por se iniciar um período da legislatura do Poder Executivo Municipal. O marco final se dá com a finalização de duas legislaturas do Poder Executivo Municipal e pela atualidade das informações para o desenvolvimento do tema, considerando-se que o tratamento dos dados para a pesquisa foi concluído em 2020.

Como objetivo geral, a tese se propõe a verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza, dentro da periodização escolhida, efetivam ou não o direito à moradia. A medida proposta é aferível pelas variáveis independentes forma/modelo da política pública e congruência entre o número de moradias adquiridas e regularizadas junto com a demanda apresentada, considerando assim a efetividade ou não do acesso à moradia.

Como objetivos específicos, pretende-se conceituar os direitos fundamentais, a evolução do direito à moradia como garantia dos direitos humanos, sua categorização como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro e sua indissociabilidade com a dignidade da pessoa humana.

Ainda, detalhar os elementos que compõem o déficit habitacional no Brasil com demonstração deste indicador no Brasil, no Estado do Ceará e no município de Fortaleza e a importância das políticas públicas para a redução ou não desse déficit, além de descrever o histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil e as das políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020.

Os dados coletados são secundários, disponibilizados por meio de consulta junto à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR) e aplicação de questionários com perguntas fechadas sobre a possível efetivação do direito à moradia por meio destas políticas públicas. A proposta consiste na identificação sobre a presença da judicialização do direito à moradia como mecanismo de garantir o direito fundamental à moradia. Os termos de consulta consistem no cruzamento das seguintes informações: número de pessoas que solicitaram a inserção nos programas habitacionais e número de pessoas que efetivaram o direito à moradia por meio desses programas.

Todas as pessoas que responderam referidos questionários, no momento das respostas, prestavam serviços na Habitafor como gestores dos Programas Habitacionais existentes em Fortaleza no período compreendido entre os anos 2013 até 2020. A aplicação dos questionários foi realizada remotamente, em razão das medidas de distanciamento social decorrentes da Covid-19, no período compreendido entre novembro de 2020 até maio de 2021.

A tese se sustenta em duas hipóteses. A primeira hipótese da pesquisa a ser verificada é se o município de Fortaleza comporta equivalência normativa entre o conteúdo das políticas

públicas habitacionais implementadas com critérios de acesso aos beneficiários a fim de efetivar ao direito à moradia no período consultado.

A segunda hipótese a ser averiguada é o porquê do déficit habitacional de Fortaleza ainda ser elevado mesmo com a existência de políticas públicas habitacionais no município, uma vez que o objetivo principal de tais políticas é efetivar o direito à moradia. Por meio dessa verificação, supõe-se que as políticas públicas existentes são deficitárias e o direito à moradia não está sendo garantido pelas ações do Poder Executivo.

Diante disso sugere-se a atuação do Poder Judiciário a fim de realizar o direito pleiteado em face do princípio da inafastabilidade do poder judiciário e da dignidade da pessoa humana. Não devendo o Estado deixar de atender o disposto na Constituição Federal que é a garantia dos direitos fundamentais.

A tese se estrutura em três capítulos: o primeiro, conceitua os direitos fundamentais e como o direito à moradia está inserido no rol desses direitos. Define direito social e confirma sua existência como direito fundamental. Comprova que, para o ser humano, o direito à moradia faz parte do mínimo essencial para uma vida digna, com a inserção desse direito nos instrumentos normativos internacionais e nacionais para garanti-lo e protegê-lo.

O segundo capítulo diferencia o direito à moradia do direito de propriedade, com definição da função social da propriedade e da moradia. Contextualiza a moradia adequada e a importância desta no contexto de cidade sustentável e como ela está inserida na política urbana. Descreve os elementos que compõe o déficit habitacional no Brasil com demonstração desse déficit no Brasil, no Estado do Ceará e no município de Fortaleza.

O terceiro capítulo define o que são políticas públicas e seus elementos. Demonstra, com base na teoria de John Rawls, que as políticas públicas devam assegurar uma igualdade e a justa oportunidade para os menos favorecidos. Aponta a importância das políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais. Explica o histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil com a descrição das políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza no período de 2013 até 2020. Explora os dados coletados na Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR), com base nos questionários respondidos pelos gestores públicos sobre a possível efetivação do direito à moradia por meio das políticas públicas vigentes no município. E identifica a viabilidade da judicialização do direito à moradia como mecanismo de garantir e efetivar este direito fundamental.

A pesquisa é relevante sob o aspecto teórico, por oferecer uma contribuição inédita sobre o tema, destacando o município de Fortaleza como unidade de análise. Ainda, sob uma perspectiva prática, o tema é essencial porque, ao lançar luzes sobre uma questão de extrema vulnerabilidade social e repercussão pela negação do exercício de um direito constitucionalmente previsto (direito à moradia) é possível diagnosticar o problema e sugerir soluções viáveis. A resposta a essa questão servirá para o avanço do conhecimento na área do direito fundamental à moradia e áreas afins, no sentido de nortear os poderes públicos na elaboração de novos padrões das políticas públicas para a efetivação deste direito.

# 1 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA COMO COROLÁRIO O DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Moradia é o lugar onde o ser humano se protege, se abriga, se alimenta, descansa, mantém sua privacidade e constrói laços de afetividade. Ter uma moradia é ter parte do mínimo necessário para se viver com dignidade. No Brasil, esse direito só passou a fazer parte do rol dos direitos sociais 12 anos após a promulgação da Constituição Federal, em 2000. No âmbito internacional, o direito à moradia já era caracterizado como um direito humano, uma vez que a moradia está consolidada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo XXV). Assim, pode-se afirmar que o direito à moradia é um direito fundamental que deve ser efetivado para atender o princípio da dignidade da pessoa humana.

O presente capítulo tem como objetivo explicar os direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo, a evolução do direito à moradia como garantia dos direitos humanos e sua categorização como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Definir o que são direitos sociais, afirmando-os como direitos fundamentais. Comprovar que, para o ser humano, o direito à moradia faz parte do mínimo essencial para uma vida digna, com a inserção desse direito nos instrumentos normativos internacionais e nacionais para garanti-lo e protegê-lo.

A sociedade vivendo sob o regime do Estado Absoluto desconhecia os chamados “direitos fundamentais”. Nesse período, não havia liberdade política, econômica, de expressão e pensamento. Nos julgamentos, a ordem do soberano prevalecia. Não havia contraditório ou ampla defesa: os direitos eram cerceados. Impulsionado pelas ideias de Voltaire<sup>3</sup> e de Adam Smith<sup>2</sup>, onde o Estado não deveria intervir na economia e sua função seria proteger a sociedade

---

<sup>3</sup> Voltaire, com suas ideias iluministas, era a favor de um Estado laico onde igreja e Estado tinham diferentes modos de pensar. Era a favor de um Estado progressista onde houvesse menos desigualdades sociais com a garantia dos direitos de liberdade, igualdade e propriedade.

e dar segurança aos indivíduos, o movimento Iluminista se destacou, concedendo espaço para os interesses da burguesia.

Eclodiram as revoluções liberais (francesa e americana) que permitiram transformações nos Estados: passaram do Estado Absoluto para o Estado Liberal e, alguns direitos fundamentais foram declarados em documentos oficiais como na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e na Declaração de Direitos da Virgínia (1776). Os direitos de liberdade e os direitos políticos foram consagrados como direitos fundamentais de primeira geração.

A Revolução Industrial<sup>4</sup> trouxe avanços para a economia, mas a classe trabalhadora continuava oprimida, não tendo a seu favor os direitos básicos reconhecidos. As jornadas de trabalhos eram exaustivas, sem descanso regulamentado e remunerado; as crianças eram submetidas a trabalhos iguais aos dos homens; não havia férias, além de não existirem direitos trabalhistas regulamentados. Parte da sociedade não tinha os direitos sociais garantidos, como saúde, educação, moradia, assistência social.

O Estado era omissivo no tocante à prestação de serviços que garantissem a efetivação desses direitos. Foi necessário que os direitos sociais passassem a fazer parte da categoria de fundamentais para conceder uma maior igualdade entre as pessoas. Surge a segunda geração dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais sofreram alterações no curso da história dos países ocidentais, incluindo o Brasil. O fim da Segunda Guerra Mundial foi um marco para a consolidação desses direitos, uma vez que a pessoa estava no foco das atenções e a dignidade da pessoa humana era (e ainda é) um valor a ser perseguido, devendo orientar qualquer exercício do poder.

## **1.1 A efetividade do humano e fundamental direito à moradia**

É imperioso iniciar o trabalho apresentando algumas distinções no tocante aos direitos humanos e fundamentais que, apesar de similares, preservam diferenças em relação à origem da norma que os abrigam. As expressões “direitos humanos” e “direito dos homens” são mais utilizadas entre os autores anglo-americanos e latinos. A expressão “direitos fundamentais” fica

---

<sup>4</sup> A Revolução Industrial foi o período de grande desenvolvimento tecnológico que teve início na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII e que se espalhou pelo mundo, causando grandes transformações. Ela garantiu o surgimento da indústria e consolidou o processo de formação do capitalismo.

mais circunscrita entre os autores alemães. Porém, os direitos fundamentais são tidos como aqueles direitos em que a lei máxima do país, no caso brasileiro a Constituição Federal, qualifica como tais na categoria de fundamentais.

O termo “direitos do homem” serve para definir todos os direitos inerentes ao ser humano, independente se reconhecidos ou não na ordem jurídica interna de algum Estado, ou se presente, apenas, em documentos internacionais. No entendimento de Bonavides (2000, p. 516), os direitos do homem são os chamados direitos naturais, inalienáveis e sagrados, direitos tidos como imprescindíveis, abrangendo a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Corroborando com o mesmo pensamento, Marmelstein (2019, p. 24) explica que os direitos do homem possuem um conteúdo bastante semelhante ao direito natural. Não seriam propriamente direitos, mas algo que surge antes deles e como fundamento deles. Os direitos do homem são a matéria-prima dos direitos fundamentais, ou melhor, os direitos fundamentais são os direitos do homem positivados.

A expressão “direitos humanos” tem uma relação direta com os documentos de direito internacional, por fazer referência às posições jurídicas reconhecidas ao ser humano. A internacionalização dos direitos humanos se iniciou na segunda metade do século XIX e ganhou ênfase na Segunda Guerra Mundial, com destaque em três setores: o direito humanitário; a luta contra a escravidão; a regulação dos direitos do trabalhador assalariado. Dar-se continuidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Internacional para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, ambas de 1948 e proclamadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, documentos estes que atestam o destaque dos direitos humanos.

Explica Comparato (2019, p. 69) que, a partir dos massacres oriundos da Segunda Guerra Mundial, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos. Os documentos acima referidos constituem os marcos inaugurais de uma fase histórica dos direitos humanos, mas que se encontram em desenvolvimento.

A definição de direitos humanos para Luño (2011, p. 42) é no sentido de considerar os direitos humanos mais amplos e abrangentes do que os direitos fundamentais. Ele expõe que os direitos humanos são considerados como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade

humana, das quais devem ser reconhecidas e positivas nos ordenamentos jurídicos nos âmbitos nacional e internacional. Os direitos fundamentais são aqueles garantidos por um ordenamento jurídico positivo constante, na maior parte, no texto constitucional.

Os direitos fundamentais aparecem como uma etapa posterior do processo de positivação dos direitos naturais nos textos constitucionais, processo que teria conexão direta com os direitos humanos. Os direitos fundamentais são, na essência, os direitos do homem, direitos que ele possui em face do Estado. Vincula-se a ideia do que sejam direitos fundamentais os conceitos de liberdade e de dignidade da pessoa humana. Bonavides (2000, p. 517) explica que a universalidade dos direitos fundamentais se manifestou pela primeira vez no racionalismo da Revolução Francesa, por desejo da célebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Direitos fundamentais são direitos reconhecidos pelo Estado e com força de efetividade, ou seja, para sua garantia e execução existe um tratamento especial descrito no ordenamento jurídico para se fazer valer seu cumprimento.

Na definição de Alexy (2008, p. 65), direitos fundamentais seriam todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e relevância, foram reconhecidas pelo constituinte como merecedoras de um tratamento diferenciado, sendo retiradas do âmbito de disponibilidade dos poderes constituídos.

A terminologia “direitos fundamentais” é aplicada aos direitos humanos reconhecidos e efetivamente inseridos no ordenamento jurídico de algum Estado, uma vez que já foram propostos e aprovados no plano interno, possuindo um status jurídico diferenciado dos demais atos normativos. Afirma-se que os direitos fundamentais definidos por um Estado são, também, direitos humanos, pois o titular é o ser humano, mesmo que representado por entes coletivos, mas que possuem intrínseca ligação com a dignidade da pessoa humana.

É certo que no âmbito do direito internacional a expressão “direitos humanos” seja mais utilizada. Porém, no campo do direito constitucional, a terminologia “direitos fundamentais” é a mais empregada. Na afirmação de Sarlet (2019, p. 309) o termo “direitos fundamentais” se aplica àqueles direitos (em geral, atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado.

Já os “direitos humanos” guardam relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que aspiram à

validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal. Canotilho (2003, p. 393) assim se pronuncia:

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 espaço-temporal. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza do homem e daí o seu próprio caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Assim, os direitos humanos são válidos para o gênero humano e os direitos fundamentais têm um sentido técnico-jurídico, são institucionalizados, são limitados no tempo e no espaço, protegem os indivíduos dos abusos oriundos do poder Estatal e impõe obrigações ao Estado. Para Marmelstain (2019, p. 18) existem cinco elementos que compõem o conceito de direitos fundamentais: norma jurídica, dignidade da pessoa humana, limitação de poder, Constituição e democracia. Explica que, se determinada norma jurídica tiver ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder, e for reconhecida pela Constituição de um Estado Democrático de Direito como merecedora de uma proteção especial, é bastante provável que se esteja diante de um direito fundamental.

O autor define direitos fundamentais como normas jurídicas, ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, fundamentando todo o ordenamento jurídico. Corroborando com o mesmo pensamento, Piovesan (2010, p. 54) esclarece que o princípio da dignidade da pessoa humana se apresenta como um dos princípios de sustentação do Estado Democrático de Direito, verdadeiro núcleo informador de todo o ordenamento jurídico, e valor fundamental do constitucionalismo brasileiro.

Enuncia-se que o interesse que define o direito como fundamental não é meramente teórico, deve haver relevância prática para elevá-lo a um patamar de fundamental. Existem características que facilitam a proteção e efetivação desses direitos. No ordenamento jurídico brasileiro, é possível citar que eles possuem aplicação imediata, sendo, pois, exigíveis: são cláusulas pétreas, ou seja, não podem ser abolidas da Constituição Federal e possuem uma hierarquia de norma constitucional. Isso quer dizer que, se houver uma lei que dificulte ou impeça sua aplicabilidade e efetivação, a referida lei deverá ter sua aplicação afastada por inconstitucionalidade.

Os direitos fundamentais revelam uma dupla perspectiva, no sentido de que são

considerados elementos subjetivos (individuais) enquanto elementos objetivos fundamentais da comunidade. A visão objetiva dos direitos fundamentais tem o sentido de que esses direitos devem ter sua eficácia, não só no âmbito individual e sua posição perante o Estado, mas também no âmbito individual e sua posição perante a sociedade, visto que essa deve respeitar e concretizar os direitos fundamentais.

A eficácia valorada dos direitos fundamentais não está somente no âmbito do individual, isto é, não está apenas com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, mas também sob o ponto de vista da sociedade. Assim, na explicação de Sarlet, (2015, p. 151) a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais evidencia que o exercício dos direitos subjetivos individuais está condicionado ao seu reconhecimento pela sociedade em que se encontra inserido, e da qual não pode ser dissociado. Pode-se dizer que há uma responsabilidade comunitária do indivíduo.

Uma das funções dos direitos fundamentais desenvolvida a partir do dever geral de efetivação atribuído ao Estado e junto a essa perspectiva objetiva, diz respeito aos direitos de proteção do Estado, ou seja, este deve zelar pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos contra os abusos do próprio Estado, dos particulares e, até mesmo, contra Estados estrangeiros. Isso implica que o Estado tome medidas positivas de proteção com foco de proteger o exercício dos direitos fundamentais. Para a tomada destas medidas, é necessário que haja instituições (órgãos) estatais que organizem tais artifícios de proteção, bem como normas dispondo sobre o procedimento administrativo ou judicial.

No tocante à proteção dos direitos fundamentais, o Estado deve tomar medidas administrativas e judiciais de proteção aos direitos fundamentais, como por exemplo: a elaboração e execução de políticas públicas ou o ajuizamento de demandas judiciais. Nesse sentido explica Sarlet (2015, p. 156) que:

Tendo em vista que os deveres de proteção do Estado podem, por vezes, concretizar-se por meio de normas dispondo sobre o procedimento administrativo ou judicial, bem como pela criação de órgãos, constata-se desde já, a conexão que pode existir entre essas duas facetas da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais.

A visão subjetiva dos direitos fundamentais diz respeito sobre a possibilidade que tem seus destinatários (pessoa humana individual ou grupos e entes coletivos) de fazer valer as normas consagradas desses direitos. Isso pode advir por meio de demandas judiciais ou administrativas. As liberdades, as ações positivas ou negativas que visam proteger ou efetivar

os direitos fundamentais devem ser reconhecidas e garantidas.

Desse modo, os indivíduos ao assumirem um comportamento positivo ou negativo irão encontrar, nos direitos fundamentais, ferramentas de defesa ou proteção para esses direitos. Os direitos fundamentais fazem parte de um Estado Democrático de Direito, então há um complemento desses elementos que dão significado a esses direitos como direitos subjetivos da pessoa humana.

No entendimento de Alexy (2008, p. 195) os direitos fundamentais têm como objeto uma ação negativa (abstenção) do destinatário ou uma ação positiva (um fazer). Os direitos a ações negativas correspondem àquilo chamado como direito de defesa. Já os direitos em face do Estado a uma ação positiva correspondem aos direitos às prestações. Essa abordagem a respeito das perspectivas objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais conduz a uma abordagem sobre a teoria dos quatro status de Jellinek, onde todo indivíduo, por fazer parte da comunidade, deveria estar vinculado ao Estado em quatro status distintos.

O primeiro era o status passivo ou *subjectionis*. Como o próprio nome sugere, o indivíduo ocupava uma posição passiva, ele se encontrava numa situação de passividade em relação ao Estado, não atuava, era objeto de direito e não sujeito de direitos. Encontrava-se numa posição de subordinação em relação aos poderes públicos, estava vinculado por mandamentos e proibições. Não tinha seus direitos garantidos. Nas palavras de Alexy (2008, p. 256), a relação entre indivíduo e Estado permanece inalterada, não importando que conteúdo concreto a ela se refira, o conteúdo de um status nunca pode ser definido.

O segundo era o status negativo, ou seja, o Estado pouco interfere na vida do indivíduo. Afirmava-se aqui que o Estado exercia seus poderes sobre os homens livres. Para Alexy (2008, p. 258), o status negativo é formado por uma esfera individual de liberdade, onde os súditos são juridicamente irrelevantes para o Estado. Para Jellinek, citado por Alexy (2008, p. 259) o status negativo é formado por faculdades, ou seja, por liberdades jurídicas não-protégidas.

O terceiro era o status positivo ou *civilitatis* onde o indivíduo exigia que o Estado atuasse positivamente realizando ações em seu favor para garantir seus direitos e a satisfação de seus interesses. Não haveria aqui uma forte intromissão do Estado na esfera individual e sim, prestações por parte do Estado onde este confere ao indivíduo o status cívico quando pretensões à sua atividade e cria meios jurídicos para a realização desse fim.

O quarto era o status ativo. Aqui, o indivíduo possuía legitimidade para influenciar na formação da vontade Estatal, dos rumos políticos, do pluralismo político, da democracia direta, como, por exemplo, exercendo o direito ao voto. Na exemplificação de Alexy (2008, p. 262), para que o indivíduo seja inserido nesse status, a ele devem ser outorgadas capacidades que estejam além da sua liberdade natural, como, por exemplo, o direito de votar. Aqui devem fazer parte as competências que tenham como objeto uma participação do Estado com a finalidade de atender seus ditames e suas vontades.

Em um estado democrático de direito, essa teoria tem a necessidade de ser revisitada, a começar pelo primeiro status, tendo em vista que nele, o indivíduo não era compreendido como sujeito de direitos. Assim, restou ser necessário rever essa condição, de modo a garantir proteção do indivíduo aos direitos abusivos do Estado, daí a existência dos direitos de defesa. Percebe-se aqui uma atualização do status negativo, onde o Estado exerce seus poderes sobre os homens livres.

Outro ponto que merece revisão são os direitos prestacionais por parte do Estado, relacionado com o status positivo da teoria de Jellinek, onde explica Alexy (2008, p. 263) que o indivíduo está inserido nesse status sempre que o Estado reconhecer a capacidade jurídica para recorrer ao aparato estatal e utilizar as instituições estatais na realização das prestações positivas. Essas prestações não devem ser, apenas, de ordem material, mas, também, de ordem jurídica, pois o indivíduo pode exigir do Estado um “fazer valer” seus direitos. Por último, existem os direitos de participação, que se relacionam com o status ativo, onde o indivíduo participa ativamente da vida do Estado, exercendo seu poder de escolha de seus representantes e opinando sobre determinadas decisões estatais. Esses direitos não devem ser abolidos, uma vez que são essenciais para caracterizar o Estado Democrático de Direito.

Com base nessa evolução, Karel Vasak<sup>5</sup> desenvolveu a teoria das gerações dos direitos e os dividiu, reconhecendo os de primeira geração como sendo os direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade originários nas revoluções burguesas; a segunda geração como sendo os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade, impulsionada pela Revolução Industrial e pelos problemas sociais por ela causados; e os de terceira geração como

---

<sup>5</sup> Marmelstein (2019, p. 38) relata que por volta do ano de 1979, Vasak havia sido convidado para proferir a aula inaugural do Curso do Instituto dos Direitos do Homem, em Estrasburgo. Sem muito tempo para preparar sua exposição, ele lembrou a bandeira francesa, cujas cores simbolizavam a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Com base nisso, e sem maiores pretensões, desenvolveu a referida teoria, buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos fundamentais.

sendo os direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, a paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade, que ganhou força com o término da Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 (MARMELSTEIN, 2019, p. 38).

Os direitos fundamentais de primeira geração são direitos dos indivíduos, oponíveis ao Estado: são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Bonavides (2000, p. 517) explica que os direitos de primeira geração são os direitos de liberdade, os direitos civis e políticos, direitos que correspondem, em grande parte, à fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente.

Os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos sociais, culturais e econômicos: são direitos coletivos ou de uma coletividade. Surgiram por meio de um ideal antiliberal e com base no Estado Social. Na explicação de Bonavides (2000, p. 319), os direitos sociais nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois, fazê-lo, equivaleria a desembaraçá-los da razão de ser que os separa e estimula. Tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, como ocorreria na concepção dos direitos de liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social mais rica e aberta à participação criativa e a valorização da personalidade. Descobria-se um novo conteúdo dos direitos fundamentais: as garantias constitucionais.

Os direitos de terceira geração destinam-se ao gênero humano, são direitos dotados de um alto teor de humanismo e universalidade. São os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio-ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. Na interpretação de Bonavides (2000, p. 522) a terceira geração dos direitos fundamentais assenta sobre a fraternidade. Conforme a teoria de Vasak, são cinco os direitos da fraternidade: ao desenvolvimento, à paz, ao meio-ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Os direitos fundamentais de quarta geração nascem de uma globalização política na esfera da normatividade jurídica. Bonavides (2000, p. 525) explica que são direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

A Segunda Guerra Mundial foi marcada por macular os direitos fundamentais. Com seu

término, outros direitos precisaram ser reconhecidos como prioritários. Passou-se a considerar como fundamentais direitos que visassem a proteção do gênero humano como um todo. Um sentimento de solidariedade tomou conta desse período pós-guerra sendo considerado como fundamental, o direito à paz, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade e a comunicação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e outros tratados internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, marcaram uma nova ordem mundial, enaltecendo os direitos fundamentais e fazendo com que esses passassem a fazer parte do ordenamento jurídico de alguns Estados com status de relevância e importância. Não há impedimentos de que novos direitos possam ser elevados ao patamar de fundamentais. A história da sociedade fará com que novos direitos se sobressaiam sem excluir os demais já tidos como fundamentais.

Percebe-se um certo cuidado com a proteção do ser humano. Isto se dá em atenção à dignidade da pessoa humana (princípio da dignidade da pessoa humana), que é um dos fundamentos do sistema constitucional de um Estado Democrático de Direito, e que pode ser considerado um direito acima dos demais direitos ou um princípio supremo. Os direitos humanos e fundamentais, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos, culturais (incluindo aqui os direitos ambientais), são sempre direitos referidos, em primeira linha, à pessoa considerada individualmente, sendo a pessoa o seu titular por excelência (SARLET, 2015, p. 223).

Sendo um dos elementos que constitui os direitos fundamentais a capacidade desses direitos protegerem os indivíduos dos abusos do poder estatal e a proteção da pessoa humana, é salutar citar a vinculação desses direitos na esfera entre o Estado e o particular e, entre o particular e o particular. Trata-se aqui de dimensões da eficácia dos direitos fundamentais. A vinculação dos poderes públicos a esses direitos é indiscutível, uma vez que o postulado adotado pelo direito brasileiro é o da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais. Isso impõe ao poder público a determinação de conceder a maior eficácia possível, além de ser proibido editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade de um direito fundamental.

Nesse sentido, Canotilho (2003, p. 440) explica a cláusula de vinculação do legislador, no sentido de que é vedado às entidades legiferantes a possibilidade de criarem atos legislativos

contrários às normas e princípios constitucionais, ou seja, é proibida a emanção de leis inconstitucionais lesivas de direitos, liberdades e garantias. Aponta, também, a aceção positiva do legislador onde este tem o dever de confrontar as relações da vida, as relações entre o Estado e os cidadãos e entre os indivíduos conforme as medidas e diretrizes materiais contidas nas normas garantidoras de direitos, liberdades e garantias.

Indiscutível a vinculação dos órgãos do Poder Executivo aos direitos fundamentais, uma vez que, no ordenamento jurídico brasileiro, a Administração Pública tem como princípio a legalidade, onde toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei, e essa lei tem que estar em conformidade com os direitos fundamentais. O Estado deve respeitar e cumprir os próprios atos normativos que edita.

No tocante à vinculação dos direitos fundamentais aos órgãos do Poder Judiciário, convém citar a função desse poder ao fazer o controle de constitucionalidade das leis. Esse Poder está estreitamente vinculado aos direitos fundamentais, visto que ele pode retirar do ordenamento jurídico uma lei que não está em conformidade com a Constituição Federal. Devem os órgãos do Poder Judiciário interpretar e aplicar, com a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico, as normas que contemplam os direitos fundamentais. Cabe, também, ao Poder Judiciário conceder um direito quando houver uma omissão. Isso não caracteriza invasão de competências ou criação de normas, mas sim dá efetividade à Constituição Federal.

A vinculação dos direitos fundamentais entre os particulares, a chamada eficácia horizontal, externa ou privada, requer aqui referenciar, porém sem maiores detalhes para a presente pesquisa. Percebeu-se, inicialmente, a necessidade de tratar a defesa dos direitos fundamentais entre particulares, por meio da esfera de proteção das relações de trabalho e de proteção dos consumidores. Essa tutela se estende às pessoas e grupos socialmente fragilizados e mais vulneráveis. Para que ocorra a vinculação desses direitos entre os particulares é necessário a conciliação dos princípios basilares do direito privado com os direitos fundamentais.

Demonstra Sarlet (2015, p. 399) que as normas que versam sobre o direito privado não podem contrariar os conteúdos dos direitos fundamentais. Deve se impor uma interpretação das normas de direito privado de acordo com os parâmetros axiológicos contidos nas normas de

direitos fundamentais, o que habitualmente ocorre quando se trata de aplicar conceitos indeterminados e cláusulas gerais do direito privado.

A positivação dos direitos fundamentais nas Constituições dos Estados Democráticos e, conseqüentemente, na brasileira, foi um importante avanço para lhes dar reconhecimento e atenção. Esses direitos assumiram um patamar de normas constitucionais, de natureza constitucional, nasceram e se fundamentaram no princípio da soberania popular. Com isso, é preciso que o ordenamento jurídico forneça mecanismos de efetivação e aplicabilidade desses direitos<sup>6</sup>.

Os direitos tidos como fundamentais não representam valores imutáveis para uma sociedade. São e devem ser mutantes e dinâmicos, sujeitos a evoluções de acordo com os valores sociais e acontecimentos históricos; precisam acompanhar a evolução cultural da própria sociedade. Não podem ficar estagnados: devem estar alinhados com os valores sociais vigentes e com o processo de evolução da sociedade.

A norma de direito fundamental tem que desempenhar sua função social e aproximar o quanto for possível o dever ser do ser, da realidade social. Tem que se chegar a uma realização

---

<sup>6</sup> A eficácia e aplicabilidade dessas normas dependem de como elas estão tratadas no ordenamento jurídico. Aqui no Brasil, o artigo 5º da Constituição Federal estatui que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata. Porém, algumas normas dependerão de uma legislação ulterior para dar-lhes eficácia.

Importante distinguir sobre a vigência, existência e validade da norma. Pode-se identificar com o mesmo sentido a noção de existência com vigência, porém a validade diz respeito a atenção aos requisitos estabelecidos no ordenamento para o processo de produção da norma. Independentemente de sua validade, a norma pode ter entrado no ordenamento jurídico e ter existido (vigência), posteriormente pode ter perdido a validade mediante uma declaração de inconstitucionalidade. Já a eficácia tem um sentido de a norma ter gerado efeitos, ter tido aplicabilidade.

Existe a eficácia jurídica na norma que é a qualidade dela produzir efeitos quando regula as situações, as relações e comportamentos nela indicados. Há a eficácia social da norma que diz respeito sobre sua obediência e aplicação no plano dos fatos, ou seja, é a efetiva aplicação da norma e o resultado concreto decorrente ou não dessa aplicação. A aceitação da norma por parte de seus destinatários.

Conforme a teoria de José Afonso da Silva (2007b, p. 180), as normas constitucionais têm eficácia plena e imediata; contida ou prospectiva; limitada. Normas de eficácia plena são aquelas em que, quando entram em vigor estão aptas a produzir todos os seus efeitos independentemente de norma integrativa infraconstitucional, são autoaplicáveis. Normas de eficácia contida ou prospectiva têm uma aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral. Há aqui uma restrição, uma limitação à eficácia e à aplicabilidade. Essa restrição pode ser por meio de uma lei infraconstitucional ou pela incidência de normas constitucionais, desde que ocorram certos pressupostos de fato. E as normas de eficácia limitada não têm o condão de produzir seus efeitos, precisando de uma lei integrativa constitucional.

As normas de eficácia limitada englobam tanto as normas de princípio institutivo ou organizativo, quanto as normas de princípio programático. Estas veiculam programas e são implementadas pelo Estado, visando a realização de fins sociais, enquanto aquelas dependem de lei para organizar ou dar estrutura a entidades, órgãos ou instituições previstas na Constituição Federal. Possuem conteúdo organizatório, regulativo e esquemas gerais (iniciais) de estruturação de instituições, órgãos ou entidades. Atesta-se que as normas constitucionais possuem um mínimo de eficácia e aplicabilidade observando sua normatividade.

máxima no plano da vida real. Para tanto, a efetividade das normas constitucionais depende de vários fatores complexos e diferentes como, acontecimentos políticos, sociais e econômicos.

Desse modo, ao reconhecer a imutabilidade e a importância dos direitos fundamentais, não raramente, surgem alguns questionamentos sobre a existência de hierarquia desses direitos. Rothemburg (2021, p. 23) acredita não ser possível, em princípio, elencar direitos fundamentais em ordem de importância, considerando ser incoerente que direitos dos mais relevantes, como saúde e educação, reconhecidos como direitos sociais, por exemplo, tenham uma proteção jurídica inferior que os considerados direitos fundamentais clássicos como a liberdade de expressão e a propriedade.

O Estado deve desempenhar várias funções para efetivar os direitos fundamentais, uma vez que o indivíduo precisa de bem-estar físico, moral e psíquico. A exemplo dessas funções, tem-se a não interferência, sem justificativa, na vida privada do indivíduo e a concessão de meios que possibilitem o usufruto efetivo de seus direitos. Arango (2005, p. 101) aponta que o indivíduo não é mais considerado um simples agente da liberdade, mas um ser dependente de tudo que o cerca. A vida humana não é apenas subsistência. Ela é uma existência que dignifica situações em que o indivíduo pode atingir seu máximo potencial.

A efetivação dos direitos fundamentais deve acontecer tanto sob o ângulo individual, isto é, com base na pessoa individual e sua posição diante do Estado, como também sob a perspectiva da sociedade, já que tais direitos incluem valores que esta deve respeitar e concretizar. Com base nessa premissa, Sarlet (2015, p. 156) justifica a afirmação de que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais legitima restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente. Não desconsiderando a dimensão subjetiva.

Sobre o direito subjetivo, Reale (2002, p. 260) define que é a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio. É um elo entre a norma jurídica abstrata e sua concretização, sendo o direito subjetivo a junção de dois momentos: a possibilidade de se exigir algo e a possibilidade de alguém pretender aquilo que a norma lhe atribui, e, no segundo momento, é o que faz a norma existir no sentido do sujeito, que converte a pretensão abstrata numa pretensão concreta.

No mesmo sentido afirma Kelsen (1998, p. 141-142): “A conduta a que um indivíduo é obrigado em face de outro corresponde a uma determinada conduta de outro indivíduo. Este

pode exigir ou reclamar a conduta do outro, a que este é obrigado em face dele”. O direito subjetivo não difere do direito objetivo. Pode-se dizer que o direito subjetivo é o próprio direito objetivo que se coloca à disposição de um indivíduo para exigir o cumprimento de um dever em face de outro indivíduo. Ainda na ideia de Kelsen, o direito subjetivo técnico equivale a existir um poder jurídico cujo indivíduo pode exigir o cumprimento do dever que se põe em seu favor por meio de uma ação.

A essência do direito subjetivo no sentido técnico específico, direito subjetivo esse característico do direito privado, reside, pois, no fato de a ordem jurídica conferir a um indivíduo não qualificado como “órgão” da comunidade – normalmente a um indivíduo em face do qual o outro é obrigado a uma determinada conduta – o poder jurídico de fazer valer, através de uma ação, o não cumprimento desse dever, quer dizer, de pôr em movimento o processo que leva ao estabelecimento da decisão judicial em que se estatui uma sanção concreta como reação contra a violação do dever. (KELSEN, 1998, p. 153).

Assim, para Kelsen, o direito subjetivo técnico é um elemento do ordenamento jurídico para garantir sua eficácia no caso de violação de um dever, podendo o indivíduo reagir a lesão a fim de garantir o cumprimento do dever (direito) que o beneficia. Nas palavras de Queiroz (2011, p. 78), o direito subjetivo é a possibilidade que o sujeito de direito tem de pretender aquilo que lhe é devido pela norma jurídica.

O indivíduo pode pretender o que está constando na norma jurídica e, algumas vezes, não tem o alcance do direito nela contido porque a eficácia social<sup>7</sup> da norma não foi observada de forma espontânea pelos sujeitos, daí deve haver a aplicação forçada no caso de inobservância desse dever. A eficácia jurídica é a capacidade da norma de produzir efeitos jurídicos. Assim, o direito subjetivo tem relação com a eficácia jurídica das normas e a eficácia social depende da existência do direito subjetivo. Na explicação de Queiroz (2011, p. 82), a eficácia social depende do direito subjetivo como possibilidade de defesa nas relações normais entre os indivíduos e entre os indivíduos e o Estado, por meio de discursos de defesa, e como possibilidade de recurso judicial, para fazer valer o direito forçado – direito subjetivo em sentido técnico.

---

<sup>7</sup> Para Reale (2002, p. 114) a eficácia social refere-se ao cumprimento do direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento do direito pela comunidade, aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento. A eficácia jurídica está associada à condição da norma de alcançar o resultado jurídico pretendido pelo legislador. A eficácia social consiste na observância efetiva da norma por parte de seus destinatários.

A impossibilidade de aplicação de um direito subjetivo tem relação com as dificuldades fáticas de implementação e sua exequibilidade, e não com a subjetividade. Queiroz (2011, p. 83) explica que não se deve tomar as dificuldades de implementar o objetivo dos direitos para negar os direitos subjetivos. Aquele que nega os direitos subjetivos diante das dificuldades de realizar seu objeto dificulta ainda mais sua efetivação. Quem afirma os direitos subjetivos, mesmo com resistência na sua realização, melhora suas possibilidades de efetivação. Assim, atribuir programa às normas de direitos sociais prestacionais consiste em dificultar sua efetividade no sentido de que deixa a cargo do legislativo e/ou executivo a execução do direito. Sabendo que os direitos fundamentais sociais prestacionais são normas que contêm direitos, é possível exigir o cumprimento destes nem que seja forçadamente pelo poder judiciário.

Tem-se o exemplo enunciado por Queiroz (2011, p. 93). No que concerne ao direito à moradia, ela afirma que o artigo 6º da Constituição Federal, ao declarar os direitos sociais, proíbe aos sujeitos destinatários da norma, Estado e sociedade, qualquer conduta que afete a moradia já conquistada pelo indivíduo, além de proibir a conduta omissiva que importe na falta da prestação devida. Sendo esta prestação necessária à realização de um direito subjetivo positivo perante os sujeitos de dever de realizarem, é preciso a execução da prestação, assim a norma adquire sua plenitude.

Aqui no Brasil parte da doutrina posiciona-se no sentido de que, para a efetivação dos direitos fundamentais sociais prestacionais, é necessária a atuação do poder público. Mas Sarlet (2015, p. 365), apoiando-se no modelo de Alexy, demonstra que se deve reconhecer, de imediato, os direitos subjetivos definitivos originários às prestações quando servirem a atenderem o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, afastando, no caso concreto, a separação dos poderes e a competência de quaisquer órgãos públicos para decidir sobre políticas nessa área de interesse.

Assim, em todas as situações em que o argumento da reserva da competência do Legislativo (assim como o da separação dos poderes e as demais objeções aos direitos sociais na condição de direitos subjetivos a prestações) esbarrar no valor maior da vida e da dignidade da pessoa humana, ou nas hipóteses em que, da análise dos bens constitucionais colidentes (fundamentais ou não) resultar a prevalência do direito social prestacional, poder-se-á sustentar, na esteira de Alexy e Canotilho, que, na esfera de um padrão mínimo existencial, haverá como reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, admitindo-se, onde tal mínimo é ultrapassado, tão somente um direito subjetivo *prima facie*, já que, nesta seara, não há como resolver a problemática em termos do tudo ou nada. (SARLET, 2015, p. 365).

Para os referidos autores, a princípio, não há direitos subjetivos em sentido positivo das normas de direitos fundamentais sociais prestacionais, sendo necessárias fortes razões – observância ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao mínimo existencial – para sustentar sua existência.

Não se pode comparar a efetivação os direitos sociais no Brasil, como, por exemplo, com a Alemanha, ou seja, o Estado alemão já executa, minimamente, os direitos sociais, já disponibiliza de forma satisfatória os serviços básicos para a sociedade, atingindo um grau mais elevado e melhor, no índice de desenvolvimento humano comparado ao Brasil, onde o mínimo para uma vida digna ainda não é acessível para a maior parte da sociedade. Ademais, a Lei Fundamental Alemã não prevê direitos fundamentais sociais positivados: lá, é relevante que se consiga atingir o mínimo essencial para uma vida digna, para só depois analisar onde será empregado o orçamento remanescente, e em que será investido. Na Alemanha, o indivíduo não deve exigir do Estado um direito que já lhe é minimamente garantido, isso não é razoável. Diferente é a realidade brasileira, onde nem sequer os direitos mínimos para garantir a dignidade do indivíduo são observados.

Direitos sociais são aqueles que garantem às pessoas condições materiais básicas para uma vida digna. Relacionam-se com a igualdade e devem proporcionar aos indivíduos condições para a diminuição das desigualdades sociais. Esses direitos exigem uma prestação positiva do Estado. Para Silva (2007b, p. 315), o direito à moradia, como os demais direitos sociais, é um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado.

Os direitos sociais são prestações positivas a serem implementadas pelo Estado e devem proporcionar aos indivíduos uma igualdade social na busca de condições de vida mais adequadas e dignas. Visa a realização de uma igualdade real de direitos. Na explicação de Sarlet (2015, p. 48), os direitos sociais podem ser considerados uma extensão do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, a título de compensação, em prol da desigualdade que caracteriza as relações com a classe empregadora, detentora de uma maior ou menor parcela do poder econômico.

É preciso relacionar os direitos sociais com os direitos econômicos, uma vez que esses são pressupostos de existência daqueles. Sem uma diretriz econômica voltada para a participação e intervenção estatal na economia, difícil será a efetivação dos direitos sociais que

visam a igualdade e redução das diferenças. Entretanto, faz-se mister considerar que os direitos sociais são indetermináveis para além da perspectiva semântica, mas por razão jurídica como esclarece Novais (2010, p. 209) ao afirmar que conferir aos direitos sociais um conteúdo muito preciso é impossibilitar ao Estado, que será obrigado a cumprir as imposições constitucionais, reagir rápida e adequadamente as modificações das condições econômicas.

Sabe-se que as normas constitucionais que definem os direitos sociais possuem formato de princípio, abertas e adequadas ao caso concreto, e precisam de concretização através do legislador ordinário, que, segundo Martins (2020, p. 176), positivará o direito à luz da reserva do possível, o que implica que as prestações estatais fáticas não são aplicadas diretamente a partir da invocação de seu titular: ela precisa de uma intervenção do legislador para que o dever do Estado ou o direito do titular possam ser juridicamente exigíveis e justificáveis.

Em um Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que os direitos sociais são aqueles que integram uma vida digna, direitos a um mínimo vital ou existencial, como, por exemplo: direito à saúde, à educação, à moradia, à segurança, ao trabalho, à assistência social, tudo de forma digna. Tais direitos estão consagrados na maioria das Constituições Federais dos Estados Democráticos, sendo reconhecidos como direitos fundamentais. Nos ensinamentos de Rothenburg (2021, p. 41), a constituição brasileira consagra expressamente direitos sociais e não estabelece uma distinção de regime jurídico em relação aos demais direitos fundamentais. Os direitos sociais são, portanto, direitos fundamentais e apresentam-se como ‘regras de reconhecimento constitucional’, dotadas de superioridade normativa e aptas a aferir a constitucionalidade das demais normas jurídicas.

Na explicação de Silva (2007, p. 286), os direitos sociais são extensão dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas diretas ou indiretas por parte do Estado, constantes na Constituição Federal, que proporcionam condições melhores de vida aos mais fracos e que tendem a igualar situações sociais desiguais. Tais direitos tentam criar condições materiais mais propícias para se chegar à igualdade real. Existem direitos sociais do homem como produtor (ex: direito ao trabalho, a liberdade sindical, a greve) e como consumidor (ex: direito à saúde, educação, moradia, cultura, desenvolvimento da família, seguridade social), todos com ideais de igualdade.

Os direitos sociais são direitos prestacionais, ou seja, exigem do Estado uma prestação. Contudo, existem direitos individuais, como o direito de propriedade que exige aparatos estatais

como, por exemplo, vias jurídicas, policiais e administrativas para sua efetivação. Essa prestação por parte do Estado exige, dentre outros elementos, recursos financeiros, estando relacionado com a economia e mercado onde, muitas vezes, a escassez do dinheiro impede a realização da prestação pretendida. Porém, na ausência da realização do direito social é salutar o ingresso no Poder Judiciário para se ter a efetivação do direito. No entendimento de Correia (2014, p. 46), não há diferença, na essência, entre os direitos sociais e os direitos individuais, há semânticas diversas desenvolvidas no sistema jurídico, mas ambas necessitam de recursos econômicos.

Isso corrobora com a ideia de que os direitos fundamentais de liberdade e política, e os sociais se integram, um materializado no outro ou materializando o outro. O direito de liberdade requer uma atividade positiva do Estado, assim como os direitos sociais prestacionais também exigem situações de defesa por parte do Estado. A exemplo, tem-se a liberdade do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer, porém, o Estado deve proibir a prática do trabalho escravo. O Estado, no mecanismo de defesa dos direitos sociais, proíbe que terceiros invadam a moradia dos indivíduos sem a devida autorização e sem atender às condições legais. Na lição de Abramovich (2002, p. 31) existem três níveis de obrigações estatais para tornarem efetivos os direitos fundamentais, sem fazer distinção entre direitos civis e políticos (direitos de defesa) e direitos sociais (direitos prestacionais). São as obrigações: de respeito, de proteção e de satisfação.

Para explicar esses níveis, Queiroz (2011, p. 38) exemplifica utilizando o direito à moradia disposto na Constituição Federal. O nível da obrigação de respeito pressupõe que o Estado se abstenha de avançar sobre um bem objeto de moradia (art. 5º, XI, XXII, CF/88). O nível da obrigação de proteção pressupõe que os poderes públicos impeçam que outros obtenham a moradia de terceiros, a exemplo da penhora do bem de família (lei nº 8.009/90). O nível da obrigação de satisfação implica a obrigação dos poderes públicos de desenvolverem políticas públicas que garantam aos indivíduos o acesso à moradia, podendo esse direito ser judicializado em caso de omissão dos poderes obrigados (legislativo e executivo).

O que se percebe, no Brasil, é uma baixa subjetividade dos direitos fundamentais sociais prestacionais, uma vez que se entende que para a efetivação dos direitos sociais é preciso uma prestação por parte do Estado. A atuação do Estado se torna ineficaz em implantar o direito ante a escassez dos recursos financeiros e dos recursos jurídicos para controlar a atuação do Estado (mais omissão do que ação). Queiroz (2011, p. 77) explica que nessa condição resta um direito

subjetivo apenas no sentido negativo, de impedir invasões à esfera do direito, e não direito subjetivo no sentido positivo, de obter a prestação contida na norma, direito à prestação devida. Compreende-se que os direitos fundamentais, incluídos os direitos sociais prestacionais, são exigíveis diretamente a partir das normas constitucionais.

Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais também evoluem, no sentido de que, tais direitos são e devem ser cada vez mais realizáveis pelas exigências de deveres de respeito, proteção e promoção constantes nos ordenamentos jurídicos dos Estados e, também, devido à ligação entre Estado e indivíduo, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais são instrumentos para tentar atingir a igualdade entre as pessoas e entre as pessoas e o Estado.

Entretanto, sabe-se que o elemento essencial dos direitos sociais é o fato de poder se exigir do Estado uma prestação, e isso consiste numa condição financeira ou ter recursos financeiros direcionados à criação de instituições que proporcionem e efetivem esses direitos. É certo que o Poder Público deve adotar estratégias políticas para efetivar tais direitos, como criação de políticas públicas com a mínima garantia de que eles serão prestados à sociedade sem qualquer discriminação. No caso de não efetivação por ausência de recursos financeiros, é necessário que exista a comprovação de que foi utilizado o máximo de recursos para sua efetivação.

No Brasil, a “cláusula da reserva do possível” se tornou a “teoria do financeiramente possível” ou reserva dos cofres públicos, quando se alega não ter recursos financeiros e a falta de previsão orçamentária para determinada despesa como limite à intervenção judicial nas políticas públicas. Entretanto, deve-se ter como propósito a aquisição do mínimo de direitos para a obtenção da igualdade e de uma vida digna. A falta de recursos não deve afetar o mínimo existencial, pode até justificar restrições, mas não impedir a efetivação de exigências mínimas para uma vida digna.

Nas palavras de Nascimento (2013, p. 56) a cláusula da reserva do possível no Brasil diz respeito à disponibilidade ou não de recursos financeiros deixando de lado a razoabilidade da pretensão. Não seria obter o máximo, mas garantir o mínimo. A reserva do possível não deveria ser um obstáculo a esse mínimo, ainda que imponha uma cláusula de prudência e responsabilidade à atividade judicial.

Diante da necessidade financeira para atender e prestar os direitos sociais, convém discorrer sobre a “cláusula da reserva do possível” que envolve alguns elementos a serem

sopesados pelo Poder Público para a realização ou não do cumprimento de determinado objetivo. Um desses elementos é a existência ou não do recurso financeiro para a efetivação dos direitos fundamentais, e o outro é a avaliação da pretensão solicitada pelo indivíduo, no sentido de aferir se é ou não razoável e necessária sua solicitação.

Para Sarlet (2015, p. 296) a reserva do possível possui uma visão tríplice que abrange: a efetiva disponibilidade de recursos financeiros para a efetivação dos direitos fundamentais; a disponibilidade jurídica de recursos materiais e humanos ligados a distribuição de receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, e o titular de um direito à prestação social, no tocante à sua exigibilidade que deve contemplar a proporcionalidade. Enfatiza que, a “reserva do possível” não é um elemento integrante dos direitos fundamentais. Essa cláusula atua como um limite jurídico e fático desses direitos, mas pode vir a servir como garantia deles quando houver conflito de direitos ao invocar a ausência de recursos com a finalidade de salvaguardar o núcleo essencial de um direito fundamental.

A ideia inicial da “cláusula da reserva do possível” surgiu na Corte Constitucional alemã, num julgado de 1972 onde o intuito não era apenas auferir a capacidade financeira do Estado em disponibilizar ou não recursos financeiros para efetivar um direito, mas, também definir se é ou não razoável o indivíduo solicitar do Estado uma prestação, ou seja, avaliar as pretensões subjetivas ilimitadas à custa da coletividade. Sendo essa última situação incompatível com os propósitos do estado social.<sup>8</sup>

A cláusula da reserva do possível aplicada na Alemanha ganha uma conotação diferente da aplicação no Brasil. Naquele país, a sociedade já possui um mínimo de padrão de vida que

---

<sup>8</sup> O argumento da reserva do possível teve origem na Alemanha, no início da década de 70, em conhecida decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*), proferida em 18 de julho de 1972, no caso “*numerus clausus*” (BVerfGE 33, 303), em que se discutiu o direito de acesso ao ensino superior e a limitação do número de vagas nas universidades públicas alemãs. Sabe-se do caso, que alguns estudantes que não foram admitidos em universidades de medicina de Hamburgo e Munique em razão da política de limitação de vagas (por isso o nome, “*numerus clausus*”) em cursos superiores, imposta pela Alemanha na época, ingressaram com ações judiciais, invocando o art. 12 da Lei Fundamental Alemã, segundo o qual “*todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação*”. Reconheceu a Corte alemã que o direito de escolha de profissão (art. 12), associado aos princípios da igualdade (art. 3º) e do Estado Social (art. 20), conduz inegavelmente ao direito de acesso às instituições de ensino. Entretanto, não obstante o reconhecimento da existência do direito de acesso ao ensino superior, decidiu o Tribunal que “*a pretensão dos estudantes não se mostrava razoável perante a sociedade*”. Isto é, construindo a teoria da reserva do possível, o Tribunal alemão firmou o entendimento de que o cidadão só poderia exigir do Estado e, por consequência, da sociedade, aquilo que razoavelmente se pudesse esperar; quer dizer, “*só é possível exigir aquilo que estiver dentro dos limites do razoável*”, de modo que, no caso dos estudantes, o *Bundesverfassungsgericht* considerou “*não ser razoável esperar do Estado o oferecimento de vagas ilimitadas para o curso de medicina*”. (BRASIL, 2016).

se pode chamar de essencial. Aqui no Brasil, esse mínimo nem sequer existe para muitos brasileiros, onde parte da população vive em estado de extrema pobreza. Nesse sentido, corrobora Cunha Junior (2011, p. 761): a reserva do possível na Alemanha faz parte de um contexto jurídico e social totalmente distinto da realidade histórico-concreta brasileira. É discutível e de duvidosa pertinência o traslado das teorias jurídicas desenvolvidas em outros países com bases cultural, econômica, social e históricas próprias, para outros países de modelos jurídicos, políticos e socioeconômicos completamente diferentes.

Para a aplicação e efetivação dos direitos sociais, é essencial que o Estado possua recursos financeiros e, quase sempre, tais recursos são escassos. Para justificar a não efetivação dos direitos sociais, o Estado brasileiro utiliza como um dos argumentos a falta de dinheiro, fundamentado na teoria da “cláusula da reserva do possível”. É certo que o Brasil utiliza parte das razões da citada teoria, deixando de considerar a razoabilidade da pretensão do direito pretendido. Contudo, dá-se a possibilidade de acessar o Poder Judiciário para a propositura de uma demanda, exigindo do Poder Público o cumprimento do direito fundamental não efetivado.

No Brasil, os direitos sociais são considerados como o mínimo essencial para que se possa viver com dignidade. A moradia é um direito social e deve fazer parte da vida do indivíduo para se poder viver com dignidade. Nas palavras de Mattos (2003, p. 186) é dito que se, na concepção platônica, o homem é uma alma que se serve de um corpo, tem que a moradia é abrigo indispensável para esse corpo e essa alma. Na mesma toada, Pisarello (2003, p. 25) explica que desde os primórdios, a sociedade encontra na moradia um dos elementos essenciais para a preservação da raça humana. É o refúgio natural do ser humano, o lugar da vida, onde pode encontrar conforto, intimidade e segurança, permitindo o seu adequado desenvolvimento independente e autônomo.

Um indivíduo dispendo de uma moradia, de um lugar para abrigar-se, proteger-se, usufruir da sua intimidade e privacidade, viver com saúde, segurança e bem-estar, ele goza de sua liberdade<sup>9</sup> e assegura sua dignidade. A moradia é um direito de conteúdo existencial e

---

<sup>9</sup> A Constituição do México de 1917 foi o primeiro documento que conciliou os direitos de liberdade com os direitos sociais, superando assim os pólos opostos do individualismo e do coletivo. (LUÑO, 2011, p. 35, tradução nossa).

fundamental para assegurar a existência de outros direitos, como saúde, educação, lazer, dentre outros. Completa Nalini (2011, p. 39), ao afirmar que o teto é imprescindível à garantia da maior parte de todos os demais direitos pertinentes ao ser pensante.

No entendimento de Sarlet (2015, p. 102), a dignidade é um elemento integrante e irrenunciável da pessoa humana. É algo que se reconhece, respeita e protege, mas não que possa ser criado ou lhe possa ser retirado, já que existe em cada ser humano algo que lhe é inerente. A dignidade da pessoa humana, sendo a base de realização dos princípios fundamentais constantes na Constituição Federal, fundamenta os direitos sociais que formam o piso mínimo para que se possa viver com dignidade.

Pode-se incluir o direito à moradia no rol dos direitos da personalidade, uma vez considerado esse um direito de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida e como função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana, assim explica Sarlet (2014b, p. 280). A consagração do direito à moradia como um direito humano fundamental resta explicitada. A moradia digna diante da estreita ligação com a dignidade da pessoa humana está amparada pela força normativa sendo assegurada sua proteção e efetivação.

Uma moradia sem as mínimas condições de conforto, higiene e segurança como as moradias de papelão, taipa, lona e de outras formas degradantes não se amoldam ao conceito de moradia digna. Essa é a realidade de muitos que habitam as favelas. As pessoas que vivem nesses aglomerados de pobreza ao redor das cidades ou dentro delas, não têm acesso aos serviços de saúde, alimentação, educação, segurança, assistência social e moradia digna. Daí a necessidade do Poder Público em realizar a execução dos direitos sociais, incluído o direito à moradia.

Cumprir destacar que, como sendo um direito humano e fundamental, a efetividade de um direito social é condição essencial para a concretização da dignidade da pessoa. Não atende a finalidade da norma e do ordenamento jurídico, a sua previsão legal sem seu efetivo cumprimento, motivo pelo qual o direito à moradia deve ser efetivado por meio de políticas públicas voltadas a sua consecução, e por ter sua previsão no rol dos direitos sociais na Constituição Federal, ou em último caso, por intermédio da judicialização do direito social.

## **1.2 O direito à moradia como conteúdo mínimo para garantia da dignidade humana no ordenamento jurídico brasileiro**

A dignidade humana é um atributo intrínseco à pessoa humana, sendo positivada como um valor supremo da ordem jurídica pela Constituição Federal, um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III CF/88). Nas palavras de Canuto (2010, p. 174, 241), a dignidade da pessoa humana, tida como princípio fundamental da Constituição Federal, é um supraprincípio, alçado a célula mater dos demais princípios.

A valorização do homem e o respeito a sua dignidade são irrefutáveis atualmente. Entretanto, se faz necessário demonstrar, ainda que de forma breve, a sua trajetória até hoje. Para Barcellos (2020, p.122), esse caminho atravessa alguns marcos fundamentais, quais sejam o cristianismo, o iluminismo-humanista, a obra de Immanuel Kant e, por fim, a Segunda Guerra Mundial. Em cada momento desses marcos se observa uma compreensão diversa do ser humano. No Cristianismo, a compreensão partia do olhar piedoso, merecedor de amor e solidariedade dos semelhantes. Em momento posterior, com o antropocentrismo com os ideais iluministas, prevaleceu a razão humana. Kant apresenta o homem como superior aos demais animais, dotado de razão e, por isso, especial, sendo reconhecido como um fim em si mesmo. Finalmente, após os massacres ocorridos na Segunda Guerra, restou necessária uma nova mirada sobre o valor da humanidade, e com isso, a imprescindibilidade do fortalecimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda nos dias modernos, a raiz da dignidade está na possibilidade de o homem possuir o domínio da vida. A partir do imperativo categórico de Kant, em sendo o homem um fim em si mesmo, ele está sobre tudo o que se considera meio, desse modo, para Kant, o homem não tem preço uma vez que não possui valor relativo e sim absoluto. As coisas são meios, mas a pessoa será sempre fim.

Entre o século XVI e XVII, período compreendido pela continuidade do humanismo, a percepção sobre dignidade era apresentada como sendo a essência do sistema de ética pública, que articula o poder público a serviço dos homens e das dimensões de suas condições.<sup>10</sup> Seguindo esse entendimento, Peces-Barba (2003, p. 41), reconhecia a dignidade como o

---

<sup>10</sup> A ética pública se justifica porque o homem é digno e tem como objetivo desenvolver a sua dignidade. (PECES BARBA, 2003, p.42)

fundamento de uma ética pública laica que se construiu ao longo dos séculos, desde o século XVI, e que promove o desenvolvimento da condição humana.<sup>11</sup>

A construção do conceito da dignidade perpassou esse caminho<sup>12</sup> até a compreensão que se tem hoje em que o homem é o centro do mundo, centrado no mundo. Trata-se de uma construção filosófica que demonstra o valor intrínseco da pessoa derivado de características que a fazem única. Assim, no dizer de Gazola (2008, p. 97), a dignidade, além de ser um ponto de “c” de chegada, por ser um horizonte a se vislumbrar, é também um ponto de partida em razão da descrição da nossa condição e fundamento de nossa ética, que nos direciona para realizar o projeto de sermos “seres humanos”. Nessa toada, para Andrade (1988, p. 102), não importa as condições que se encontre a pessoa, ela deve ser respeitada em função de sua dignidade. Do mesmo modo, Dworkin (2003, p. 334) afirma que o que fundamenta a dignidade é tão somente a condição humana.

Portanto, ao compreender que a dignidade como sendo uma característica inerente da pessoa humana e ponto de partida para o ordenamento jurídico, se observa a necessidade de uma tutela especial que fundamente e norteie a lei positivada. Essa tutela especial, por vezes denominada de cláusula geral de tutela<sup>13</sup>, passa a ser fundamento da Constituição Federal e do

---

<sup>11</sup> No século XVII e XVIII houve um retrocesso na construção da compreensão da dignidade, a autonomia passou a ser observada com menos entusiasmo e o barroco passou a marcar um pessimismo sobre o homem. Persiste a ideia da dignidade como “status” (verifica-se a partir do local que ocupa).

Baltasar Gracian por sua vez, apresentou uma antítese a dignidade humana ao afirmar que o homem, pessoa com razão, dele decorre todas as monstruosidades, sendo consequência da desordem capital, das virtudes perseguidas, da vaidade. Afirmava que o direito era torto e deu ao homem desatino ao ponto de não saber mais o que é direito.

Assim, a ideia de dignidade vinculada a estamentos da era medieval se manteve na época renascentista, entretanto com alguns questionamentos: quem é nobre? Indigno seria o que falta virtude, mesmo sendo nobre? Nesse sentido, Pascal afirmou que se pode conceber um homem sem mãos, sem pés, mas não se pode concebê-lo sem pensamento, seria uma pedra, um animal. Via-se uma insistência em vincular a dignidade ao pensamento ou ao conhecimento da verdade e ser feliz.

<sup>12</sup> Tomásio apresentou uma distinção da ética pública e privada demonstrando a importância para a compreensão da dignidade, iniciando a reflexão sobre a composição do homem em “corpo e alma”, com compreensão, querer e vontade. Não tratou diretamente da dignidade, mas nas reflexões sobre a condição humana apresentou as dimensões da dignidade; Bulamarqui acreditava que o homem era um animal dotado de inteligência e seria isso o que o distinguia dos demais animais e o que compunha a dignidade; Wol afirmava que o homem estava centrado no mundo e que era o centro do mundo, que a natureza e a essência humana era comum a todos os homens, sendo todo direito natural um direito universal. Pressupunha uma igualdade moral a todos os homens, por isso todo homem seria livre, de forma a considerar a liberdade (uma dimensão da dignidade), como a independência de agir dos homens em respeito à vontade de outros homens. Já para o Conde de Bufon, a dignidade do homem derivava do império dele sobre os outros animais, sendo a verdadeira glória do homem a paz, a ciência e sua felicidade.

Para Voltaire, o primeiro traço da dignidade seria a liberdade. (VOLTAIRE apud PECES BARBA, 2003).

<sup>13</sup> A mencionada cláusula geral de tutela da personalidade, que decorre da dignidade da pessoa humana, possui duas dimensões: uma dimensão estática, ou seja, uma tutela negativa, a partir da qual se confere o dever de proteção e respeito a todos os bens ligados à personalidade que possam estar na base de situações jurídicas subjetivas, assim como se garante sua oponibilidade erga omnes; e uma dimensão dinâmica, na qual emerge a

Estado, de forma a dirigir não só as regras, mas também os princípios.

Desse modo, Sarlet (2011, p. 63) orienta que a dignidade deverá ser assegurada tanto por parte do Estado como entre os particulares, afirmando o que segue:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Portanto, como se pode verificar, o Estado vincula-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, tanto no sentido de se abster de atuar na esfera pessoal, como na determinação de algumas condutas positivas que afirmem a dignidade. Sobre as condutas positivas do Estado que assegurem a dignidade, Dworkin (2003, p. 334) destaca que toda sociedade tem padrões e convenções temporalmente localizados daquilo que define por indignidades. Atualmente, os documentos internacionais trazem balizas para a sua qualificação e o próprio sentimento social orienta as pessoas ao entendimento do que seria indigno.

Em suma, ao Estado não é permitido violar a dignidade e tampouco os direitos fundamentais da pessoa humana, mas também tem o dever de proteger de lesões e ameaças tanto de terceiros como do próprio Estado. A proteção desses direitos envolve a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado, que deve nortear a promoção dos direitos da pessoa humana (SARMENTO, 2019, p.129).

Assim, reconhecendo que o Estado é o principal garantidor dos direitos fundamentais, é imperioso que seja aparelhado a fim de que possa cumprir sua função, o que requer a formulação, a implantação e a implementação de políticas públicas necessárias. Tome-se, por exemplo, o assunto tratado no presente trabalho que consiste em analisar o direito à moradia. A legislação pátria, prevê a moradia como um direito fundamental, e, não garantir a efetividade desse direito é atentar contra a dignidade, até mesmo porque a dignidade é também uma conformação assistencial. Para o autor, “o direito à dignidade é mais imperativo: exige que a comunidade lance mão de qualquer recurso necessário para assegurá-lo.”

---

tutela positiva ou promocional, aquela que permite o exercício cotidiano destes direitos como forma de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, tanto na sua esfera íntima como na sua vida de relações.

Com ênfase na ideia de que os direitos fundamentais visam proteger o indivíduo com respaldo no princípio da dignidade da pessoa humana, Lopes (2001, p. 37) afirma que uma das principais finalidades dos direitos fundamentais é proteger a dignidade humana, não somente protegendo a esfera individual do indivíduo diante de possíveis interferências do Poder Público, mas também exigindo deste a execução de ações que proporcione o desenvolvimento da pessoa como um ser social, bem como exigindo dos terceiros o respeito a todos esses direitos.

O direito à moradia foi inserido no art. 6º da Constituição Federal de 1988, mas já havia sido reconhecido como um direito social. Trata-se de um direito humano fundamental de habitar. Importa destacar que o direito à moradia não é, necessariamente, direito à casa própria, mas, no dizer de Silva (2007, p. 186) é a garantia a todos de um teto onde se abriguem com a família de modo permanente. A moradia está vinculada às necessidades vitais da pessoa humana e sua ausência pode comprometer consideravelmente os pressupostos básicos para uma vida com dignidade.

O art. 3º da Constituição Federal elenca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Garantir moradia digna é a coroação dos objetivos fundamentais da República, uma vez que reduz desigualdades, promove o desenvolvimento e o bem da pessoa, e erradica a marginalização. Na verdade, é o mínimo necessário para o alcance da dignidade.

Esse direito humano fundamental à moradia, como já mencionado, decorre, além da dignidade, ao direito à vida, devendo ser priorizado por meio de elaboração de políticas públicas que visem a realização desse direito. Nessa toada, é importante repisar a dupla função do direito fundamental, negativa e positiva. Sarlet (2007, p. 237) assevera que a feição positiva do direito à moradia se encontra ligada à promoção e satisfação das necessidades materiais no que concerne a um local para morar, enquanto a negativa trata da sua proteção contra ingerência externa, do Estado ou do particular.

A realização dos direitos fundamentais constitucionais precisa se realizar a fim de que o Estado Democrático de Direito seja consolidado, para tanto se faz necessária a ações nesse sentido, tanto do poder público como dos cidadãos. Por meio dessa atuação do Estado e dos particulares é que se caminha para atender o que é melhor para o homem. O “Estado Ideal”

previsto no ordenamento jurídico somente será alcançado com ações conjuntas do Poder Público e dos cidadãos.

Desse modo, o respeito à dignidade da pessoa é dever tanto do Estado como do particular, com fundamento na solidariedade, como adverte Fachin (2006, p. 46): “o ser humano, só poderá ser alcançado pelo direito em sua dimensão integral quando ressaltado o valor da solidariedade”. E esta solidariedade se expressa pela dimensão intersubjetiva, no ter que ser para o outro. Nesse sentido, Perlingieri (2008, p. 462) sugere, uma tutela da personalidade que compreenda o indivíduo como um elemento inserido em uma comunidade, cuja o principal objetivo é a promoção do seu desenvolvimento e a realização do valor-pessoa.

É preciso reforçar que o Estado Democrático de Direito se fundamenta na dignidade, liberdade, igualdade substancial e na solidariedade social. A solidariedade possui dois aspectos, o primeiro sob uma ótica fática ao se tratar da existência humana, e o segundo sob a perspectiva do valor, em razão da consciência racional de interesse comum, a partir do pressuposto de que se trata o outro como se deseja ser tratado. Resumidamente, pode-se definir como um conjunto de instrumentos voltados para garantir uma existência digna comum a todos, uma sociedade que se desenvolva livre e justa, sem excluídos ou marginalizados.

Isso decorre da horizontalização dos direitos fundamentais, na medida em que estes geram o dever de o Estado fazer com que esses sejam respeitados pelos particulares. Assim, o homem, na medida de sua dignidade substancial, é o alvo valorativo da proteção dos direitos humanos. O Estado que outrora era absoluto passa a posição de servidor, instituição instrumental para viabilizar o bem-estar daquele sujeito. O indivíduo alcança expressão como cidadão (BOBBIO, 2003, p. 4). Nessa perspectiva, Lefebvre (2004, p. 121) destaca que o ser humano que não tem onde morar possui sua dignidade maculada, é um ser humano utópico, está em um “não lugar”; é um cidadão negativo, e, por não ter onde morar, está em estado de necessidade.

A fim de assegurar essa condição de cidadão e de pessoa dotada de dignidade, autores como Barcellos (2002, p. 77) e Torres (2009, p. 36) se valem da necessidade de um mínimo existencial que garanta a todos o direito subjetivo ao conjunto comum básico de prestações como corolário da dignidade da pessoa humana, podendo exigir, caso não haja a prestação voluntária, do Poder Público. Quando se fala de mínimo existencial, refere-se a um mínimo que atenda às condições de existência adequada, por isso a vinculação entre o mínimo existencial e a dignidade.

O conteúdo da dignidade humana é variável e não está restrito aos direitos fundamentais. Assim, não é possível elencar, de forma taxativa, os elementos do conceito do que seja o mínimo existencial. Porém, o que deve ter em vista é que a proteção da dignidade da pessoa humana pelo mínimo existencial deve ter a finalidade de satisfazer as necessidades do indivíduo com foco numa vida digna com acesso a fruição de bens materiais e imateriais. Corinna Treisch apud Leivas (2006, p. 135) conceitua com propriedade o que seja o mínimo existencial:

O mínimo existencial é a parte de consumo corrente de cada ser humano, seja criança ou adulto, que é necessário para a conservação de uma vida humana digna, o que corresponde a necessidade de vida física, como a alimentação, vestuário, moradia, assistência de saúde etc. (mínimo existencial físico) e a necessidade espiritual-cultural, como a educação, sociabilidade etc. Compreende a definição do mínimo existencial tanto a necessidade física como também a cultural-espiritual, então se fala de um mínimo existencial.

A Declaração dos Direitos do Homem na ONU, em 1948, trouxe em seu artigo XXV, que todas as pessoas têm o direito ao mínimo existencial, o direito a um nível de vida suficiente para assegurar a saúde, seu bem-estar e o de sua família, prevendo assim a proteção ao mínimo. No Brasil, Pontes de Miranda (1933, p. 28-30) já destacava a necessidade de o Estado observar a existência de um direito público à subsistência, a educação a assistência, ao trabalho e o direito ao ideal e apontava que esses direitos deveriam ser prestados pelo Estado, tendo em vista serem indispensáveis a vida (mínimo vital absoluto).

Para Torres (2009, p. 88) o mínimo existencial, como conteúdo último essencial dos direitos fundamentais, é irreduzível e indisponível, nele coincidem a essência e a existência, destacando que não é qualquer conteúdo essencial que se transforma em mínimo existencial, se faltar o requisito de direito à uma existência digna, não é considerado mínimo existencial. Corroborando com o mesmo entendimento, Novais (2010, p. 200) considera que o mínimo social, entendido como aquele núcleo indisponível pelo legislador e imune aos constrangimentos da reserva do financeiramente possível, constitui o núcleo essencial de cada direito social.

O mínimo existencial vincula-se aos critérios de satisfação das necessidades básicas de sobrevivência do ser humano, das exigências mínimas para atender o princípio da dignidade da pessoa humana, além de trazer alternativas que efetivem os direitos sociais. A participação do Estado para atender a tais demandas mínimas de sobrevivência é importante no sentido de que, se a política pública existente não garantir a efetivação do direito, é possível que o judiciário intervenha determinando que se empreguem valores orçamentários para permitir a execução do

direito social.

Para Sarmiento (2019, p.155), os fundamentos utilizados para o reconhecimento do mínimo existencial podem ser instrumentais ou independentes. Os que utilizam os fundamentos instrumentais destacam que o mínimo existencial precisa ser assegurado a fim de que outros princípios sejam promovidos, tais como liberdade e democracia. Mas há os que defendem que a garantia do mínimo existencial independe de qualquer efeito sobre outros valores, sua vinculação na importância da promoção da dignidade humana.

Alexy (2008, p. 391) considera que o mínimo existencial está vinculado à liberdade e reconhece que alguns direitos fundamentais sociais estão implícitos e possuem diversos graus de vinculação. O direito à moradia, a saúde, a educação e a formação profissional são direitos subjetivos que possuem grau máximo de vinculação.

É estreita a ligação entre mínimo existencial e direitos fundamentais sociais. Esse “mínimo” guarda relação com o núcleo essencial de grande parte dos direitos sociais, mas é preciso cautela ao considerar esse núcleo dos direitos sociais como parte integrante do mínimo existencial, pois relacionando-os mutuamente poderia acarretar um esvaziamento não só dos direitos sociais, mas também, dos demais direitos fundamentais.

Na ponderação de Sarlet (2015, p. 332), o mínimo existencial tem servido de parâmetro para alcançar o objeto dos direitos sociais, inclusive determinando seu conteúdo exigível e impondo critérios materiais importantes para a efetivação desses direitos. Contudo, se exige atenção, uma vez que não se pode confundir mínimo existencial com direitos sociais pois os últimos estão ligados à promoção da justiça social e, portanto, depende do legislador e da contingência econômica, enquanto que o mínimo existencial é independente disso. Não se pode vincular a promoção da dignidade humana a escolhas legislativas, trata-se de fim em si mesmo.

Assim, é imprescindível estabelecer um meio (função negativa) que possa impedir a ação ou a omissão do Estado quando ele não viabilizar a concretização ou mesmo a efetivação dos direitos sociais em seu núcleo essencial, como, por exemplo a imposição de limites excessivos na tributação no tocante a tais direitos. Outra cautela diz respeito à função positiva dos órgãos estatais (em alguns casos de órgãos particulares, também) na obrigação de assegurar as prestações próprias para a execução do mínimo existencial, intrinsecamente ligadas à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Soares (2008, p. 98) afirma que, partindo da perspectiva principiológica da dignidade da pessoa humana, é possível afirmar que a Constituição Federal não estabeleceu nenhum regime diferenciado para os direitos fundamentais, fossem eles individuais ou sociais. Isso é reforçado quando se observa que o Poder Constituinte optou por um constitucionalismo dirigente, a ser implementado por um Estado intervencionista no campo econômico-social (art. 1º e 3º), além do art. 5º, parágrafo 1º, que estabelece as normas que definem os direitos fundamentais possuem eficácia imediata, englobando todas as normas de direitos fundamentais, inclusive as que regulam os direitos sociais bem como as que tratam dos direitos individuais.

O conteúdo essencial dos direitos fundamentais é um dos limites para a intervenção do Estado, ou seja, essa essência independe de quaisquer indisponibilidades financeiras ou material do Estado. Se não houver orçamento suficiente para a execução do direito, cabe ao Poder Executivo, autorizado pelo Poder Legislativo, suplementar a verba orçamentária ou abrir crédito especial para a garantia do direito fundamental. O Poder Judiciário deve reconhecer a intangibilidade do mínimo existencial e determinar a prática dos atos orçamentários cabíveis.

Independentemente de onde tenha sido o comando para a prestação do direito, é imprescindível que seja observado o mínimo existencial. A Administração Pública deve criar e implementar a política pública para efetivar o direito social e o Poder Judiciário deve verificar se o direito constitucionalmente previsto está sendo garantido. Para Torres (2009, p. 96) não se trata de judicialização das políticas públicas, pois as prestações dos mínimos existenciais sociais se compreendem nas garantias institucionais da liberdade.

O mínimo existencial é reconhecido como um conjunto de prestações que garantem os meios necessários para que o indivíduo tenha uma vida digna, promovendo o respeito à autonomia e a afirmação da cidadania democrática. Vê-se que a democracia é um instrumento de afirmação da liberdade e dos direitos fundamentais, a representatividade do povo na democracia está ligada à ideia de liberdade.

O mínimo existencial parte do pressuposto que é dever do Estado a garantia de uma vida digna de forma a oferecer condições que visem minimizar as situações de vulnerabilidade e necessidade do indivíduo, sendo fundamento desta obrigação estatal, a garantia da promoção da autonomia, a preservação da democracia e o reconhecimento da necessidade de proteção humana ser um fim em si mesmo (SARMENTO, 2009. p. 575).

No dizer de Rawls (1981, p. 151), essa obrigação do Estado decorre da necessidade de se

garantir uma liberdade real, tendo em vista que o autor estabelece um nível mínimo de bem-estar material e social e defende que as pessoas que se encontrarem abaixo desse nível mínimo não poderiam participar da vida política e social como cidadãos, ferindo o direito à igualdade.

Corroborando com as ideias de Rawls (2003, p. 113), Habermans (1997, p. 78) explica que a garantia de uma sociedade democrática está diretamente ligada à qualidade das decisões tomadas, tendo em vista que uma sociedade desigual na distribuição de bens básicos corrompe as decisões de seus cidadãos.

Desse modo, a garantia do mínimo existencial contribui com um ideal de justiça ligado à pessoa, e requisito indispensável para o desenvolvimento da personalidade, do exercício da liberdade material e para democracia, cujo êxito depende da qualidade das pessoas que participam na esfera pública e que a legitimada e supõe a participação de todos de forma igualitária.

No Brasil, não há previsão explícita sobre o mínimo existencial, entretanto, não se tem dúvidas de que o amparo aos necessitados é uma decorrência do princípio da solidariedade, e é parte das obrigações de um Estado social, incluindo o amparo ao indivíduo que esteja em condição de vulnerabilidade e que o Estado democrático de direito assegura, como valores superiores, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, estando, a dignidade da pessoa humana, consagrada em seu artigo primeiro, e que a ordem econômica tem por fim assegurar existência digna a todos, e a erradicação da pobreza.

Nessa toada, Torres (2009, p. 45) destaca a proteção do mínimo existencial como anterior à constituição, pois está ancorada na ética e fundamentada na liberdade, aliás, nas condições iniciais necessárias ao exercício da liberdade. Para o autor, “sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade”.

A teoria do mínimo existencial pode ser reconhecida como instrumento de nivelamento das desigualdades sociais em decorrência da omissão do Estado. Trata-se de direitos sociais mínimos que buscam, para além da garantia à subsistência, a afirmação da dignidade humana. Importa destacar que o mínimo existencial deve garantir para além da sobrevivência física dos indivíduos. Pensar que essa garantia é pautada na subsistência é minimizar o sentido do conceito da vida humana. O conteúdo do mínimo existencial deve ser suficiente para corresponder às

exigências do princípio da dignidade da pessoa humana.

A partir das considerações trazidas até aqui, questiona-se se a moradia é um direito fundamental ou social. Torres (2009, p. 192) defende que ao se tratar de indigentes ou sem teto, a moradia é um direito fundamental e, portanto, vincula-se ao mínimo existencial e se passa a exigir uma prestação do Estado de forma obrigatória. No tocante às moradias populares, elas dependem de políticas públicas e de opções orçamentárias, nesse caso não se aproxima do mínimo existencial, são direitos sociais.

A moradia tem uma ligação direta com as necessidades vitais do ser humano e, conseqüentemente, faz parte de uma vida digna, devendo seu núcleo essencial ser tocado pelo mínimo existencial para atender o princípio da dignidade da pessoa humana. O direito fundamental à moradia assume a condição de um direito de defesa (negativo) porque existem, no ordenamento jurídico, mecanismos de proteção contra a violação por parte do Estado e dos particulares. Assume, também, um caráter prestacional (positivo) por existir prestações fáticas e normativas que apontam medidas à realização desse direito por via de ação positiva do Estado.

### **1.3 Os instrumentos normativos internacionais e nacionais de proteção à moradia**

No decorrer do século XX e com o início das Constituições dos Estados democráticos eclode o reconhecimento dos direitos sociais em razão da sua proteção a pessoa, tome-se por exemplo o direito à moradia, decorrente da constitucionalização do direito privado, no tocante à propriedade, que passou a promover sua função social, a fim de garantir vida digna.

O reconhecimento dos direitos do homem inaugurou uma ordem mundial de valorização da pessoa humana, de forma a reconhecê-los como sujeitos de direitos mercedores de tutela especial e, sobretudo, o foco de proteção máxima de qualquer ordenamento jurídico. O Estado passou a existir em decorrência da pessoa, os direitos humanos saíram da condição de normas deontológicas e assumiram direitos positivados passíveis de serem acionados juridicamente.

Em 1948, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia alçou status de direitos humanos, com a inauguração de uma nova perspectiva de direitos sociais, em favor da valorização e promoção da dignidade da pessoa humana.

A referida declaração, traz em seu art. 25:

Todos os seres humanos têm direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e bem-estar de si mesmo e da sua família, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora do seu controle (grifo nosso). (ONU, 2009a).

A partir do artigo supramencionado pode-se compreender que a Declaração aponta que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, bem como direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU). Entende-se que esses e outros direitos viabilizam condições mínimas de dignidade.

Referido documento é um marco no reconhecimento da universalidade e da importância dos direitos humanos, tendo em vista que a existência humana já é suficiente para a titularidade desses direitos essenciais. Tais direitos se complementam, não possuindo hierarquia entre eles, estão no mesmo patamar de importância.

Mesmo diante do reconhecimento internacional da Declaração como instrumento de defesa dos direitos humanos em 1948, este documento teve sua eficácia reduzida diante do cenário político que o mundo vivenciava, tendo de um lado adeptos do comunismo que não aceitavam as liberdades individuais e, de outro lado, seguidores do capitalismo que não acreditavam nos direitos sociais.

A Declaração dos Direitos Humanos influenciou a elaboração de outros tratados e normas internacionais que passaram também a incluir o direito à moradia no rol de direitos humanos, servindo também de paradigma para os ordenamentos jurídicos de diversos países ocidentais. Os pactos internacionais de 1966 que dispõem acerca dos direitos humanos garantidos pela Declaração, reconhecem o direito à moradia. A Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, Pacto São José da Costa Rica – Decreto nº 678/1992, dita, no art. 26, aos Estados-partes a adotarem providências para efetivarem os direitos que decorrem de normas econômicas, sociais (ex: moradia adequada), educação, ciência e cultura. (BRASIL, 1992b).

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação racial de 1965, trouxe a habitação como um direito humano a ser protegido e, na Declaração, os Estados signatários se comprometem a adotar uma política de eliminação de todas as formas de discriminação racial, e de promoção da harmonia entre todas as raças, e, para este fim, no art. 5, estabelecem o direito a habitação como um direito a ser perquirido.

Em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais, Civil e Políticos apresentou os direitos sociais endereçados aos indivíduos, dentre eles o direito à moradia, como um direito humano, estabelecendo um padrão de vida adequado, incluindo a instrução e a participação na vida cultural da comunidade. O Pacto teve adesão dos países com ideias liberais e previu a proteção ao direito à moradia quando dispôs sobre a inviolabilidade do domicílio, como prevê os art. 11:

Artigo 11.(...)

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito, reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. (BRASIL, 1992).

Na transcrição do artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais, Civil e Políticos se verifica a orientação dos Estados Partes reconhecerem e, sobretudo, efetivarem tais direitos. Desse modo, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) contribuiu para a afirmação dos direitos humanos, expandindo o catálogo dos direitos sociais reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Esse foi o primeiro tratado internacional a dispor sobre o direito à moradia de forma adjetivada, fazendo constatar que o homem precisa de uma moradia adequada e isso representou uma evolução na afirmação do direito à moradia. Mesmo sem a expressão “adequada”, o direito à moradia deve ser assegurado como garantia de um padrão mínimo de qualidade e em face do princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, ele somente fora ratificado e promulgado no Brasil em 1992 (Decreto nº 592/1992 e Decreto nº 591/1992, respectivamente) porque, à época de sua elaboração, o país passava por um regime ditatorial onde nem os direitos sociais nem os direitos civis eram favorecidos e atendidos.

O próximo acordo internacional que aponta sobre a necessidade de garantir o direito à moradia vem em 1978, a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial, quando em seu artigo 9º, §2º orienta a criação de medidas especiais que garantam a igualdade e a dignidade dos indivíduos e grupos raciais, buscando evitar discriminação e promovendo medidas sociais, em especial no tocante a habitação, saúde e emprego, dentre outras coisas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Art. 9º, §2º Devem ser tomadas medidas especiais a fim de garantir a igualdade em dignidade e direitos dos indivíduos e dos grupos humanos, onde quer que sejam necessários, evitando dar a essas medidas um caráter que possa parecer discriminatório sob o ponto de vista racial. A esse respeito, deverá ser dada uma atenção particular aos grupos raciais ou étnicos social e economicamente desfavorecidos, a fim de garantir-lhes um

Já em 1979, na Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, os Estados Partes se comprometeram em garantir o direito da mulher de gozar de condições de vida adequadas, sobretudo no que se refere à habitação. No artigo 14.2 reconheceu que a mulher, em igualdade de condições com o homem, pode gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações (BRASIL, 2002). A Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4.377/2002.

Além dos já descritos, documentos como a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Convenção dos Trabalhadores Migrantes, de 1990, A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989, bem como a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a Agenda Habitat, de 1996, apresentaram, de forma diversas, normas que se referiam à moradia, reforçando o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano essencial a uma vida decente.

A partir de então, sabe-se que os direitos humanos perpassam por diversas searas da vida do indivíduo em razão de sua natureza transversalizada, assim, o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano essencial gera um impacto direto no direito à vida, tendo em vista que a precariedade das habitações tem efeito direto sobre as violências pelas quais os indivíduos são expostos.

Parte dessa premissa vem do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), quando, ao tratar de direito à vida, o considera de maneira ampla, compreendendo assim a sua promoção e a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. A CIDH entende que a privação dos direitos ao trabalho, moradia adequada, saúde, água tratada, pode ser compreendida como uma violação ao direito à vida (PAES, 2008, p. 30).

Sabe-se que as decisões da CIDH são baseadas em tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte. Entretanto o Brasil, em algumas situações, ainda compreende essas normas como sendo “soft law” e, portanto, passíveis de flexibilização. Por este entendimento, o país já

---

plano de total igualdade sem discriminações ou restrições, a proteção das leis e dos regulamentos, assim como os benefícios das medidas sociais em vigor, em particular no que diz respeito ao **alojamento**, ao emprego e à saúde, de respeitar a autenticidade de sua cultura e de seus valores, e de facilitar, especialmente através da educação, sua promoção social e profissional. (UNESCO, 1978, grifo nosso).

sofreu uma condenação pela Corte como no caso *Damião Ximenes*.<sup>15</sup>

Os tratados dos quais o Brasil é signatário possuem o condão de vincular o Estado brasileiro à moradia como um direito humano essencial, oponível e exigível por parte de seus cidadãos. Entretanto, no plano de legislação interno, o reconhecimento desse direito como sendo fundamental, só ocorreu com a Emenda Constitucional, n.º 26 de fevereiro de 2000, que inseriu o Direito à Moradia como um direito fundamental social, inserto no artigo 6º da Constituição Federal.

O direito à moradia diz respeito à ocupação de um lugar onde o indivíduo habite e firme residência com a intenção de ficar, permanecer. É um direito fundamental social previsto em várias Constituições de Estados Democráticos. A Constituição Brasileira de 1988 foi um marco no cenário jurídico nacional, rompeu com o sistema autoritário anteriormente vigente pela ditadura militar e fez surgir uma democracia. Democracia essa onde alguns entendem como tardia, mas aguardada.

Sob a vigência da atual Constituição, o ordenamento está mais comprometido com os direitos fundamentais e com a igualdade social. O artigo 3º demonstra isso quando dispõe que alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil são erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Isso demonstra um compromisso de transformação da sociedade. O Estado deve possuir instrumentos para proporcionar o bem-estar do homem e efetivar seus direitos.

Aponta Marmelstain (2019, p. 70) que os objetivos da República Brasileira, traçados na

---

<sup>15</sup> A Comissão apresentou a demanda neste caso com o objetivo de que a Corte decidisse se o Estado era responsável pela violação dos direitos consagrados nos artigos 4 (Direito à Vida), 5 (Direito à Integridade Pessoal), 8 (Garantias Judiciais) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana, com relação à obrigação estabelecida no artigo 1.1 (Obrigação de respeitar os direitos) do mesmo instrumento, em detrimento do senhor Damião Ximenes Lopes (doravante denominado “senhor Damião Ximenes Lopes”, “senhor Ximenes Lopes” ou “suposta vítima”), portador de deficiência mental, pelas supostas condições desumanas e degradantes da sua hospitalização; pelos alegados golpes e ataques contra a integridade pessoal de que se alega ter sido vítima por parte dos funcionários da Casa de Repouso Guararapes (doravante denominada “Casa de Repouso Guararapes” ou “hospital”); por sua morte enquanto se encontrava ali submetido a tratamento psiquiátrico; bem como pela suposta falta de investigação e garantias judiciais que caracterizam seu caso e o mantém na impunidade. A suposta vítima foi internada em 1º de outubro de 1999 para receber tratamento psiquiátrico na Casa de Repouso Guararapes, um centro de atendimento psiquiátrico privado, que operava no âmbito do sistema público de saúde do Brasil, chamado Sistema Único de Saúde (doravante denominado “Sistema Único de Saúde” ou “SUS”), no Município de Sobral, Estado do Ceará. O senhor Damião Ximenes Lopes faleceu em 4 de outubro de 1999 na Casa de Repouso Guararapes, após três dias de internação. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/por1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

Constituição Federal expõe uma diretriz axiológica inafastável, onde todos que estão no poder devem buscá-los, sendo uma verdadeira obrigação constitucional fazer com que exista uma distribuição de renda melhor e mais justa. Isso é o que se pode chamar de constitucionalismo fraternal.

Os direitos fundamentais estão positivados em diversos artigos da Constituição Federal. O poder constituinte originário muito bem disponibilizou lado a lado os direitos de liberdade (artigo 5º) e, logo após, os direitos do bem-estar social (artigo 6º), seguidos pelos direitos trabalhistas (artigo 7º) continuando até o artigo 17, concentrando nesses artigos os “Direitos e Garantias Fundamentais”. Tão importante quanto a existência dos direitos fundamentais é a garantia da sua eficácia. Eficácia para ser efetivo, ter força e ter efeito.

Os direitos sociais passaram a ter um patamar de fundamentais após a Revolução Industrial, época de grande crescimento econômico e de prosperidade vivido por parte da sociedade. Foi um período marcado pelas péssimas condições de trabalho que viveram os trabalhadores da chamada “bela época”. Esses tinham que cumprir altas jornadas de trabalho, sem direito a salário-mínimo, férias, descanso regular, e as crianças eram submetidas ao trabalho braçal, como se adultos fossem. Parte da sociedade não tinha acesso à alimentação, moradia, serviços de saúde, educação, segurança etc., daí a necessidade de haver direitos tidos como fundamentais para proteger essa parcela da população “dos abusos da burguesia”.

Diante desse cenário, parte da sociedade passou a se organizar em grupos politizados e passaram a reivindicar melhores condições de vida e de trabalho. Desta feita, o Estado precisou garantir certos direitos com o intuito de promover a igualdade. Surgiram os chamados direitos sociais, econômicos e culturais. No ordenamento jurídico brasileiro junto com os direitos fundamentais estão positivados os direitos sociais, já tratados, econômicos e culturais, direitos tidos como de segunda geração e imprescindíveis para proteger e concretizar a dignidade da pessoa humana.

No rol desses direitos sociais, está o direito à moradia, onde em meados do século XX, a consolidação da industrialização gerou o êxodo rural e, conseqüentemente, um aumento das áreas urbanizadas, gerando um impasse em relação ao direito à moradia no Brasil. Em decorrência dessa migração das pessoas do campo para a cidade, ficou evidente que as áreas urbanas não estavam preparadas para receber um grande contingente populacional, já que não existiam políticas habitacionais que efetivasse o direito à moradia.

O uso do termo moradia pode se confundir com outros, como habitação, domicílio ou residência. Porém, o rigorismo da adoção de uma locução ou outra não tem relevância para efeitos práticos. Para Souza (2013, p.117), tanto o direito à moradia como o de habitação, conforme a finalidade da lei que os define ou o direito que os declara, têm como essencial a preservação do exercício do direito de ficar, de viver ou de morar.

Morar sempre foi algo essencial para o ser humano e para as consecuições de suas finalidades, que podem ser sintetizadas no plano de desenvolvimento integral das potencialidades do ser racional. Direito à moradia não significa direito a uma casa própria, mas como explica Silva (2007, p. 186), é desejável que se garanta a todos um teto onde se abriguem com a família de modo permanente, conforme a própria etimologia do verbo “morar”, do latim *morari*, que significa “demorar”, “fica”.

Não há como negar que o direito à moradia está ligado diretamente à pessoa humana, sendo um direito fundamental que complementa sua dignidade. No entendimento de Lopes (2014, p. 62), o direito a uma moradia salubre configura uma das necessidades básicas do ser humano. Para o desenvolvimento das capacidades do indivíduo e até para sua integração social, é importante que ele possua uma moradia com condições básicas de habitação. É uma questão relacionada à própria existência, uma vez que alguém conseguiria viver por muito tempo exposto às intempéries naturais, sem ter um abrigo.

O indivíduo sem um lugar adequado para abrigar a si e sua família contra as diversas ameaças naturais, sem um local para sua intimidade e privacidade, sem um espaço para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, não tem sua dignidade assegurada. Monteiro (2015, p. 45) exalta que o reconhecimento de que o ser humano tem direito a uma moradia adequada representou uma evolução na afirmação desse direito. Independentemente de existir o termo “adequada”, a noção de dignidade já deveria assegurar a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

No ano de 1996, em Istambul, realizou-se a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos (Habitat II) onde resultou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Nessa conferência foi aprovada a carta estabelecendo diretrizes políticas e compromissos entre os países signatários, visando melhorias nas condições de moradias em áreas urbanas e rurais, além de outros princípios, essa carta foi denominada “Agenda Habitat”.

Em setembro de 2015, na cidade de Nova York foi discutida e aprovada, por 193 Estados-membros, na Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) um documento intitulado: “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Essa Agenda consiste em uma declaração com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, 169 metas, uma seção sobre meios de implantação e uma renovada parceria mundial e mecanismo de acompanhamento e avaliação desses objetivos.

Um dos objetivos da supracitada Agenda é tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esse objetivo específico tem como desdobramento, até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos, além de urbanizar as favelas. Pretende tornar a urbanização inclusiva e sustentável, melhorar o planejamento e a gestão dos assentamentos humanos tornando-os participativos, integrados e sustentáveis.

Em 2016, em Quito, ocorreu a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), sendo elaborada a Nova Agenda Urbana, documento que orienta a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos. Esse documento contribui para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada, e para o alcance dos objetivos e de suas metas em tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Os documentos acima mencionados não vinculam os Estados-partes a metas ou objetivos específicos. É uma orientação para melhor planejar, desenvolver e transformar as áreas urbanas em regiões seguras e sustentáveis. É um compromisso de melhora para a vida nas áreas urbanas. O reconhecimento do direito à moradia do âmbito internacional tem repercussões nos ordenamentos jurídicos internos dos países que assinaram tais documentos. Cada Estado signatário recebeu esses documentos de forma diferente, porém afirma-se que foi um avanço teórico nas normatizações que assegurou esse direito. É de se esperar que as garantias e direitos previstos não se resumam em meros anseios e sim, em instrumentos de efetivação da dignidade da pessoa humana.

No histórico das Constituições Brasileiras pouco se observa nos textos constitucionais a proteção ou garantia do direito à moradia. Na Constituição de 1824, não há nenhum dispositivo a respeito do direito à moradia: no art. 179, incisos VII e XXII previa a inviolabilidade do domicílio e a garantia ao direito de propriedade. A Constituição de 1891 segue o mesmo

parâmetro da Constituição de 1824 (art. 72, §11 e §17).

A Constituição de 1934 contemplou os direitos e garantias individuais e a ordem econômica e social (arts. 113 a 146), porém sem nenhuma menção expressa da moradia. A Constituição de 1937 até previu direitos individuais, mas com o Golpe de Estado, o fechamento do Congresso Nacional e a legislação advinda do Presidente da República, os direitos individuais foram diminuídos e alguns, até excluídos. A Constituição de 1946 voltou a garantir os direitos individuais e a ordem econômica e social (arts. 141 a 162). Sob a vigência da ditadura militar, a Constituição de 1967 e a Constituição de 1969 previam, mas não garantiam os direitos individuais e sociais.

O direito à moradia somente foi inserido, de forma expressa, na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda nº 26/2000, integrando o artigo 6ª que trata dos direitos sociais. Apesar de não ter sido contemplado no texto original da CF/88, o direito à moradia já era protegido por meio de outros dispositivos, por exemplo no art. 7º, inciso IV, ao prevê que todo trabalhador tem direito ao salário-mínimo capaz de atender dentre as necessidades básicas aquelas relativas à moradia. Sobre a positivação do direito à moradia, Krell (2002, p. 19) aduz que a positivação desse direito e, em especial, sua inclusão como direito fundamental, resulta na possibilidade de ele vir a ser exigido perante o Estado, ou melhor, na possibilidade de ser alcançado através do Estado.

Outros dispositivos constitucionais protegem o direito à moradia, tais como, o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e o artigo 170, incisos II e III, que dispõem sobre o direito de propriedade e sua função social. O artigo 23, inciso IX, disciplina a competência comum a todos os entes da federação de promover programas de construção de moradia e de melhoria das habitações. O artigo 182 que trata da política de desenvolvimento urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Os artigos de lei que trata desse direito devem ser interpretados de forma sistemática com o art. 1º da Constituição do Brasil, que tem como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana O art. 3º que aponta como um dos objetivos fundamentais do Brasil a erradicação da pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Esses artigos, em sua dimensão positiva, traduzem a satisfação das necessidades básicas para o ser humano ter uma vida digna, servindo de parâmetro de fundamento para o

reconhecimento de outros direitos fundamentais, não expressamente positivados, mas destinados à uma vida com dignidade. Percebe-se que o direito à moradia sempre encontrará fundamento de existência no ordenamento jurídico brasileiro e na procedência do princípio da dignidade da pessoa humana.

Sobre a dimensão positiva do direito à moradia, Farias (2008, p. 297) explica que isso consiste em uma política agressiva de convenção de excluídos em autônomos cidadãos proprietários, com a possibilidade de usufruir e dispor de bens jurídicos. Um dos propósitos do Estado Democrático de Direito é a transformação do status quo, não a perpetuação do estado de coisas pelo discurso da luta de classes.

No plano infraconstitucional, como visto, existem normativos que tratam sobre o tema. Merece destaque o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001, que no art. 2º traz como garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e o art. 9º que trata da aquisição da propriedade pela usucapião de imóvel urbano àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A Lei nº 6.015/1973 que delibera sobre o registro público, inclui o registro de bens imóveis. A Lei nº 9.636/1998 que trata sobre a gestão e regularização dos imóveis de domínio da União, no art. 22-A concede, nos terrenos de marinha, o uso especial para fins de moradia àqueles possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais. A lei nº 10.406/2002, Código Civil, regula o direito de posse, propriedade dos bens imóveis, a concessão para uso especial para fins de moradia, bens de herança e de família, isso é proteção à moradia. A lei nº 11.977/2009 trata do Programa Minha Casa Minha Vida que se propõe a facilitar o acesso à casa (moradia) própria. A lei nº 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, tema importante quando se trata do direito à moradia.

A partir da consideração do direito à moradia como um direito humano essencial, incluído no rol dos direitos fundamentais, e essencial para garantir a dignidade da pessoa humana e que precisa ser efetivado, é imperioso distinguir o direito à moradia do direito de propriedade, como a moradia está inserida no contexto das cidades e fazer uma abordagem

sobre o déficit habitacional no Brasil, no Estado do Ceará e no município de Fortaleza e como este déficit se relaciona a efetividade do direito à moradia, além explorar os instrumentos da política urbana que promovem a autonomia do direito à moradia, assuntos a serem abordados no capítulo seguinte.

## 2 UM NOVO OLHAR PARA O DIREITO À MORADIA

É imprescindível contextualizar as cidades e não mencionar moradia e propriedade. Para o ordenamento jurídico brasileiro, tais aspectos são considerados direitos fundamentais diferentes, mas que estão interligados. O direito de propriedade deixou de exercer uma posição, apenas, no âmbito do direito privado, para fazer parte do direito público. Com a previsão no art. 5º, inciso XXII incluído no rol dos direitos fundamentais, passou-se a exigir da propriedade uma função social. Isso porque a “função social” faz parte do Estado social, e sua condição é base elementar do Estado Democrático de Direito que está relacionado com a ordem econômica. A função social do direito à moradia tem um caráter público, pois referido direito é um direito social destinado à coletividade em geral, como também, um direito individual que merece proteção. O direito à moradia não é exercido apenas por intermédio do direito de propriedade, mas é uma das formas de manifestação.

A aquisição da propriedade gera uma proteção à moradia. É certo afirmar que, quem detém o direito à moradia, não necessariamente tem o direito à propriedade, mas quem detém o direito de propriedade, e nela for conveniente e necessário, pode usá-la para fins de moradia. Nas palavras de Pontes (2014, p. 81), “a terra e a casa, durante tanto tempo, conformaram-se em dois elementos de uma só existência. Foi em grande medida, com a mudança da estrutura político-econômica do país, que se visibilizou a separação daquilo que, interligado e combinado, não se pretendia dissociável sem a perda de seu conteúdo”.

Assim, o presente capítulo diferencia o direito à moradia do direito de propriedade, com a definição da função social da propriedade e da moradia. Visa contextualizar o que seja moradia adequada e a importância desta no contexto de cidade sustentável, e como está inserida na política urbana. Descreve os elementos que compõem o déficit habitacional no país, com a demonstração desse déficit no Brasil, no Estado do Ceará e no município de Fortaleza, e aponta a importância das políticas públicas para a redução desse déficit.

## **2.1 Direito à moradia e direito de propriedade: diferenças e semelhanças**

O direito à moradia se distingue do direito de propriedade. Este consiste em um direito do indivíduo de adquirir bens de forma legal, podendo usar, gozar e dispor de seus bens, respeitados os deveres de vigilância e restrições da ordem pública. O entendimento aqui adotado é o direito à propriedade de bens imóveis, que não se confunde com direito à moradia. Sabe-se que, muitas vezes, a propriedade de bens imóveis serve de moradia para seu titular, como existem titulares de direito à moradia que não são proprietários de imóveis. A vigente Constituição Federal assegura o direito à propriedade privada condicionado ao cumprimento da função social, como também garante o direito à moradia, sendo este um direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objetivo próprio.

Pode-se afirmar que é possível uma pessoa ter uma moradia em condições compatíveis com uma vida saudável, sem ter uma propriedade e, assim gozar de uma vida digna. Nesse sentido, Sarlet (2004, p. 433) aponta que, em relação ao direito a uma existência digna, o direito à moradia poderá assumir, em diversas vezes, posição preferencial em relação ao direito de propriedade, no mínimo para justificar uma série de restrições a este direito, que, conforme a Constituição Federal, encontra-se limitado em atender a função social.

O sentido do direito de propriedade foi se modificando ao longo do tempo, até tomar as feições atuais. A propriedade antiga, como nas tribos, era coletiva. Não existia a ideia da propriedade privada. Esse sentido de privação passou a existir devido à necessidade de uso das vestimentas, dos utensílios de caça e pesca, e de objetos pessoais. A figura que representava o poder (Deus, Rei, Pajé) era o proprietário de todas as terras e de tudo o que havia nela. Esse poder era ampliado com o acontecimento das guerras e conflitos.

Na Idade Média, afirma Cretella Júnior (1975, p. 68), surgiram duas teorias sobre a titularidade dos bens de domínio público: uma defendia que tais bens pertenciam ao príncipe e a outra que os bens de uso comum pertenciam ao povo, em condições de igualdade, cabendo ao monarca o exercício do poder de polícia e fiscalização. Com o surgimento das cidades e o desenvolvimento do comércio, mudou-se a estrutura econômica e fundiária: o Estado passou a adotar os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, em razão da Revolução Francesa.

No período em que o Brasil era colônia de Portugal, já se via por aqui uma certa urbanização por causa do comércio e dos centros do governo, principalmente nas cidades litorâneas. A chegada da família real ao Brasil e a abertura de portos proporcionou o aumento

da população nas cidades e a uma maior demanda por aquisição de propriedade e, conseqüentemente, de moradia.

O período que mais se intensificou a urbanização no Brasil foi o período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, por causa da industrialização nos centros urbanos. Os novos modelos de cidades surgiram com a necessidade de inserir um novo modelo de administração pública, um programa organizado de industrialização e políticas públicas relacionadas aos direitos básicos como saúde, educação, saneamento básico, moradia e segurança.

No entendimento de Farias (2018, p. 269), o Código Napoleônico de 1804, considerava a propriedade um fato econômico de utilização exclusiva da coisa. Para a ideologia liberal, o bem comum seria alcançado pela soma dos bens individuais, na medida em que todos pudessem alcançar a sua felicidade.

Esse normativo (Código Napoleônico), mais do que o Código das Pessoas, torna-se o Código das Coisas. Com base nas ideias do Código Civil Francês, o Código Civil Brasileiro de 1916, no art. 524, deu prevalência as situações patrimoniais, conferindo ao proprietário o direito de gozar, usar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que, injustamente, os possua.

Com o Estado Liberal, o direito de propriedade, decorrente do princípio da liberdade individual, foi elevado à condição de um direito fundamental. Esse ideal de liberdade acabou por aumentar a concentração de bens nas mãos de poucos, gerando uma grande diferença de riquezas entre os membros da sociedade. Nas palavras de Gazola (2008, p. 63), o pressuposto da igualdade era um discurso que ignorava a realidade da desigualdade econômica, social e cultural.

No Brasil, a Constituição de 1946 ensaiou apresentar a propriedade sob uma ótica mais socializada. Com a promulgação da Constituição de 1988, o caráter absoluto da propriedade privada foi relativizado, dando lugar à função social da propriedade, de modo que o conceito de propriedade passou a ser reconhecido como o direito de usar, gozar, dispor da coisa desde que atenda a função social. A atenção à função social, possibilita a desapropriação da propriedade privada pelo poder público quando necessário, conforme os ditames legais. Na explicação de Bulos (2015, p. 615), o direito de propriedade é nodular à estrutura do Estado, bem como de toda a base jurídica da sociedade.

Daí seu status de constitucional, porque ele não é mero direito individual, de natureza privada, e sim uma instituição jurídica que encontra amparo num complexo de normas constitucionais relativas à propriedade. Assim, pode-se afirmar que, descumprida a função social que lhe é inerente, pode haver intervenção do Estado na esfera privada, observada todas as formas e procedimentos estabelecidos na Constituição Federal e na lei infraconstitucional.

No vigente Código Civil Brasileiro (lei nº 10.406/2002), a propriedade está inserida no rol dos direitos reais, art. 1225, I, onde entende-se que os direitos reais são aqueles que regulam as ações do ser humano sobre os bens. No entendimento de Farias (2018, p. 32), o direito das coisas regula o poder do homem sobre certos bens suscetíveis de valor e os modos de sua utilização econômica.

O poder de atuação sobre os bens encontrará seus contornos modernamente definidos pelo princípio da função social. A moradia, assim como a propriedade, tem sua função social quando atender as exigências contidas na Constituição Federal, art. 6º, no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor do Município e nas políticas públicas de habitação.

O Código Civil explica que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de propriedade deve ser exercido em atenção às finalidades econômicas e sociais, e ainda, pode ser privado do uso da coisa, tudo com base nas previsões legais. Observa-se aqui a inserção do Estado na propriedade privada sem, contudo, suprimir a existência desta. Viu-se que decorre do direito de propriedade, o direito de usar, dispor, fruir e reivindicar; porém, submete-se a um dever, o da utilidade que forneça resultados sociais e econômicos, além de promover a justiça social.

Esse uso e gozo da coisa tem que ser de forma útil, em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade. O proprietário tem que usar de maneira eficaz e a sociedade tem que tirar proveito por conta do efeito social dessa utilização. A função social da propriedade integra a propriedade, não pode ser considerada um limite para sua utilização, uso e gozo.

Vê-se aqui que a propriedade, assim como os demais direitos fundamentais, está emoldurada pelo direito coletivo. Assim, embora sendo um direito fundamental, o direito à propriedade não é caracterizado de forma absoluta ou incondicional, mas estará sempre condicionado ao bem-estar social. Desse modo, atentar para a função social é reconhecer que o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse individual. Para Mendonça (2012, p. 230),

O Código Civil de 2002, em face dos novos conceitos decorrentes de certa evolução do Direito Privado, já não reconheceu qualquer caráter absoluto da propriedade. As novas concepções do direito civil, fruto da evolução da própria sociedade, impõem uma série de limitações ao seu exercício. O direito de usar, gozar e dispor não são direitos autônomos, mas faculdades inseridas na situação jurídica subjetiva complexa chamada de propriedade. O direito de propriedade deve ser exercido, também, em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas e de todo o patrimônio ambiental.

Assim, explica Barcellos (2020, p. 217) que a utilização ordinária de imóveis urbanos será sua ocupação, seja para oferecer moradias, seja para oferecer espaços para o desenvolvimento de atividades econômicas ou de outra natureza. O proprietário se beneficiará da renda obtida por esse uso, bem como a sociedade. De outra parte, a contínua e voluntária manutenção de imóveis urbanos desocupados não atenderá a função social dessa propriedade.

A respeito da função social da propriedade, Silva (2007, p. 282) explica que essa funcionalização é um processo longo, pois ela sempre teve uma função social, uma vez que essa função social se modifica, sempre que há mudanças na relação de produção. E quando isso acontece, há transformação na estrutura do conceito interno de propriedade. No dizer de Araújo (2012, p. 110), o cumprimento da função social da propriedade impõe ao titular o dever social de desempenhar determinada atividade com vistas a cumprir a sua função social da melhor forma possível. Importa destacar, ainda de acordo com a autora, que a função social da propriedade não se trata de limitação à propriedade, mas sim da utilização indevida desta. Por fim, Carvalho (2013, p. 276) afirma que a propriedade está vinculada ao benefício da coletividade, respeitando os direitos individuais e transindividuais com a exigência de nova conduta, sem afrontar, contudo, o fundamento da apropriação privada atendendo a sua função social.

Quando a Constituição Federal apontou como um princípio da ordem econômica, o art. 170, III, quis colocar essa função social como princípio garantidor da existência digna (dignidade da pessoa humana), conforme os preceitos da justiça social. A função social não é uma limitação da propriedade, vincula-se à atividade do proprietário que, se não atender a esse ditame, sujeitar-se-á a perda pela desapropriação.

O município disciplina a função social da propriedade por meio do plano diretor ou pelas leis orgânicas das cidades. O plano diretor é o instrumento primordial de intervenção do município na política urbana a fim de garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade. A Lei Complementar do Município de Fortaleza nº 062/2009 que regulamenta o Plano Diretor,

no art. 3º, § 3º, V aponta que a propriedade cumpre sua função social quando, dentre outras medidas, assegura o acesso à moradia. A aquisição da moradia acontece por meio de políticas públicas que garantem o direito fundamental inserido na Constituição Federal.

A função social da propriedade disposta na vigente Constituição Federal só é possível mediante a análise conjunta de valores, princípios e direitos expressos nela. Dentre as normas constitucionais que corroboram com a efetivação da função social da propriedade, está o art. 1º, que define como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade do ser humano; o art. 6º, que prevê o direito à moradia com ligação direta ao direito de propriedade, mas deste não depende para que aquele possa existir; e o art. 182, §2º, ao afirmar que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Tais dispositivos constitucionais formam um rol exemplificativo, sendo necessário, no caso concreto, identificar quais os interesses públicos e privados envolvidos para que se possa identificar a função social da propriedade em análise. No tocante ao direito à moradia, trata-se um direito difuso, tendo em vista sua transversalidade que ultrapassa a atuação individual, refletindo na esfera coletiva. São direitos de segunda geração e que integram ao Estado Democrático de Direito.

O direito à moradia não prescinde do direito de propriedade, aquele pode acontecer por meio de outros direitos tanto público como privado. Assim, tendo a propriedade como corolário de justiça, ela deve atender aos fundamentos constitucionais, sendo um dos mecanismos de acesso à moradia. A Constituição Federal garante condições mínimas de vida aos seus indivíduos e, não se pode dissociar essas garantias de uma vida digna com o mínimo de alimentação, saúde, educação, moradia, segurança, transporte, lazer e assistência social. Esses são direitos sociais difusos que se sujeitam aos atos do Estado a fim de que possam ser efetivados.

Desse modo, considerando que são direitos que perpassam o indivíduo, portanto, coletivos, eles não se destinam a uma só pessoa, mas à coletividade. Assim, se um indivíduo não gozar desse mínimo rol de direitos, toda a coletividade terá sido lesada. De outro modo, se um direito for satisfeito, a sociedade também estará satisfeita.

Têm-se então que os direitos sociais possuem como destinatário o homem em seu ambiente. Sabe-se que o indivíduo é o foco de todo ordenamento jurídico, mas essa

compreensão não se esgota em uma perspectiva privatista e insularizada, mas deve ser submetida ao público e ao bem-estar social. Os direitos que suplantam o indivíduo se encontram vinculados à sociedade e passa a fazer parte do Estado Social, inaugurado com a Constituição Federal, que tem como característica principal a interferência na economia a fim de tutelar os interesses sociais.

Nesse sentido, Bobbio (2004, p. 83) destaca os direitos do homem como sendo um fenômeno social que pode ser analisado sob alguns aspectos para justificar sua proliferação: aumento dos bens merecedores de tutela; reconhecimento de direitos a sujeitos diversos do homem - o homem passou a ser singularizado, com peculiaridades próprias e não um sujeito genérico. Essa multiplicação de direitos insere o direito à moradia no rol dos direitos sociais.

O reconhecimento do direito à moradia como um direito difuso decorre dessa sua inserção no rol dos direitos sociais previsto no art. 6º da Constituição Federal. O fato desses direitos não serem efetivados não os diminui, ao contrário, imprime uma força para que o Estado, por meio do poder público, efetive esses direitos tão essenciais.

Retomando a distinção entre propriedade e moradia, Monte (2019, p. 36) explica que a aquisição da propriedade gera proteção à moradia que depende do preenchimento dos pressupostos normativos. A aquisição pode ser por usucapião, pelo registro do título, por acessão, pela ocupação, pela tradição, dentre outras modalidades, nos termos do Código Civil de 2002, a depender se bem móvel ou imóvel.

Sabe-se que, para efetivar o direito à moradia e o direito de propriedade para que ambos atendem a função social, é preciso um empenho do Estado em elaborar e executar políticas públicas que efetivem estes direitos e uma participação ativa da sociedade em colaborar com o ente público, no tocante ao cumprimento das regras estabelecidas no programa da política pública.

Corroborando com esse entendimento, Toledo (2015, p. 124) afirma que deve-se estabelecer uma revisão do direito de moradia e de propriedade com o necessário diálogo comparativo entre ambos. Emerge a constatação de que, para se firmar a tutela do Estado na garantia desses direitos e, sobretudo, o atendimento do princípio da função social sobre a propriedade, o ente estatal tem por regra o dever e a responsabilidade de criar, implementar e executar políticas públicas de ordenação e pleno desenvolvimento da cidade, de modo a garantir aos seus habitantes a maximização de seus direitos, inclusive os direitos sociais.

Tratando de dois direitos fundamentais, a propriedade e a moradia, Mastrodi (2016b, p. 865) pontua que a estrutura normativa permite tratar o direito à propriedade como um direito autônomo, bem como a moradia como direito humano e fundamental, que deve ser promovido pelo Estado brasileiro visando à promoção exclusiva de moradias, independente de os beneficiários dessas moradias serem ou não proprietários dos imóveis que lhes confirmam habitação e segurança de posse.

A realidade social e as políticas públicas não conferem à moradia o caráter de direito fundamental autônomo. O direito à moradia tem sido assegurado apenas quando da garantia e preservação do direito à propriedade, pois é o que confere ao titular potencial para proteger a coisa contra quem quer que seja. Não há segurança jurídica da posse ou da moradia de modo desvinculado do direito à propriedade. Portanto, é preciso enaltecer o direito à moradia como um direito independente do direito de propriedade.

Não menos importante de tratar do direito à moradia, tem o direito a propriedade, que com ela traz outros diferentes elementos que precisam levar em consideração para a elaboração de uma política pública, como a construção, o financiamento, a aquisição, a locação, as sessões gratuitas e onerosas e os direitos de garantia.

Tratando de posse e propriedade, observa-se que são componentes essenciais para o direito à moradia. Ter a segurança da posse ou da propriedade já indica um passo para a aquisição desse direito, que deve ir mais além, no sentido de perquirir a moradia ideal, adequada com condições dignas de sobrevivência, acesso aos serviços básicos (saúde, educação, transporte urbano, segurança pública etc.) e custo acessível dessa moradia.

O ônus excessivo com o aluguel, as altas prestações no caso de financiamento da habitação e a falta de segurança da posse e/ou da propriedade afeta a realização de outras necessidades do ser humano e de sua família, podendo levar ao comprometimento da saúde física e mental. Esse fenômeno é observado quando se examina o déficit habitacional brasileiro (item seguinte a ser explorado), que durante o período de 2016 até 2019 houve um crescimento contínuo com o ônus excessivo com aluguel urbano, ou seja, as pessoas gastam, aproximadamente, 30% da sua renda para pagar aluguel e ter uma moradia. Esse mesmo fenômeno se repete com o déficit habitacional no município de Fortaleza.

A propriedade e a moradia devem ser vistas sob o enfoque da serventia do bem-servir ao ser humano. Cumpre ao homem satisfazer suas necessidades, na busca de uma vida com

dignidade, recaindo no acesso à moradia adequada como caminho a ser alcançado. Nesse sentido, Freitas (2012, p. 173) explica que a comunhão desses objetivos, vida digna, moradia e ser humano leva a conceber a propriedade como meio necessário de atendimento a esses preceitos. Viver de forma digna atende à garantia de uma moradia.

O indivíduo possuir uma moradia digna, além de atender um direito fundamental, atende, também, a um direito da personalidade (direitos inerentes ao ser humano, e. g.: vida, dignidade, igualdade, liberdade). Souza (2009, p. 194-195) explica que o direito à moradia não é somente um direito fundamental, mas, também, um direito da personalidade. No direito à moradia existe a limitação atribuída ao interesse público, mesmo que esse interesse público seja no sentido de proteger e preservar a personalidade do indivíduo. Assim observa-se que o papel da função social em relação a moradia é no sentido de facilitar o exercício do morar, de modo a exercer e preservar a dignidade do indivíduo como membro da sociedade, mesmo não sendo titular ou proprietário do bem imóvel do qual se utiliza.

Entende-se que o direito à moradia está inserido num contexto normativo, previsto constitucionalmente como direito fundamental, junto com um contexto do ser humano como centro de todos os direitos. Assim, é preciso buscar a função social da propriedade, como acima já demonstrado, e da moradia dentro de um contexto humano e solidário.

Assim, constata-se que o direito à moradia não é um sinônimo de direito de propriedade. Não se trata de “direito à casa própria” ou um “direito a ter propriedade”, mas um direito fundamental de ter um abrigo para si e para a família. Não apenas o “teto”, conforme destaca Sarlet (2004, p.89), mas se vincula às necessidades vitais da pessoa humana.

A ordem constitucional brasileira garante o direito humano à moradia adequada. Conforme o entendimento do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre a expressão, mencionada no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, moradia adequada não deve ser interpretada de forma restritiva, pelo contrário, deve ser vista como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade. O termo “adequada” engloba ter espaço, estrutura física, proteção, iluminação, ventilação adequadas e recursos básicos, tudo isso a um custo razoável, assim explica a Relatoria Especial para Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas.

Deve-se entender que o direito à moradia adequada é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções. No que concerne a liberdades, as medidas que garantem a

moradia adequada incluem a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. No que concerne a garantias, as medidas que garantem a moradia adequada incluem: segurança da posse; restituição da moradia, da terra e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia. E, por fim, as proteções incluem a proteção contra a remoção forçada (BRASIL, 2013).

Assim, moradia não deve ser vista apenas como a existência de um teto, mas como uma construção devidamente integrada ao espaço urbano e aos serviços públicos, para que os indivíduos que nela residem possam viver com dignidade. Haver condições salubres, custo acessível e serviços básicos são componentes fundamentais para atender os critérios de moradia digna. Uma moradia adequada deve ter condições de integração com a cidade, além de que, como explica Canuto (2010, p. 228), a moradia será sempre mais adequada quanto mais respeitar a diversidade cultural, os padrões habitacionais dos costumes, não se dissociando dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Moradia adequada deve, necessariamente, estar associada a um local em que existam possibilidades reais para o morador e a comunidade em que habita acessarem os recursos públicos e as vantagens oferecidas pela cidade, assim aponta Mastrodi (2016b, p. 865). Deve possuir fornecimento de água, luz, esgoto, acesso ao transporte público local, proximidade de hospitais e/ou postos de saúde e escolas. A promoção de moradias não pode se dar de modo estanque da produção do espaço urbano. Planejar a cidade e promover a habitação são políticas de inclusão social que devem acontecer de modo integrado.

O custo financeiro que se gasta com a moradia, ou seja, as altas taxas de aluguel, as elevadas prestações referentes à aquisição do imóvel, os impostos a ela agregados, junto com a incerteza da garantia da posse do bem imóvel, podem comprometer a realização de outras necessidades básicas do indivíduo. Isso pode afetar a saúde física e psíquica, levando-o a adquirir doenças. O fator financeiro deve ser levado em consideração quando da criação de políticas públicas que venham a garantir esse direito. Os critérios adotados devem ser razoáveis no sentido de não onerar por demais o indivíduo apenas com gastos relacionados à moradia.

Acrescentando um critério para moradia digna, Martins (2019, p. 80) aponta que os

vínculos sociais formados em torno do ato de morar, como as relações de amizade e familiaridade, autonomia, liberdade e intimidade na vida cotidiana, são fundamentais para a concretização do direito à moradia.

Os laços sociais e familiares formados a partir de uma boa vizinhança contribuem para um bom desenvolvimento psicossocial do ser humano. Deve-se relacionar o ambiente físico com condições mínimas de habitabilidade junto com o ambiente social de integração humana, assim o indivíduo pode usufruir de uma vida digna.

A Constituição Brasileira não define, expressamente, o conteúdo mínimo do que seja direito à moradia, mas é um direito fundamental da pessoa humana de caráter constitucional. É um direito social, fundamental e prestacional, que reclama do Estado uma prestação concreta para que seus titulares possam exercê-lo. A moradia não pode ser considerada apenas uma mercadoria, um bem acessível apenas àqueles que possuem condições financeiras de custeá-la: é um direito humano, fundamental que deve ser acessível e garantido para todos.

O direito à moradia assume a condição de direito de defesa (direito negativo) e a condição de direito à prestação (direito positivo). Ao tratar dessas perspectivas, é salutar citar o art. 5º, § 1º da CF/88 cujo texto dispõe: “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” Esse dispositivo foi objeto de discussão na doutrina sobre a abrangência material da norma, isto é, se é aplicável a todos os direitos fundamentais ou se restringe aos direitos individuais e coletivos listados no art. 5º da CF/88. Essa discussão não é de grande relevância para o presente estudo, mas merece atenção porque o direito à moradia está disposto no art. 6º da CF/88.

É preciso reconhecer que o legislador constituinte quis atribuir um grau de importância às normas que versam sobre direitos fundamentais impedindo, com esse dispositivo, que tais direitos ficassem sem eficácia e aplicabilidade.

A moradia, como direito prestacional (positivo), está inserida na categoria das normas constitucionais de natureza programática, onde o poder público deve atuar positivamente com medidas de proteção, de garantia e de eficácia, para que o indivíduo assegure uma moradia digna. As prestações são de caráter normativo e fático. A natureza programática não é do direito, mas da melhor forma de realizá-lo por meio de programas, ações e políticas públicas. Para efetivar um direito é preciso um planejamento, uma política, mas essa política não deve se confundir com o próprio direito.

Na condição de direito à prestação normativa, o Estado deve editar normas que assegurem a moradia. Na condição de direito à prestação material ou fática, diz respeito à adoção de medidas que viabilizem o acesso efetivo a uma moradia digna, que pode acontecer por meio de políticas públicas habitacionais.

O direito à moradia inserido no rol dos direitos sociais e tido como fundamental é uma norma de eficácia plena, porém, os direitos sociais dependem da atuação do Estado que, por meio de políticas públicas, tornam esses direitos efetivos<sup>16</sup>.

Mastrodi (2016a, p. 1471) explica que, mesmo que as normas de direitos sociais sejam de eficácia plena, porque versam sobre a promoção de direitos fundamentais, também são de eficácia limitada, pois dependem da atuação do Estado por meio de políticas públicas. Percebe-se, nesse sentido, que o papel do Estado possui relevância, no sentido de que, além de implementar políticas públicas para efetivar o direito, tem que adotar medidas jurídicas ou legislativas para garantir esse direito.

Se eficácia jurídica é a capacidade da norma produzir efeitos no mundo jurídico, a efetividade ou a chamada eficácia social é a execução desse direito, ou seja, a produção de efeitos no mundo fático. Para isso, explica Mastrodi (2016a, p. 1472) que não basta termos, na Constituição, a positivação do direito à moradia: faz-se necessário que o Estado, provedor desse direito, faça com que na realidade social se observe a adequação da moradia que compreende a segurança da posse, a disponibilidade dos serviços, economicidade, habitabilidade, localização e adequação cultural.

Eficácia e efetividade das normas constitucionais referem-se ao reconhecimento e ao cumprimento efetivo do direito por parte da sociedade. Para tanto, é preciso que a norma disponha de todos os requisitos para sua aplicação nos casos concretos. Eficácia é a capacidade de atingir objetivos, previamente fixados como metas. Tais metas e objetivos devem estar constantes nas políticas públicas. A eficácia diz respeito à possibilidade de aplicação da norma e sua aptidão para produzir efeitos, enquanto a efetividade se refere ao fato de a norma ser obedecida e aplicada por seus destinatários, ou seja, o cumprimento do direito pela sociedade.

---

<sup>16</sup> Com base na teoria da eficácia dos direitos fundamentais, tem-se uma divisão entre normas de eficácia plena (ilimitada), eficácia contida e eficácia limitada (normas de princípio organizativo e normas de princípio programático). Essa última classificação impõe-se a necessidade de uma lei infraconstitucional para que a norma passe a produzir efeitos.

Antes de adentrar sobre o tema da eficácia e eficiência da norma, se faz necessário situar os direitos sociais em uma das classificações, no tocante a sua eficácia das normas constitucionais. Para tanto, importa iniciar por José Afonso da Silva (2007, p. 179) que classifica as normas constitucionais entre as que possuem eficácia plena, pois tem imediata aplicação; as de eficácia contida; e aquelas de eficácia reduzida. Dentre essas, ainda apresenta uma subdivisão em declaratórias de princípios institutivos e declaratórias de princípios programáticos.

As normas de eficácia plena são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição Federal, incidem diretamente sobre determinada matéria, de forma a lhes garantir força normativa capaz de produzir, imediatamente, todos os seus efeitos sociais.

As normas de eficácia contida também possuem seus efeitos desejados e incidem de forma imediata. A diferença é que nelas há a possibilidade de o legislador ordinário restringir a plenitude de sua eficácia. Autores como José Afonso da Silva e Maria Helena Diniz<sup>17</sup> optam por nomear as normas de eficácia contida em normas com eficácia relativa restringível em razão da sua natureza de poder ser limitada pelo legislador.

As normas de eficácia limitada ou reduzida são as que necessitam do legislador ordinário ou mesmo de ato de algum outro órgão do Estado para garantir-lhes a produção de seus efeitos. As normas desse grupo, como já mencionado, podem ser divididas em normas declaratórias de princípios institutivos – que estabelecem a criação e instituição de órgãos e entidades, e as normas declaratórias de conteúdo programáticos, que se trata de normas de conteúdo social que preveem a interferência do Estado na ordem econômico social por meio de prestações positivas e com a finalidade de promover o bem comum por meio da democracia social e da atenção à dignidade da pessoa. Desse modo, José Afonso da Silva, inclui os direitos sociais nessa categoria, embora chame a atenção que, dessa forma, a vida digna baseada na justiça social, fundamento do Estado brasileiro, não é alcançada.

Já Luís Roberto Barroso (2003, p. 246) apresenta uma classificação diversa, sendo

---

<sup>17</sup> Na classificação de Diniz (1989, p. 97) as normas constitucionais no que tange a seus efeitos se categorizam em quatro grupos: a) normas de eficácia absoluta são aquelas insuscetíveis de mudanças até mesmo mediante Emenda à Constituição; b) normas de eficácia plena: são as que independem da atuação do legislador ordinário para gerar seus efeitos; c) normas com eficácia restringível: são normas de aplicabilidade direta ou imediata, têm possibilidade de gerar efeitos jurídicos, porém a legislação ordinária pode vir a reduzir sua aplicabilidade; d) normas com eficácia relativa complementável: são aquelas que dependem de complementação legislativa para surtirem efeitos, sua aplicação é mediata, indireta.

divididas em normas de organização (que embora possa refletir no indivíduo, destinam-se ao Estado); normas definidoras de direito (vinculado a direitos subjetivos exigíveis de imediato); e normas programáticas (possuem eficácia negativa em razão da exigência da integração legislativa).

A partir dessa classificação, Barroso situa os direitos fundamentais sociais no rol de normas definidoras de direito, portanto de exigência imediata, embora pondere que a efetivação dos direitos sociais distingue dos demais direitos em razão dos limites políticos e econômicos. Mas destaca que a ausência da prestação será sempre inconstitucional e sancionável.

Assim, tem-se que as normas definidoras de direitos fundamentais possuem eficácia imediata, no entanto, a doutrina não é pacífica quanto a essa compreensão. O conflito se estabelece no tocante a aplicação imediata, se essa seria estendida a todos os direitos fundamentais ou estaria limitada àqueles elencados no art. 5º da Constituição Federal.

Doutrinadores como Piovesan (2003, p. 106-107) e Sarlet (2015, p. 262) defendem que os direitos individuais e coletivos devem alcançar todo preceito constitucional definidor de direito e garantia fundamental, não sendo possível admitir uma redução no âmbito de aplicação da norma, devendo os direitos sociais terem eficácia e aplicação imediata.

No entanto, prevalece, ainda hoje, a ideia de que a eficácia social do direito à moradia carece de ação do legislador ordinário, tendo em vista sua interferência na ordem política e econômica do Estado e, desse modo, para que o direito fundamental à moradia seja garantido, se faz necessária a criação de políticas públicas, adotadas pelo administrador público, de forma a alcançar a legitimação do Estado Democrático de Direito que está disposto na Constituição Federal.

Compreender os direitos sociais como um direito fundamental que necessita de uma prestação positiva do Estado é reconhecê-lo em categoria inferior dos direitos fundamentais. Ao criticar essa ideia, Piovesan (2003, p. 106-107) destaca que, onde se encontrar um preceito definidor de direito ou garantia fundamental, ali caberá a incidência do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais.

Constata-se que deve haver uma aplicação imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, porém essa aplicação não poderá ser, igualmente, da mesma forma para todos os direitos, mas deve ter como objetivo equilibrar as condições diferentes. Explica Silva (2007b,

p. 286) que os direitos sociais são prestações proporcionadas pelo Estado, de forma direta ou indireta, que estão contempladas em normas constitucionais e que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; isto é, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

No que se refere ao direito à moradia, na condição de direito de defesa (negativo), encontra-se protegido contra toda e qualquer agressão de terceiros. Isso diz respeito à ocorrência da violação a esse direito, sendo possível ingressar com demandas judiciais para garantir a proteção, manutenção ou reintegração da moradia. O ordenamento jurídico brasileiro possui mecanismos de proteção contra as medidas arbitrárias oriundas do poder público ou dos particulares. Assim, deve o Estado e os entes privados respeitarem o direito à moradia.

O direito à moradia não é absoluto, no sentido de que não está imune à proibições e restrições. O exemplo são as desapropriações promovidas pelo poder público que, atendendo a uma finalidade social, coletiva e o pagamento de justa e prévia indenização, poderá acarretar a perda desse direito.

Ainda no contexto de direito de defesa, o direito à moradia encontra proteção com a proibição do retrocesso, ou seja, tal direito não poderá ser suprimido do texto constitucional por meio de uma emenda constitucional e nem pode sofrer restrições que reduzam o conteúdo do mínimo existencial.

Na explicação de Sarlet (2004, p. 453), além do direito à moradia não poder ser suprimido do texto constitucional, é vedada a possibilidade de o legislador infraconstitucional revogar uma lei infraconstitucional que concedesse eficácia ao direito constitucional previsto, i. e., não poderia desconstituir a concretização da norma constitucional. O autor cita como exemplo a impossibilidade de revogação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, por ser um instrumento de efetivação do direito à moradia.

Desse modo, o Estado tem o dever de implementar esforços para a execução e efetivação adequada desses direitos sociais, incluindo o da moradia. Como observa Rocha (2004, p.72), o Estado somente é democrático em sua concepção, constitucionalização e atuação, quando respeita o princípio da dignidade da pessoa humana.

O princípio da proibição do retrocesso decorre da Constituição Federal, quando o art.5º, §1º combinado com o art. 60 protegem os direitos fundamentais como o poder reformador da

Constituição, do legislador e dos demais órgãos estatais. A dignidade da pessoa humana é essencial para a proibição do retrocesso, por causa de medidas supressivas ou restritivas de direitos sociais. Excluir direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, é algo inadmissível no estado democrático de direito, uma vez que as prestações mínimas devem ser atendidas para não macular a dignidade da pessoa humana.

No Brasil, a concretização do direito à moradia depende de uma prestação positiva do Estado, o que se dá por meio das políticas públicas exercidas em programas habitacionais específicos, sendo o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) o de maior abrangência.

No município de Fortaleza, além do MCMV, existe o Programa Locação Social (PSL); o Programa Melhorias Habitacionais; e a Regulamentação Fundiária (Prefeitura de Fortaleza, 2018). Tais políticas serão abordadas no capítulo terceiro do presente trabalho.

Para atender o direito à moradia e alcançar o princípio da dignidade da pessoa humana é preciso a atuação do Estado que, por meio de políticas públicas, deve tentar reduzir as desigualdades sociais e a pobreza. Um dos pontos de melhoria é reduzir o déficit habitacional. Algumas ações a se realizarem nas áreas urbanas seriam as construções de habitações com preços acessíveis, urbanização das favelas, melhorias das moradias precárias e regularização fundiária. Tais medidas devem estar inseridas dentro de uma política pública habitacional, política esta que atende às diretrizes do Plano Diretor do Município em busca de uma cidade sustentável.

## **2.2 Dos instrumentos da política urbana que promovem a autonomia do direito à moradia**

Ao tratar sobre a moradia, é imprescindível inseri-la no ambiente das cidades. A cidade é o ambiente natural da moradia urbana. Nela, decorrem os problemas e as soluções para a concretização do direito à moradia. Assim, tendo moradia como um dos elementos caracterizadores da cidade é interessante tratar sobre direito urbanístico e política urbana.

Adicionado ao direito à moradia que é essencial para o ser humano, tem-se o direito à cidade que, também, pertence ao ser humano que opta por viver nos centros urbanos. Canuto (2010, p. 111, 268) explana que o direito à cidade é inerente ao cidadão que pode exercitar esse direito exigindo transparência na gestão pública, desenvolvimento urbano sustentável, com a adoção de políticas públicas que priorizem a produção de habitação de interesse social e o

cumprimento da função social das propriedades pública e privada. Continua sua explicação afirmando que o direito à cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e à moradia, dentre outros, confirma a importância desse direito humano fundamental de habitar.

As cidades estão ligadas ao ser humano, o desenvolvimento de suas atividades, e dele próprio, que ao longo da história, fez e faz surgir as cidades. Não há consenso acerca do surgimento das cidades. A hipótese mais aceita é de que pequenos grupos humanos de agricultores autossuficientes e organizados, sendo necessário vender o excedente que produziam passaram a oferecer a outros grupos em troca de diferentes produtos alimentícios.

O homem deixou de ser nômade para se fixar em um lugar e ter uma vida agregada. O cultivo de plantas, a domesticação dos animais fez com que o homem tivesse a necessidade de estar sempre no mesmo lugar. Estando em um ambiente fixo, o homem estaria mais seguro e protegido dos riscos oferecidos pela natureza e da violência de outros homens. Na explicação de Canuto (2010, p. 75), cogita-se que a atividade agrícola levou à organização do trabalho para a fertilidade da terra e alimentação abundante, e estaria, nessa relação de trabalho organizado, como base das primeiras civilizações.

No Brasil, as características da urbanização foram definidas antes do dia 21 de abril de 1500, data oficial da chegada dos portugueses no território brasileiro. Um acordo firmado entre Portugal e Espanha sobre as terras “descobertas” e a serem “descobertas” deu origem ao Tratado de Tordesilhas, em 1494. Pela definição do tratado, Portugal limitou sua atividade colonizadora pelo litoral, onde “descobriu” o Brasil. A partir do litoral brasileiro que se deu as primeiras aglomerações urbanas. Nas palavras de Ribeiro (2006, p. 177), o Brasil nasceu já como uma civilização urbana. Vale dizer, separada em conteúdos rurais e citadinos, com funções diferentes, mas complementares e comandadas por grupos eruditos da cidade.

Os núcleos urbanos se aglomeraram mais no litoral brasileiro, mas foi no interior do país que a economia brasileira se desenvolveu por várias décadas. Nesse sentido, explica Carvalho (2016, p. 10), a economia surge num modelo do capitalismo europeu, com base no latifúndio monocultor (cana-de-açúcar) concentrado nas mãos de poucos, no extrativismo da madeira e no trabalho escravo. O que se produzia aqui levava lucro à coroa portuguesa, quando colocados no mercado internacional.

A urbanização na época do Brasil colônia foi escassa em virtude da dispersão populacional, mas Silva (2008, p. 51) relata a Carta Régia da Criação da Capitania de São José

do Rio Negro de 03.03.1755, hoje Amazonas, onde foi atribuído ao governo local a doação gratuita de terrenos para a construção de casas. Isso exemplifica o início do processo de urbanização e moradia nos tempos da colônia, mas de forma insignificante.

O Brasil se manteve um país essencialmente agrário até a metade do século XIX. A população se dispersava pelas fazendas onde se mantinham ativas as atividades econômicas rurais. As cidades serviam como locais de passagens dos fazendeiros que comercializavam seus produtos. Lembra Oliveira (2017, p. 71) que a chegada da família Real ao Brasil em 1808 foi um marco para o início do processo de urbanização e moradia no país, iniciando pela cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro que possuía cerca de 60.000 habitantes e com a chegada da família e sua corte o número cresceu para 75.000 habitantes.

No século XIX, as disputas políticas e econômicas contribuíram para o processo de urbanização que o Brasil. A lei de terras<sup>18</sup> (lei nº 601/1850), o fim da escravidão, o ciclo do café, a industrialização e as forças dominantes das elites agrárias e urbanas levaram a um desenvolvimento das relações sociais brasileiras, tendo como cenário as cidades. O ciclo do café possibilitou investimentos para outros segmentos da indústria, que passou a se fixar na cidade, como a indústria têxtil. No início do século XX, Molina (2015, p.76) aponta que no início deste século, a população urbana era pequena, cerca de 17 milhões e 400 mil habitantes, ou seja, 9,4% viviam nas cidades no ano de 1900.

Contribuiu, também, para a urbanização do Brasil a 1ª Guerra Mundial e a chamada Era Vargas. Isso porque foi instalado o parque industrial vinculado a um projeto de desenvolvimento da própria burguesia industrial e comercial junto com a participação popular (CARVALHO, 2016, p. 19). Nesse período, com a industrialização, a concentração populacional nas cidades e seus reflexos econômicos, acentuou-se a falta de moradia urbana. A cidade passou a ser um espaço onde as pessoas buscam recursos para sua subsistência, crescimento e desenvolvimento individual e coletivo.

O processo de urbanização no Brasil teve ligação com os aspectos econômicos, sociais e políticos que remonta à colônia, passa pelo Império e chega à República. Para Silva (2008,

---

<sup>18</sup> A lei nº 601/1850 é considerada a Lei das Terras, normativo que tratava das terras devolutas do Império e dava outras providências. Lei que regulamentou a propriedade privada no Brasil na época do Brasil colônia, pois no artigo 1º da referida lei afirma que: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.”

p.21), a urbanização no Brasil vincula-se à política de ocupação e povoamento da colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros. Assim, o surgimento das vilas e cidades aconteceu em razão de períodos econômicos como o ciclo da borracha (região norte), ciclo da cana de açúcar (região nordeste), ciclo café (região sudeste); em situações relativas a deslocamentos, como as imigrações (regiões sul e sudeste); ou ainda, por iniciativas oficiais como o surgimento de Goiânia e Brasília (região centro-oeste) e Belo Horizonte (região sudeste).

Em pouco tempo o Brasil deixou de ser um país agrário para ser um país urbano. O êxodo rural contribuiu para a migração das pessoas do campo para as cidades. A modernização do campo com as técnicas desenvolvidas da agricultura gerou um aumento da produtividade no campo e, conseqüentemente, uma diminuição da mão de obra. Não havia, também, políticas públicas de incentivo para a permanência no campo. Todos esses fatores contribuíram para que as pessoas saíssem da zona rural e fossem para a zona urbana em busca de melhores condições de vida.

As famílias chegando nos centros urbanos se instalavam em condições precárias de moradia. Essa modernização gerou mais desigualdades sociais visíveis na esfera da moradia que, na cidade, mesmo de maneira improvisada, ainda é o local onde habitam muitas pessoas. No entendimento de Melo (2010, p. 28), o crescimento populacional e o êxodo campo/cidade no Brasil que aconteceu a partir da década de 1930, ganharam desproporcionais dimensões dos anos 70 até os dias de hoje, produzindo em um mesmo território urbano duas cidades: a legal e a ilegal. Complementando a ideia, Maricato (2011, p. 204) explica que as periferias das metrópoles, mais do que as áreas centrais, resultam num crescimento das regiões pobres. Isso acontece em virtude do elevado preço dos espaços disponíveis para construção, bem como das moradias das regiões centrais das cidades, ficando para os mais pobres as áreas menos valorizadas.

O crescimento das cidades no Brasil fez com que vários setores apresentassem níveis altos de desenvolvimento como a indústria e o comércio. Impulsionou, também, o crescimento de serviços como de educação e saúde. Mas não foi igual para o setor da moradia, pois com a ausência de regulamentação por parte do Estado, foi insignificante a construção de moradia para pessoas de baixa renda no período de 1900 até 2008. O mercado priorizou a construção de moradias para as classes média e alta. O cenário melhorou a partir de 2009 com a promulgação da lei nº 11.977/2009 que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Assim, explica Melo (2010, p. 27) que, historicamente, a cidade, constituída de zona urbana e rural, aumentou o seu território urbano a passos largos, resultando num fenômeno de concentração denominado de urbanização. O crescimento das cidades ocorreu nas mais diversas áreas, definindo espaço para o comércio, as indústrias, novos empregos e postos de trabalho, gerando, também, a busca pela habitação.

Em 1933, na cidade de Atenas durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna foi elaborada a Carta de Atenas<sup>19</sup> que contemplava como funções elementares da cidade: a habitação, o trabalho, a diversão e a circulação de espaços urbanos. Esse documento levou a discussões sobre a análise dessas funções que foram e ainda são necessárias para o planejamento urbano, priorizando as demandas da população local e atendendo o princípio da função social da cidade.

Percebe-se que o direito à moradia está colocado como a primeira função social a ser exercida na cidade, pois a inexistência de uma moradia adequada acarretar sérios danos à pessoa, uma vez que ela fica mais vulnerável a contrair doenças, fica exposta às mudanças climáticas, impossibilita o acesso à educação, ao lazer e ao bem-estar geral. Assim, a habitação não poderia ter sido enquadrada de outra forma no planejamento da cidade, pois é condição fundamental para uma vida digna.

A cidade é uma construção humana onde é impossível pensar na cidade sem uma sociedade. Assim, como consequência das atividades da sociedade urbana está ligado à história do homem os direitos à igualdade, à saúde, à alimentação, à educação, à moradia, ao lazer e ao trabalho. Ainda nas palavras de Canuto (2010, p. 76 - 77), tem-se a cidade como palco de vidas que sonham, realizam, trabalham, sofrem e deixam as suas marcas no espaço-tempo que ocupam e ocuparam. A cidade, mais do que um lugar de habitação, é o espaço onde homens, mulheres, crianças vivem unindo e se emocionando, pois como ambiente de vivência, estão presentes conflitos, tristezas, alegrias, realizações, vitórias e derrotas.

Para conceituar o que seja uma cidade, Silva (2008, p. 26) explica que é um núcleo urbano

---

<sup>19</sup> A Carta de Atenas primeiramente visa assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar organizar os locais de trabalho, tal qual, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana; em terceiro lugar, prevê as instalações necessárias à boa utilização das horas livres tornando-se benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação. (LE CORBUSIER, 1993, p. 39).

qualificado por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico, não-agrícola, familiar e simbólico com sede de governo municipal qualquer que seja sua população. Ele completa o entendimento afirmando que só é possível considerar o que seja cidade da forma como foi conceituada se estiverem agregados os seguintes elementos: unidades edilícias e elementos públicos. Unidades edilícias compreende as edificações onde as pessoas moram e realizam suas atividades produtivas, comerciais, industriais e intelectuais e os equipamentos públicos são os bens públicos e sociais que servem às unidades edilícias e servem para suprir as necessidades da população que sozinha não pode prover diretamente por sua conta, como a construção e manutenção de praças, estradas, ruas, saneamento básico, hospitais, escolas, controle da segurança pública, transporte público etc.

Esse conceito de cidade corrobora com o entendimento de que existe uma série de direitos constitucionais garantidos que devem estar interligados para que aconteça sua efetividade. A exemplo, tem-se que junto à moradia é preciso ter o direito à saúde, à educação, ao transporte, ao lazer, à segurança pública, ao trabalho, à previdência social dentre outros. Existe uma cadeia interligada de direitos que compõe um núcleo urbano.

Outrossim, pensar na cidade é refletir sobre o processo de urbanização e organização desta, executando os projetos traçados por seus mentores em prol dos interesses sociais. É na cidade onde acontece o exercício da cidadania, onde se percebe o significado de vida ativa e integrada nas relações sociais e de poder. A cidade tem o ser humano como sua essência onde este tem que buscar e encontrar na cidade sua cidadania e sua dignidade.

Pode-se afirmar a existência do direito à cidade, direito esse que associa o processo de urbanização com a atuação do Poder Público e da sociedade, todos contribuindo para a existência de uma cidade com condições dignas de sobrevivência. Na explicação de Canuto (2010, p. 107), as cidades devem ser um espaço que ofereça condições iguais aos seus habitantes de uma vida digna, independentemente de suas características sociais, culturais, étnicas, condições estas resultantes de uma gestão pública comprometida com o povo. Uma cidade justa, humana, saudável e democrática, onde sua governança deve priorizar os direitos humanos, a fim de eliminar ou, pelo menos, minimizar as desigualdades sociais.

Para enfatizar o direito à cidade, o Brasil, em 2005, reconheceu a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento elaborado no V Fórum Social Mundial (evento realizado por movimentos sociais de vários países que discute alternativas para a existência de um mundo

melhor e por uma sociedade mais justa e igualitária). Essa carta declara como direito à cidade “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

Esse usufruto inclui os direitos sociais como moradia, educação, trabalho, alimentação, transporte, além de acesso à água potável, energia elétrica, cultura, informação, meio ambiente saudável, respeito às minorias, entre outros. Sobre o direito à moradia, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade aconselha, no artigo XIV, entre outras medidas, que as cidades, dentro de suas competências, adotem medidas para garantir a todos os cidadãos que os gastos com habitação sejam suportáveis de acordo com sua renda; que as habitações reúnam condições de habitabilidade; que estejam localizadas em lugar adequado e que se adaptem às características culturais de quem as habite.<sup>20</sup>

Pensar na cidade é pensar, também, na execução dos direitos fundamentais observando o princípio da igualdade, uma vez que as cidades abrigam diferentes pessoas e realidades. Para Panerai (2006, p. 11), a concepção de cidade não pode ter um sentido homogêneo e, por isso, tem que se pensar nos direitos humanos como seu elemento mais importante e indissociável. Conhecer “uma cidade não é simples” e “é preciso, antes de mais nada, reconhecer as diferenças”.

---

<sup>20</sup> O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos.

O artigo XIV versa sobre o direito à moradia e estabelece que: a) que as cidades devem facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos urbanos para todos, estabelecer programas de subsídio e financiamento para a aquisição de terras e imóveis, de regularização fundiária e de melhoramento de bairros precários e ocupações informais; b) as cidades devem garantir a todos os grupos vulneráveis prioridade nas leis, políticas e programas de habitação e assegurar financiamento e serviços destinados à infância e à velhice; c) as cidades devem incluir as mulheres nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independentemente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras, e de habitação que se desenvolvam; d) as cidades devem promover a instalação de albergues e moradias de aluguel social para as mulheres vítimas de violência familiar; e) todos os cidadãos, em forma individual, casais ou grupos familiares sem lar tem o direito de exigir das autoridades locais a efetiva implementação do direito à moradia adequada de forma progressiva e mediante a alocação de todos os recursos disponíveis. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação; f) toda pessoa tem o direito à segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que lhes garantam o direito à proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados ou arbitrários; g) as cidades devem proteger os inquilinos da usura e dos despejos arbitrários, regulando os aluguéis de imóveis para moradia; h) as cidades devem reconhecer como interlocutores diretos as organizações e movimentos sociais que reivindicam e trabalham para tornar efetivos os direitos vinculados à moradia contidos nesta carta. Atenção muito especial, impulso e apoio deverão ser dados às organizações de pessoas vulneráveis em situação de exclusão, garantindo em todos os casos a preservação de sua autonomia. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2006).

O tema da política urbana foi positivado constitucionalmente na vigente Constituição Federal (artigos 182 e 183), pois nas constituições anteriores o assunto não foi contemplado. Estes artigos justificam o disposto no artigo 21, inciso XX, que compete à União: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e artigo 23, inciso IX, onde estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, isso no que concerne à competência administrativa. O artigo 24, inciso I, aponta a competência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, e o artigo 30, inciso II, compete aos municípios legislar, de forma suplementar, a legislação federal e estadual.

Assim, incumbe a todos os entes da federação a competência político administrativa de adotar providências com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis visando o desenvolvimento urbano com moradias adequadas e, no tocante à competência legislativa, todos os entes podem legislar sobre direito urbanístico, obedecendo os supracitados artigos. Ou seja, a União edita leis gerais, os Estados leis específicas e os municípios suplementam essa competência quando não houver lei federal e/ou estadual.

O direito à cidade está contemplado no artigo 182 da vigente Constituição Federal quando aponta que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. E o direito à moradia está inserido dentro da política urbana quando esta trata das funções sociais da cidade que inclui a moradia adequada.

Parte da configuração do direito à cidade está o direito à moradia adequada. Melo (2010, p. 32) explica que nos artigos 182 e 183 da CF/88 identifica qual o instrumento normativo definirá a função social da propriedade no município, como se dá a aquisição da propriedade para fins de moradia e quais são as sanções aplicadas aos casos de violação a tais normativas. Compõe-se a estrutura do direito à cidade com base nos princípios da solidariedade, justiça, social, igualdade e dignidade da pessoa humana.

Com a constitucionalização da política urbana, cumpre ao poder público estabelecer ações de desenvolvimento da cidade em cumprimento ao Plano Diretor Urbano do Município. Como

define Bertolo (2006, p. 132), a responsabilidade de atuação deve acontecer nas três esferas: legislativo, executivo e judiciário. O Poder Legislativo, no que concerne à prestação normativa destinada à instituição das políticas de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais; o Poder Executivo a formulação, execução e fiscalização das políticas públicas voltadas para a concretização das diretrizes constitucionais e o Poder Judiciário no que cabe declarar a inconstitucionalidade de normas que afrontam os princípios constitucionais e determinar em situação de omissão, a atividade prestacional, objeto da omissão do administrador, quando essas políticas públicas estejam vinculadas a direitos fundamentais.

O artigo 182 da CF/88 define que o poder público municipal executará a política urbana a partir das diretrizes constantes no Plano Diretor elaborado pelo próprio município, tendo como base a lei federal. O artigo 183 da CF/88 define a usucapião urbana quando possibilita àquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esses dispositivos constitucionais estão regulamentados pela lei nº 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade que tem por objetivo estabelecer as diretrizes da política e da propriedade urbana, bem como as funções sociais da cidade.

Trata-se de um objetivo ousado, mas que deve ser executado pelo poder público com a participação da sociedade obedecendo todas as medidas legais previstas com o intuito de construir e de manter uma cidade mais justa e sustentável. Cidades sustentáveis no sentido de tornar viáveis as condições de vida de seus habitantes, efetivando os direitos fundamentais sociais e atendendo o princípio da dignidade da pessoa humana.

O artigo 2º, inciso I do Estatuto esclarece que faz parte da garantia do direito a cidades sustentáveis, o direito à moradia.<sup>21</sup> Segundo Canuto (2010, p. 117) o Estatuto da Cidade

---

<sup>21</sup> O art. 2º do Estatuto da Cidade aponta que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a

pretende que as políticas públicas sejam direcionadas ao cidadão e, nesse objetivo, integrar transporte, habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, educação, saneamento básico, patrimônio histórico e arquitetônico, todos elaborados com gestão democrática.

O planejamento urbano é de responsabilidade do município que tem no Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, o seu ponto de partida e sua sedimentação. Para a execução do que está previsto no Plano Diretor, existem as políticas públicas a serem idealizadas e executadas pelo poder público, de forma isolada ou em regime de cooperação com a iniciativa privada ou com a sociedade, tudo visando o objetivo que é desenvolver a função social da cidade e da propriedade urbana para atender os anseios da sociedade que nela habita.

O planejamento urbano não é mais uma opção do administrador: ele deve executar as ações propostas em face do interesse da sociedade. Esse planejamento se dá por meio do Plano Diretor que é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes<sup>22</sup>.

---

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

<sup>22</sup> Art. 40, do Estatuto da Cidade: O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

A Lei do Plano Diretor regulamenta as ações políticas relacionadas ao funcionamento da cidade e a identificação da função social da propriedade urbana. Na explicação de Melo (2010, p. 63 - 65), a política municipal ordena a propriedade urbana de acordo com os ditames sociais que deverão estar impressos e positivados na lei do Plano Diretor, instrumento que desenha e fixa as diretrizes de uso, parcelamento e ocupação do solo, permitindo o encaminhamento de ações concretas na cidade. Complementa afirmando que a moradia está no âmago da questão urbana, objeto de desejo e de muitas pessoas que a Constituição prevê como direito fundamental e que indica quais os objetivos da política urbana a serem desenvolvidos pelo município, incluindo tal direito, tendo em vista que compõe uma das funções da cidade.

O Estatuto da Cidade no artigo 4º, inciso V, aponta alguns institutos jurídicos para atingir a função social da cidade e torná-la mais sociável. Para Melo (2010, p. 84) tais institutos têm a função de dar a efetividade às diretrizes gerais, sendo ponto de apoio a serem utilizados cada um em uma situação específica, objetivando um processo de urbanização mais eficiente.

Dentre estes institutos existem aqueles que, mais diretamente, visam tornar efetivo o direito à moradia, quais sejam: a) desapropriação; b) concessão de direito real de uso; c) concessão de uso especial para fins de moradia; d) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e) usucapião especial de imóvel urbano; f) direito de superfície; g) direito de preempção; h) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; i) transferência do direito de construir; j) operações urbanas consorciadas; k) regularização fundiária, e a; l) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária.

No tocante à desapropriação para fins de moradia, no âmbito urbano, é possível quando o poder público municipal desapropria o imóvel quando ele não está cumprindo sua função social conforme o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, daí pode vir a ser desapropriado para fins de assentamento e construção de casas populares, atendendo a uma política pública habitacional. A desapropriação por interesse social está regulamentada no art. 2º, inciso V, da lei nº 4.132/1962 e considera de interesse social a construção de casas populares.

---

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Quando acontece esta modalidade de desapropriação para esta finalidade, não poderá haver mudança do objeto, ou seja, sendo para a construção de casas populares não pode, por exemplo, construir um hospital público.

A concessão de direito real de uso pode incidir sobre imóveis públicos ou privados e na explicação de Carvalho Filho (2013, p. 89-90), é um contrato administrativo em que o concedente outorga ao concessionário direito real de uso com a destinação específica de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social, que pode ser para fins de moradia.<sup>23</sup>

A concessão de uso especial para fins de moradia viabiliza o direito à moradia para aqueles que estavam instalados em bens imóveis públicos com até 250 m<sup>2</sup> a mais de 5 anos, ininterruptos e sem oposição, até 22 de dezembro de 2006. Não podendo haver a usucapião de bens públicos e para proteger o direito à moradia daquelas famílias que já se encontravam na situação acima descrita, o Código Civil no art. 1225, inciso XI considera referida concessão um direito real. Não há transferência da propriedade, mas apenas a posse para o ocupante. Silva (2002, p. 156) esclarece que a concessão de uso especial para fins de moradia não se confunde com a usucapião urbana, pois esta é modo de aquisição da propriedade e não meio de obter mera concessão de uso. O modo de aquisição dessa concessão deverá ser obtido pela via administrativa. Havendo recurso, poderá ajuizar demanda judicial, assim explica Diniz (2018, p. 514): o título de concessão de uso especial para fins de moradia deverá ser adquirido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública, em caso de recusa ou omissão deste, por meio do Poder Judiciário. Esse título servirá para fins de registro no cartório de imóveis.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios constante no Estatuto da Cidade consiste no poder que o Poder Público municipal tem de cobrar do proprietário a obrigação e providência de adequar seu imóvel ao Plano Diretor. Caso o proprietário não cumpra o disposto na lei e na Constituição Federal, estará sujeito, sob pena sucessivamente de: haver o parcelamento ou edificação compulsórios, cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, art. 182, §4º, I, II e III, da CF/88.

---

<sup>23</sup> O Estatuto da Cidade introduziu uma regra para esse instituto, art. 4º, §2º, ao dispor que: “Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente”.

A usucapião especial de imóvel urbano prevista no art 9º do Estatuto da Cidade e no art. 183 da CF/88 estabelece que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esse título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. É fundamental citar o fim social para o qual este instituto jurídico foi criado. O fim social é a efetivação do direito à moradia e a aquisição do direito de propriedade. A viabilização da moradia, componente das funções a ser exercida pela cidade, tem fundamento na usucapião urbana.

A usucapião especial urbana coletiva prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade é outro instrumento de efetivação do direito à moradia, quando prevê que os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Este instrumento tanto consagra o direito à moradia como o direito de propriedade para um grupo de pessoas que estavam em situações habitacionais irregulares.

O direito de superfície garante o direito à moradia quando o proprietário concede a outrem o direito de construir ou de plantar, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no cartório de registro de imóveis. Essa concessão poderá ser a título gratuito ou oneroso. O superficiário poderá construir sua moradia e ali estabelecer-se a abrigar-se.

O direito de preempção, regulamentado pelos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade, consiste na possibilidade do poder público municipal, mediante lei municipal, ter preferência para a aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação entre particulares. Referida lei delimita a área que incidirá o direito de preempção fixando o prazo da vigência. Esse direito será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para, por exemplo, fazer a regularização fundiária e executar políticas públicas habitacionais, assim efetivando o direito à moradia.

A outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, também chamada de solo criado, estabelece que o proprietário pode levantar em seu terreno construções que lhe aprouver, sempre observando as regras do Plano Diretor e os regulamentos administrativos e

resguardando o direito de vizinhança. Esse instrumento concretiza a função social da propriedade, vinculado a um potencial construtivo definido no Plano Diretor, bem como o direito à moradia.

A transferência do direito de construir é regulamentada por lei municipal e baseada no plano diretor. Medida esta que poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. A possibilidade da construção de moradias é atendida por esse instituto.

A chamada operação urbana consorciada, que deve estar prevista no Plano Diretor tem o objetivo de instituir parcerias entre o Poder Públicas e entes privados junto com os moradores da área para promover modificações urbanísticas de ordem estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Na explicação de Melo (2010, p. 86), este instituto pode ser utilizado para promover o acesso à moradia de interesse social, potencializando atividades imobiliárias em áreas ocupadas por loteamentos e conjuntos habitacionais populares, favelas, de maneira que os recursos advindos de tais operações revertam em favor da regularização fundiária.

A regularização fundiária regulamentada pela lei nº 13.465/2017 é um mecanismo de garantir o direito à moradia legal e urbanizada. O município de Fortaleza possui uma política pública que viabiliza esse direito regularizando a propriedade dos imóveis e concedendo o chamado “papel da casa”. Esse tema será tratado no capítulo terceiro.

Dentre os elementos da política urbana para atingir o objetivo do desenvolvimento sustentável da cidade está o direito à moradia adequada, direito esse atrelado a outros instrumentos que tornem a vida da sociedade digna. Porém, uma política urbana que seja progressista deve partir daquele ponto em que as pessoas se sentem confortáveis e seguras, que é, justamente, sua moradia, seu lar. Portanto, o poder público deve promover ações que viabilizem o desenvolvimento das cidades perseguindo os fins sociais a que elas se destinam.

Nos ensinamentos de Séguin (2002, p. 143), a função social da cidade compreende o direito das pessoas de possuírem uma moradia digna, transporte coletivo, saneamento básico, água potável, coleta de lixo e limpeza urbana, serviços de energia elétrica, gás canalizado, iluminação pública, saúde, educação, cultura, lazer, segurança pública, proteção do patrimônio

cultural e ambiental. Tais necessidades deverão ser atendidas para que se cumpra a função social da cidade.

A cidade exerce sua função social quando oferece a possibilidade de todos os que nela habitem possam usufruir dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e na legislação extravagante, visando diminuir a desigualdade social com a execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e justiça social, incluindo o direito à moradia.

Corroborando com o mesmo entendimento, Melo (2010, p. 33) explica que no Brasil, a lógica da exclusão social faz parte do modelo de desenvolvimento urbano como parte e consequência “natural” do modelo econômico adotado. As questões urbanas se agravam quando a cidade recebe pessoas que migram do campo ou de outros centros urbanos, em busca de melhores condições de vida, e todos necessitam acessar uma das principais funções da cidade: a moradia.

A chegada de pessoas que migram do campo para as cidades ou até de cidades para outras cidades a procura de melhores condições de vida provoca um crescimento desordenado dos centros urbanos. Todos os segmentos da cidade precisam fazer mudanças para se adequar ao crescente número de pessoas que procuram por uma melhor qualidade de vida em outros lugares. A procura por um lugar para “ficar” é uma das primeiras providências quando se chega a uma nova cidade. Diante dessa situação, quando o setor habitacional não está adequado para receber uma demanda extra, as pessoas passam a se instalar em cortiços, favelas e assentamentos irregulares levando a um crescimento do déficit habitacional. O constante aumento dos indicadores do déficit indica ausência de moradias, piores condições de habitação e, conseqüentemente, a não efetivação do direito fundamental à moradia.

### **2.3 Moradia digna *versus* déficit habitacional, como tornar efetivo o direito fundamental à moradia?**

As informações mais atualizadas sobre déficit habitacional no Brasil e nas capitais dos estados brasileiros são fornecidas pela Fundação João Pinheiro datadas de 2019 e foram publicadas em 2021. Referidos dados são utilizados oficialmente pelo governo federal conforme contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Regional e a Fundação João Pinheiro em 14 de janeiro de 2020.

No tocante ao déficit habitacional, Mastrodi (2016b, p. 881) explica que as questões

envolvidas estão ligadas tanto à qualidade quanto à quantidade, mas não é a produção maximizada de unidades habitacionais que resolverá toda a problemática do déficit. Não se resolve o déficit habitacional apenas com a produção de novas unidades em locais de (des) interesse por aqueles que as produzem. Attingir certo número de unidades residenciais é eficaz apenas para encarar a moradia como mercadoria, o que traduz a razão de ser na construção de conjuntos habitacionais longe dos espaços urbanos.

Déficit habitacional é a quantidade de unidades habitacionais que faltam para atender às pessoas que precisam de moradia e, também, a quantidade de pessoas que moram de forma inadequada, sem atender os parâmetros mínimos de uma condição digna de moradia. A Fundação João Pinheiro (2021a, p. 14) explica que o déficit habitacional está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas. Adicionalmente, inclui a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar não desejada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e não conseguem), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas, dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade e, também, da moradia em imóveis e locais precários e com fins não residenciais (domicílios improvisados).

A Fundação João Pinheiro, para calcular o déficit habitacional, utiliza três componentes, subdivididos em subcomponentes, quais sejam: a) habitação precária (domicílio rústico e domicílios improvisados); b) coabitação (unidade doméstica convivente e domicílio identificado como cômodo) e; c) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano. A fonte dos dados advém do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PnadC) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

A habitação precária diz respeito ao domicílio rústico e ao domicílio improvisado. O domicílio rústico é quando o material que predomina na construção das paredes é de taipa (sem revestimento), madeira, papelão, plásticos, todos reaproveitados, o que resulta em risco de contaminação e doenças em decorrência das situações de insalubridade. Não há paredes de alvenaria. O domicílio é improvisado quando estão localizados em lugares sem fins residenciais, como viadutos, tendas, vagões de trens, prédios abandonados em construções inacabadas.

A coabitação subdivide-se em unidade doméstica convivente e em domicílio identificado como cômodo. A unidade doméstica convivente se dá quando no domicílio habitam, no mínimo, 4 pessoas com relação de parentesco da pessoa de referência do domicílio, ex: filhos, genros, noras, netos etc. Para esses núcleos serem considerados como déficit habitacional é necessário que a unidade habitacional tenha, no mínimo, duas pessoas por cômodo servindo como dormitório. Tais famílias não possuem uma alternativa a não ser dividir a moradia com outra família, uma vez que o acesso à habitação e aos serviços habitacionais básicos são insuficientes. O domicílio identificado como cômodo são aqueles compostos por um ou mais aposentos localizados em casas de cômodos, como os cortiços.

Contabiliza-se para o cálculo do déficit as famílias que têm dificuldades de acesso à moradia própria devido aos elevados custos com aluguel. O ônus excessivo que se tem como parâmetro corresponde ao número de domicílios urbanos, com renda familiar de até 3 salários-mínimos e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel. Os domicílios que fazem parte dessa categoria não são classificados como rústicos nem como cômodos. O critério nessa categoria foi o de renda e gasto excessivo com aluguel (Fundação João Pinheiro, 2021a, p. 73).

Pelos dados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil aumentou no período de 2016 até 2019, mas os componentes apresentaram diferentes comportamentos. Sabe-se que para cômputo do déficit deve-se levar em consideração os componentes acima descritos.

Tabela 1 – Déficit habitacional componentes Brasil (Quantidade e Percentual) de 2016 a 2019.

<b>Especificação</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Habitação</b>	<b>1.296.754</b>	<b>1.490.695</b>	<b>1.423.686</b>	<b>1.482.585</b>
<b>Precária</b>	<b>(22,9%)</b>	<b>(25,0%)</b>	<b>(24,3%)</b>	<b>(25,2%)</b>
Rústicos	760.264 (13,4%)	801.668 (13,4%)	711.303 (12,1%)	696.849 (11,9%)
Improvisados	536.490 (9,5%)	689.027 (11,5%)	712.383 (12,1%)	785.736 (13,4%)
<b>Coabitação</b>	<b>1.546.103</b>	<b>1.527.259</b>	<b>1.400.701</b>	<b>1.358.374</b>
<b>Cômodos</b>	<b>(27,3%)</b>	<b>(25,6%)</b>	<b>(23,9%)</b>	<b>(23,1%)</b>
Cômodos	137.223 (2,4%)	117.378 (2,0%)	99.546 (1,7%)	96.968 (1,7%)
Unidades Conviventes	1.408.880 (24,9%)	1.409.882 (23,6%)	1.301.155 (22,2%)	1.261.407 (21,5%)
<b>Ônus excessivo</b>	<b>2.814.391</b>	<b>2.952.708</b>	<b>3.045.653</b>	<b>3.035.739</b>
<b>aluguel urbano</b>	<b>(49,7%)</b>	<b>(49,5%)</b>	<b>(51,9%)</b>	<b>(51,7%)</b>
<b>Déficit</b>	<b>5.657.249</b>	<b>5.970.663</b>	<b>5.870.041</b>	<b>5.876.699</b>
<b>habitacional</b>	<b>(100%)</b>	<b>(100%)</b>	<b>(100%)</b>	<b>(100%)</b>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Conenua (PNADC) - 2019; Cadastro Único (CadÚnico) – Data de extração: 14/11/2020. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

No último ano da análise, 2019, o principal componente do déficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o aluguel urbano. Ao todo, 3,035 milhões de domicílios, cuja renda domiciliar era inferior a três salários-mínimos, utilizaram mais de 30% dela com aluguel, o que representa 51,7% do total do déficit do país. Em seguida, vieram as habitações precárias, com 1,482 milhão de unidades, o que corresponde a 25,2% do déficit, e, por último, a coabitação, com 1,358 milhão de domicílios, equivalente a 23,1% do déficit. O total é de 5.876.699 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

No Estado do Ceará, em 2019, o déficit habitacional era de 239.187 milhões, o que corresponde a 4,1% do total do índice brasileiro. Como já explicitado, esse índice é composto de três elementos. Assim, no Ceará, 28.912 habitações se encontram em situações de precariedade o que corresponde a 2% do total do Brasil; 69.420 domicílios consideração como coabitação, o que corresponde a 5,1% do total do Brasil e 140.885 habitações cujo aluguel é excessivo comprometendo até 30% da renda familiar, isso corresponde a 4,6% do total do índice brasileiro. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

No município de Fortaleza, objeto do presente estudo, em 2019, o déficit habitacional era de 107.230 milhões, o que corresponde a 1,8% do total do índice brasileiro. Fortaleza possuía, no supracitado ano, 4.776 habitações em situação de precariedade, o que corresponde a 0,3% do total do índice brasileiro; 25.676 habitações na categoria de coabitação, o que corresponde a 1,9% do índice total do Brasil, e; 76.779 habitações cujo aluguel é excessivo, comprometendo até 30% da renda familiar, tal índice corresponde a 2,5% do total do Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b).

Em Fortaleza, o gasto para se ter e manter uma moradia demanda do indivíduo um gasto excessivo. Observa-se que esse é o maior indicador dos componentes do déficit o que avança seu aumento. O Município possui uma política pública, regulamentada pela lei municipal nº 10.328/2015, que versa sobre o aluguel social, cujo objetivo é o município arcar com as despesas do aluguel para garantir a moradia. Referida política pública habitacional será melhor estudada no capítulo terceiro.

Inadequação domiciliar são as diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores. A solução dessas carências passa pela adoção de diferentes políticas públicas, que vão desde a regularização (titulação e urbanização)

de domicílios localizados em núcleos urbanos informais, até a construção de unidades sanitárias de uso exclusivo do domicílio, a adequação da cobertura e a provisão de serviços básicos de infraestrutura, como pavimentação, água, esgotamento sanitário, luz e coleta de lixo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021, p. 15).

A noção mais imediata de déficit habitacional é da necessidade de construção de novas moradias para solucionar parte do problema habitacional, porém só esse item não irá melhorar os indicadores do déficit. É salutar versar sobre as várias inadequações das moradias e o modo de vida das pessoas que habitam essa moradia. As inadequações de uma moradia estão relacionadas às carências de itens que deveriam conter na habitação e não existem.

Como exposto, o déficit habitacional é um dado nacional que busca considerar a falta (déficit) de moradia e/ou a existência de habitações em condições inadequadas. Para o cálculo da inadequação dos domicílios urbanos, a Fundação João Pinheiro (2021, p. 26) exclui os imóveis rurais, as habitações precárias (improvisadas ou rústicas) e os domicílios tipo cômodos. É preciso considerar a estrutura física dos imóveis que irão ser avaliados como inadequados.

Os componentes e subcomponentes utilizados para o cômputo das moradias inadequadas são: a) carência de infraestrutura urbana (tendo como subcomponentes: a energia elétrica, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a coleta de lixo); b) carências edilícias (tendo como subcomponentes: a inexistência de banheiro exclusivo, o número de cômodos do domicílio é igual ao número de cômodos servindo de dormitório, o armazenamento inadequado de água, cobertura e piso inapropriados); c) inadequação fundiária urbana. Na ausência de algum desses componentes e/ou subcomponentes a moradia é considerada inadequada.

Observa-se que é imprescindível considerar o déficit não só como a falta de moradia, mas também como se encontra essa habitação. Não se pode mais cogitar uma moradia apenas com paredes e teto, é preciso levar em consideração como é esse teto, esse piso, em que contexto urbano está inserida essa moradia.

No entendimento de Mastrodi (2016b, p. 879) não obstante, a pretensão em falar “moradia deficitária” em vez de “déficit de moradias” serve para pôr foco sobre a qualidade e não a quantidade de unidades habitacionais. O direito à moradia adequada é um problema muito mais relacionado à qualidade (ou à falta dela) que à quantidade, e se refere à necessidade de as unidades habitacionais serem planejadas e construídas de forma integrada aos demais fatores expressivos da cidade.

Faz sentido o cálculo do déficit habitacional relacionar o que falta de moradias com a qualidade das moradias (inadequações das moradias, identificação de domicílios precários, ônus excessivo com o gasto de aluguel, inadequações edilícias urbanas), assim o poder público poderá elaborar e executar políticas públicas assertivas que garantam o acesso à moradia digna.

Para obter um parâmetro de como se encontra a moradia adequada no Brasil é preciso relacionar o cálculo de déficit e o cálculo dos domicílios inadequados. Os cálculos são compostos de componentes como: os domicílios improvisados, as unidades domésticas conviventes, os domicílios com ônus excessivo com aluguel, a falta de infraestrutura urbana, de infraestrutura edilícia e a inadequação fundiária. O Brasil possui mais de 24 milhões de domicílios com, no mínimo, uma das inadequações citadas, o que já considera a habitação como inadequada. A Fundação João Pinheiro (2021, p. 32) aponta que, em 2019, as regiões nordeste e norte foram as que mais se destacaram no percentual de domicílios urbanos inadequados, contando com, aproximadamente, 50% do total do Brasil.

O estudo feito pela Fundação João Pinheiro (2021, p. 31-32) para o ano de 2019 não traz o cálculo dos domicílios inadequados por unidades da federação, mas por regiões. A região nordeste apresentou o maior número de imóveis inadequados no tocante a infraestrutura, em torno de 6.000.000 habitações; para as inadequações edilícias, em torno de 3.200.000 habitações, e; para as inadequações fundiárias o montante foi em torno de 200.000 habitações.

O município de Fortaleza por fazer parte da região nordeste, integra o grupo onde tem o maior número de moradias inadequadas no tocante à infraestrutura urbana, ou seja, domicílios que não dispõe de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos: energia elétrica de forma contínua, rede geral de abastecimento de água com canalização interna de forma contínua, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

Ainda no que diz respeito às inadequações das moradias, a região Nordeste, em relação às demais regiões do país, apresentou o maior número de domicílios com inadequação edilícias, que são inadequações relacionadas à inexistência de banheiro exclusivo, moradias onde o número total de cômodos é igual ao número de cômodos servindo de dormitório, onde o armazenamento de água é inadequado e onde a cobertura e o piso são inadequados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 73). Isso demonstra a necessidade de políticas públicas que objetivem conceder moradias consideradas dignas para o ser humano, agregando outros direitos como saúde, educação, mobilidade urbana, coleta de lixo, lazer, segurança

pública.

No município de Fortaleza, dentro dos Programas Habitacionais, está a Política Pública das Melhorias Habitacionais que visa trazer benefícios e melhorias às moradias, tornando-as melhor habitáveis e mais confortáveis. Isso acontece com a construção de banheiros, cômodos, troca de pisos e coberturas. O maior objetivo é tornar as habitações mais apropriadas para atender o conceito de moradia digna.

A inadequação domiciliar se relaciona a qualidade da habitação, ou seja, a qualidade dos serviços considerados essenciais aos moradores de um determinado local. Nesse sentido, o indicador se relaciona mais com a necessidade de melhorias na habitação do que, obrigatoriamente, a sua substituição ou a premência da construção de uma nova moradia. Esses aspectos vão ao encontro do que tem sido estabelecido pela ONU na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.<sup>24</sup>

Para melhor entendimento, a Agenda 2030 possui uma proposta com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas que foram aprovadas pela Assembleia Geral da ONU em 2015. O objetivo nº 11 visa tornar as cidades e as comunidades sustentáveis, tornando as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Tem como meta a garantia do acesso a todos a uma habitação segura, adequada e de preço acessível, bem como acesso aos serviços básicos e essenciais à dignidade humana, além de urbanizar as favelas. Então, saber as necessidades básicas do ser humano relacionadas às habitações é essencial para a elaboração e execução de políticas públicas assertivas.

As discussões em torno do direito à cidade acabam por envolver o direito à moradia. Assim, percebe-se uma maior discussão sobre os direitos sociais, no qual a questão habitacional está envolvida. A Fundação João Pinheiro (2021a, p. 23) explica que ter acesso a uma habitação adequada pode ser considerado um “direito social ou um direito de cidadania”. Deve-se

---

<sup>24</sup> Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Adotaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” onde os Estados-membros se comprometeram a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos sem deixar ninguém para trás. A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro. (ONU, 2016).

ênfatisar que o “direito ao acesso a uma habitação adequada” não implica, necessariamente, que cidadãos ou famílias exerçam esse direito ou liberdade. Nesse contexto, é interessante a discussão quanto à questão da coabitação (ou mais de uma família em um mesmo domicílio). De fato, em muitas situações, diversas famílias optam, querem ou precisam conviver com outros parentes e famílias, por diversos motivos, entre eles o cuidado com familiares com saúde debilitada, a divisão de tarefas, afeição, cuidados com crianças, entre outros.

Ao analisar o déficit habitacional no Brasil e no município de Fortaleza no ano de 2019, a Fundação João Pinheiro aponta que o déficit é mais prevalente para os casos cujo responsável pelo domicílio é a mulher. No Brasil as estimativas apontam que as mulheres são a pessoa de referência em 60% dos domicílios com déficit habitacional, isso corresponde a 3.523.177 unidades habitacionais. Elas aparecem como maioria em todos os componentes do déficit (habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel). No município de Fortaleza 59,4% dos domicílios com déficit possuíam as mulheres como responsáveis, isso corresponde a 63.651 unidades habitacionais na capital cearense. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 134-137).

É preciso fazer um cruzamento de dados constantes do déficit habitacional relativo ao ônus excessivo com o aluguel e as mulheres como mantenedoras do domicílio. A Fundação João Pinheiro (2021a, p. 47) aponta que nos domicílios identificados como déficit em função do ônus excessivo por aluguel, as mulheres são, em sua maioria, a pessoa de referência. Isso reforça a ideia da vulnerabilidade desses domicílios, seja em função de que essas mulheres responsáveis, muitas vezes, estão acompanhadas de seus filhos menores, seja em função de que a renda financeira média desses domicílios tende a ser menor comparada àqueles em que os homens são os responsáveis.

A mulher como responsável pelo domicílio precisa trabalhar para garantir o sustento seu e de sua família, incluindo os gastos com a moradia. Sabe-se que, no Brasil, há uma diferença de ganho salarial entre os gêneros. As mulheres ganham, em média, 20,5% a menos do que os homens, segundo pesquisa do IBGE.<sup>25</sup> É preciso considerar que a jornada de trabalho da mulher

---

<sup>25</sup> Mesmo com uma leve queda na desigualdade salarial entre 2012 e 2018, as mulheres ainda ganham, em média, 20,5% menos que os homens no país, de acordo com um estudo especial feito pelo IBGE, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Os dados, relativos ao quarto trimestre de 2018, consideraram apenas pessoas entre 25 e 49 anos, e mostram que a disparidade entre os rendimentos médios mensais de homens (R\$2.579) e mulheres (R\$ 2.050) ainda é de R\$529. A menor diferença foi de R\$471,10 em 2016, quando as mulheres ganhavam 19,2% menos. (IBGE, 2021a).

estende-se, também, para os afazeres domésticos e cuidados com as pessoas. Ela precisa distribuir seu tempo com as demandas do mercado e do lar, isso pode implicar menos condições financeiras para melhorar ou adquirir sua moradia.

O maior programa habitacional do Brasil, Programa Minha Casa, Minha Vida, regulamentado pela lei nº 11.977/2009, nos artigos 35 e 35-A estipulam que os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do orçamento geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS.

No âmbito do município de Fortaleza o Programa da Locação Social, regido pela lei municipal nº 10.328/2015 em que consiste na concessão de auxílio às famílias que se enquadrem nas situações legais previstas e que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, concede a titularidade para o pagamento dos benefícios, preferencialmente, à mulher responsável pela família. Esses exemplos constantes nas políticas públicas existentes apontam um caminho para privilegiar a mulher responsável pela moradia e para tentar reduzir o déficit habitacional.

A renda domiciliar é um componente que não está diretamente ligado ao cálculo de déficit habitacional, mas aparece nos dados estatísticos, uma vez que o dinheiro é fator importante a ser considerado num país capitalista como o Brasil e importante para a aquisição de bens e serviços. Observa-se que a faixa de renda domiciliar média do brasileiro na distribuição dos componentes do déficit habitacional tem uma variação, bem como é diferente entre as regiões do país.

No componente da habitação precária, cerca de 76% dos domicílios possuem renda domiciliar de até um salário-mínimo. Para o componente coabitação, todavia, estima-se que a renda domiciliar esteja acima de três salários-mínimos em aproximadamente 42% dos casos. Para o ônus excessivo com o aluguel urbano, predominam os domicílios com renda domiciliar entre um e dois salários-mínimos ou aproximadamente 45% dos domicílios desse componente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 140).

Observa-se que o poder aquisitivo das famílias brasileiras ainda não é suficiente para ter

uma moradia considerada adequada. O pior dado vê-se nos domicílios precários onde as famílias que habitam nesses domicílios, sem estrutura digna de sobrevivência, auferem até um salário mínimo. As palavras de Melo (2010, p. 156) reforçam que o direito de morar dignamente está diretamente vinculado à condição econômica, que remete ao acesso ao trabalho e programas de geração de renda, tornando o indivíduo capaz de ter acesso a todos os direitos que lhe são inerentes pela sua condição cidadã, dentro do que está descrito na Constituição como ideal de vida.

A região nordeste apresenta a maior parte do déficit habitacional entre os domicílios com até um salário-mínimo, ou seja, 60% dos domicílios cuja renda da família não ultrapassa um salário mínimo estão localizados na região nordeste. E dentro desse percentual (60%), 29% correspondem a faixa das habitações precárias, isso corrobora com os dados nacionais acima apontados. Ainda no Nordeste e dentro dos 60% na faixa de até um salário-mínimo, 5,2% relacionam-se com as coabitações e 25% estão ligados ao ônus excessivo com gasto com habitação, segundo os indicadores da Fundação João Pinheiro (2021b, p. 142 - 144).

Este cenário decorre de uma má distribuição de renda, de políticas públicas e planejamento urbano ineficientes que não conseguem suprir a necessidade de melhorar o indicador do déficit habitacional, bem como não sendo possível melhorar substancialmente as condições habitacionais. Desse modo, se vê que, mesmo com a implementação de políticas públicas de moradia, o Estado ainda não consegue garantir o direito fundamental à moradia para a população brasileira e o déficit habitacional sinaliza uma afronta à dignidade.

### 3 A ATIVIDADE DO ESTADO E O DEVER DE VIABILIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A partir da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente no período compreendido entre 1933 e 1961, foi presenciado um Estado mais intervencionista, principalmente nas áreas sociais, isso porque o Estado passou a oferecer serviços públicos em larga escala. A realização destes serviços acontece por meio de políticas públicas, que demanda do Estado um orçamento para custeá-las. Políticas públicas são ações e programas da Administração Pública com a finalidade de concretizar direitos e objetivos determinados pelo ordenamento jurídico.

O direito à moradia é tido como um direito social prestacional, necessitando do Estado para sua concretização. A atividade intervencionista do Estado é uma das características do Estado Democrático de Direito. Aqui, o Estado possui uma diversidade de demandas sociais que precisam ser atendidas, minimamente, para se aproximar de uma igualdade social. O Poder Público tem um impasse na escolha dessas demandas, uma vez que não possui recursos financeiros suficientes para satisfazer a todas elas. Porém, quando se trata do direito à moradia, um direito fundamental e social, sua aplicabilidade deve ser imediata, sendo viável a intervenção do Poder Judiciário, caso necessário, para que haja sua efetivação.

Destarte, o presente capítulo tem o propósito de definir: o que são políticas públicas e seus elementos; demonstrar, com base na teoria de John Rawls, que as políticas públicas devem assegurar uma igualdade e a justa oportunidade para os menos favorecidos; apontar a importância das políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais; explicar o histórico das políticas públicas habitacionais no Brasil com a descrição das políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020; explorar os dados coletados na Secretaria de Habitação do Município de Fortaleza (Habitafor), com base nos questionários respondidos pelos gestores públicos sobre a possível efetivação do direito à moradia por meio das políticas públicas vigentes no município; identificar a possibilidade da judicialização do

direito à moradia como mecanismo de garantir o direito fundamental à moradia.

### **3.1 Política pública habitacional como garantia de efetivação do direito à moradia**

Para tentar uma distribuição equitativa de bens que garantam os direitos, atendendo os anseios sociais, o Estado precisa atuar para intervir e garantir direitos igualitários para todos. Para isso, explica Fernandes (2018, p.21) que a justiça passou a ser vista como uma necessidade de se garantir o mínimo existencial, com a distribuição e redistribuição de recursos materiais para se alcançar a desejada “igualdade” através da intervenção estatal. Aqui, a justiça clamou pela intervenção do Estado, bem como passou a garantir que o Estado não ultrapassasse os limites da liberdade já alcançados pela sociedade, assegurando direitos mínimos a todos.

Para tentar justificar a igualdade social e a distribuição de recursos, tem-se o princípio da justiça distributiva de John Rawls, que prevê a construção do bem comum com a participação de todos (indivíduos com a capacidade de formar uma concepção de bem), aplicando a justiça para os fins básicos da sociedade, tais como saúde, educação, moradia, alimentação e segurança.

Para a teoria da justiça de Rawls, os tomadores de decisões (os representantes) deveriam estar isentos de pensamentos e opiniões que pudessem influenciar a elaboração de suas decisões. Eles estariam numa chamada “posição original de igualdade” e o conceito de justiça adotado por eles derivaria dessa condição. Para isso, eles estariam revestidos por um “véu da ignorância” que os levaria a definir princípios de justiça puro, uma vez que desconheciam essa “posição original” e escolheriam o que seria justo com base na igualdade e liberdade.

No tocante à “posição original”, Rawls (1981, p. 33) explica ser uma situação puramente hipotética, definida a levar a um conceito de justiça. Características dessa situação seria o fato de ninguém conhecer sua posição na sociedade, nem a posição da sua classe, e nem mesmo seu status social ou a parte que lhe caberá na distribuição dos bens, das capacidades naturais, da inteligência, da força. Assim, os princípios da justiça seriam estabelecidos em total ignorância do status que cada um ocuparia. Como ninguém conheceria sua posição e todos estariam posicionados na mesma categoria, ninguém seria capaz de fazer uma escolha que favoreça sua posição e os princípios de justiça seriam respaldados pela equidade.

Complementa Rawls (1981 p. 119), explicando o véu da ignorância e a posição original:

A ideia da posição original consiste em estabelecer um procedimento equitativo, de modo que sejam justos quaisquer que venham a ser os princípios acordados. O objetivo é usar a noção de pura justiça processual como base da teoria. De algum modo precisamos anular os efeitos das contingências específicas que embaraçam os seres humanos e o tentam a explorar circunstâncias sociais e naturais em vantagens próprias. Então, a fim de fazê-lo, presumo que as partes se situam atrás de um véu de ignorância. Não sabem como as várias alternativas afetarão seu caso particular e são obrigados a avaliar os princípios tão só à base de considerações gerais.

Isso deve ser aplicado quando da realização das políticas públicas, ou seja, o agente público ao elaborar a política pública deve se isentar de suas vontades e focar na coletividade. A base de justiça de Rawls é uma igualdade equitativa, extraída dos princípios da equidade e da diferença, sem esquecer da justa oportunidade para todos. A política pública tem que assegurar essa igualdade e a justa oportunidade para os mais vulneráveis e menos favorecidos.

Nessa mesma premissa, Fernandes (2018, p. 74) explica que a adoção de políticas públicas assegura exatamente, essa justa oportunidade aos que são menos favorecidos como um fator necessário. Por essa ótica, a promoção de políticas públicas visa que seja efetivado um equilíbrio distributivo de forma eficiente, estável e justo. E, com base no princípio da diferença, o investimento em políticas públicas sociais deve ter o condão de melhorar a condição de vida dos menos favorecidos.

Os princípios da justiça aplicados por Rawls apontam que o primeiro trata sobre a liberdade para todos, onde todos podem ter o direito de participação política, de reunião, de liberdade de culto, de expressão, entre outros. Rawls (1981, p. 67) explica que, nesse princípio, a pessoa deve ter a mais ampla liberdade, na medida que seja compatível com a liberdade similar dos outros indivíduos.

No segundo princípio da teoria de Rawls (1981, p. 67), as desigualdades econômicas e sociais devem ser combinadas de forma que ambas se equiparem às expectativas de vantagens para todos. Pode-se equiparar às políticas públicas no sentido de que estas devem atender às expectativas de parte da sociedade. Esse princípio se divide em duas vertentes: a necessidade de garantir o mínimo essencial dos direitos aos menos favorecidos e a necessidade da repartição equilibrada de bens primários.

Assim, aponta Rawls (1981, p. 68): “Quanto à distribuição de bens e rendas, ela não deve ser necessariamente igualitária, deverá ser de forma a dar a maior vantagem possível para todos, sendo que ao mesmo tempo, as posições das autoridades e dos órgãos de comando devem ser

acessíveis a todos.”

Rawls explica que se deve beneficiar os menos favorecidos. Acontecendo isso, poder-se-ia justificar uma “desigualdade” onde se tem que maximizar o mínimo. Para o filósofo, é permitida uma desigualdade social, desde que seja para beneficiar os desfavorecidos socialmente. As funções públicas sociais devem ser acessíveis a todos por meio de cargos ou funções por uma questão de justa oportunidade. O que importa é ter a chance de participar. O direito está ligado ao que é justo. Deve haver um ato político não violento. Com isso, as políticas públicas devem ser elaboradas por aqueles que exercem os cargos públicos, que são legitimados para isso, com propósito de atender ao mínimo essencial àqueles menos favorecidos.

Com isso se explica a necessidade de um Estado que interceda para tentar minimizar as desigualdades. Um Estado intervencionista e prestacional que faça políticas públicas para diminuir as diferenças, políticas estas que garantam o desenvolvimento social e que efetivem os direitos fundamentais postos na Constituição Federal.

Na sociedade democrática de Rawls não se pretende extinguir as desigualdades, tendo em vista que elas sempre existirão em razão de diferenças naturais e sociais. Entretanto, compete às instituições diminuir as desigualdades, garantindo igualdade de oportunidades aos indivíduos no tocante a emprego, educação e outros componentes elementares para obter sua dignidade. Para isso, ele aponta que o indivíduo deve possuir condições mínimas de aquisição de bens primários e necessários para sua sobrevivência. Isso deve ser aplicado quando da realização das políticas públicas, ou seja, o agente público ao elaborar a política pública deve se isentar de suas vontades e focar na coletividade.

Nussbaum (2013, p. 28), tratando sobre as primeiras teorias ocidentais relacionadas à justiça política e social em um Estado de Direito, destaca a existência de um pacto social entre o indivíduo e o governante e esclarece que, de forma geral, é mais vantajoso participar de uma comunidade do que ficar fora dela, tendo em vista que a submissão a uma autoridade garante reciprocidade entre os homens, do mesmo modo que o poder da autoridade não é irrevogável, podendo ser sustado, caso se descuide de direitos fundamentais. Para complementar, Dworkin (2002, p. 32) explica que o termo “política” estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria no aspecto econômico, político ou social da comunidade, sempre relacionado com uma meta ou finalidade coletiva.

Assim, no dizer de Fernandes (2018, p. 25), as políticas públicas acarretam uma

integração social, porque promovem o exercício do direito mais igualitário para todos. Tais políticas se baseiam na ideia de justiça distributiva, sendo uma maneira de reaver os danos sociais sofridos pelos grupos menos favorecidos, em razão das discriminações sociais e das desiguais oportunidades recebidas.

As políticas públicas devem realizar um papel de diminuir as desigualdades de direitos existentes entre as pessoas que vivem numa mesma sociedade e sob o mesmo comando jurídico. Num Estado democrático de Direito, a intervenção do Estado, realizando e exercendo as políticas públicas para garantir o mínimo existencial, vem corroborar com a redução das diferenças, oportunizando aos menos favorecidos a realização de direitos básicos e fundamentais.

Políticas públicas são um conjunto de ações do governo que influenciam a vida das pessoas e que produzem efeitos na sociedade. Pode-se afirmar que política e políticas públicas estão relacionadas ao poder social. Para explicar essa ligação com o poder, Dias (2019, p. 2) aponta que, no idioma inglês, existem dois termos relacionados à “política” que possuem significados diferentes: *politics* e *policies (policy)*.

O termo *politics* diz respeito a um conjunto de ações que definem estratégias para melhorar o rendimento dos participantes e alcançar determinados objetivos. Trata-se de política como a construção de um consenso comum e, também, a luta pelo poder. Pode-se referir à carreira profissional de um político. Já o termo *policy* se refere a ações do governo que visam atender às necessidades da sociedade. Aqui, a política é realizada por uma autoridade legítima e busca alocar os recursos como, por exemplo, política de educação, saúde, moradia e fiscal, ou seja, produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. Possui uma dimensão de normatividade constitucional, havendo um consenso pactuado entre os diversos atores políticos.

Sobre *politics*, entende-se, também, como sendo a capacidade de afetar o comportamento dos outros, podendo ser um artifício ou um meio em que um indivíduo ou um grupo de indivíduos manipulem outros para realizar suas vontades e realizar seus planos. É uma dimensão de embates e de colisões políticas, havendo um relacionamento dinâmico entre os atores políticos.

Para Bobbio (2003, p. 82) aquilo que o Estado e a política têm em comum é a referência ao fenômeno do poder. A definição de poder político como o poder que está em condições de recorrer em última instância à força é uma definição que se refere ao meio de que se serve o

detentor do poder para obter os efeitos desejados. Não há teoria política que não parta, de alguma maneira direta ou indiretamente, de uma definição de poder e de uma análise do fenômeno do poder.

Não se deve separar os três conceitos das ideias que eles trazem, uma vez que os todos estão inter-relacionados, pois um depende do outro para se complementar. A *politics* fomenta a *policy*, pois para compreender a política das democracias constitucionais, é imperecível que se articule os dois significados.

O termo “política” veio da ideia que Aristóteles (2005, p. 97) lançou em sua obra “Política”, onde o termo está relacionado a *polis* (*politikós*) que se refere à cidade, urbano, público e social, ou seja, atributos relacionados à atividade Estatal: o Estado como sujeito ou objeto da ação.

Para Dias (2019, p.3), o Estado é sujeito por pertencer à esfera da política, pois: comanda ou proíbe algo; detém controle sobre um determinado território; legisla normas válidas para todos que estão em seu território; extrai e distribui recursos de um setor para outro da sociedade. O Estado é objeto de ação quando partem da sociedade civil iniciativas que visam influenciar ações do Estado. Assim, a política tem esse sentido que associa às ações do governo.

A política pública é um instrumento de elaboração e execução de medidas que visam consolidar os ideais do Estado Democrático de Direito com efetivação e promoção dos direitos fundamentais. Para tanto, existe um sujeito ativo titular para planejar, realizar e financiar essas ações, que é o Estado. Este, por meio dos seus Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como pelos órgãos da Administração Pública direta ou indireta, é responsável pela criação, execução e financiamento das políticas públicas. A atuação do Estado é fundamental para a existência das políticas públicas.

A participação do Estado deve estar em conformidade com as ideias do Estado Democrático de Direito. Conseqüentemente, a elaboração e a execução das políticas públicas devem estar de acordo com as regras que constam na Constituição Federal. Importante a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo de criação e execução de uma política pública para conceder mais legitimidade, uma vez que o conteúdo envolvido está diretamente relacionado com os anseios da sociedade.

A participação de outros entes envolvidos junto com o Estado concede uma maior

efetivação dessas políticas que deve contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural, civil e político da União, dos Estados e dos Municípios. Sabe-se que diversas áreas de políticas não poderiam ser implementadas sem o apoio e parceria da sociedade civil. Quanto mais “atores” envolvidos no processo de planejamento e execução da política, maior a probabilidade de ela ser eficaz. Compreende-se que o papel principal desses envolvidos é influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo interesses próprios ou de quem os representa.

Convém destacar a importância da criação de uma conexão legítima entre Estado e sociedade, uma vez que, a partir dessa conexão, espera-se pela garantia de que as necessidades da população estejam sendo atendidas por meio de uma política pública adequada. A participação dos cidadãos deve ser um método a ser buscado tanto na elaboração quanto na execução do conteúdo da política pública tratada.

Na compreensão de Dias, (2019, p. 40) a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm representação política, seja na esfera governamental ou com atuação política da sociedade civil, como os movimentos sociais.

Uma política pública tem mais possibilidade de ser implementada quando há mais agentes diferentes atuando no domínio dessa política, coordenando suas ações para garantir sua eficácia. Por mais que os valores e motivos sejam diferentes, havendo a união de esforços em torno da questão envolvida, mais produtiva será a política pública.

Cada um dos envolvidos na elaboração, planejamento, implementação e execução de uma política têm um papel determinado. Sua atuação será determinada pelo funcionamento das instituições políticas e pelas regras institucionais que determinam os papéis de cada um e as regras de interação entre eles. Para que o objetivo da política pública seja alcançado, é necessária uma interação dos atores políticos com interesses diversos e atuações diferentes, mas tudo coadunando para o bem-estar social.

Tomando as esferas de atuação do governo, nas quais se articula o Estado, Dias (2019, p. 43) identifica os seguintes atores que atuam nas etapas de elaboração e execução das políticas públicas: atores fundamentais, partidos políticos, equipes do governo, corpo técnico, juizes, mídia, empresas, sindicatos, associações profissionais, organização do terceiro setor, atores do conhecimento, grupos de pressão, movimentos sociais e associações comunitárias.

Portanto, os atores fundamentais são: os chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal e distrital; os ministros; os secretários, e; os membros do poder legislativo, nas três esferas da federação. O corpo técnico são os funcionários de carreira lotados nos órgãos públicos. Os atores do conhecimento são as equipes de assessoramento, organismos internacionais e os centros de pesquisa. Os grupos de pressão são pessoas que defendem seus interesses junto aos órgãos do governo.

Sobre os membros do executivo e legislativo, vale destacar a intrínseca relação entre esses membros no papel de elaboração e aprovação de uma política pública. Isso se dá porque a proposta, na maioria das vezes, se inicia com o chefe do poder executivo que depois precisa da aprovação do legislativo. Se a maioria dos componentes do legislativo pertencerem ao mesmo partido político do chefe do executivo, é mais fácil a aprovação dos programas de governo; em sentido contrário, sendo a minoria dos membros do legislativo de diferentes partidos políticos mais difícil será a aprovação do programa.

Cada grupo tem um papel a desempenhar dentro de uma política pública e a participação da sociedade civil na esfera pública enriquece o debate. Tratando sobre o alcance da política pública, Dias (2019, p. 43) afirma que a extensão dessa política depende da forma como os atores envolvidos no processo interagem. Aponta que os ciclos do processo de políticas são viciosos ou virtuosos e que variam conforme os incentivos institucionais que influenciam o comportamento dos atores do processo, com o efeito dinâmico que as interações entre eles produzem sobre o resultado final.

No processo de elaboração e implementação, é importante que as necessidades e objetivos sejam definidos de maneira democrática com a participação dos mecanismos de participação social. A sociedade é quem conhece seus limites e suas necessidades, sendo fundamental a participação desta nesse processo, interagindo com os demais atores envolvidos. No Brasil, apontar as políticas públicas com relação de poder é vinculá-las ao princípio democrático e ao princípio da participação. Num Estado Democrático de Direito, a participação popular é o marco para definição do que seja democracia representativa.

Nesta democracia, a participação popular é indireta, periódica e formal, mediante instituições e procedimentos eleitorais necessários a regulamentar as escolhas dos representantes. Soares (2008, p. 234) define que a representação democrática é uma autorização outorgada pelo próprio povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela

constituição, para agir autonomamente em nome do povo e dos interesses deste.

O representante eleito desempenha um mandato político representativo, amparado pelos princípios da representação e da autoridade legítima, sendo esta uma das atribuições desse representante o exercício do poder, visando os fins e os interesses do povo. No regime democrático brasileiro, pressupõe uma comunidade política onde o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa ou semidireta).

Nas palavras de Nogueira (2013, p. 97), essa representação controla o poder político atribuído a quem não pode exercê-lo pessoalmente. A democracia representativa exige que haja uma separação do Poder Público de sua legitimidade de origem da soberania popular. Porém, isso pode resultar no descompromisso dos representantes para com a vontade popular, como políticas públicas discutidas e aplicadas à revelia do povo e distante de seus valores e opiniões.

Assim, Bonavides (2000, p. 217) explica que a vontade una e soberana do povo, que deveria resultar de um sistema representativo de índole e inspiração popular, se decompôs em nossos dias na vontade antagônica de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massa, ressaltam-se os interesses econômicos, políticos e sociais, e cada vez menos interesses globais do povo, e cada vez mais interesses parcelados de grupos e classes conflitantes.

Os interesses públicos se manifestam a partir dos fatos sociais acontecidos em um certo momento histórico. Isso leva à tomada de medidas destinadas à elaboração das políticas públicas que devem estar de acordo com os interesses da maior parte da coletividade de uma determinada época, bem como é preciso estar em consonância com o ordenamento jurídico vigente no país.

O Estado Brasileiro se fundamenta na Constituição Federal que contém normas de direitos fundamentais que protegem o indivíduo, regras de estruturação e organização do poder. Com base nessa Constituição, estão respaldadas as políticas públicas de Estado e as políticas públicas de governo. Entende-se por política pública de Estado quando tratar da consolidação do Estado Democrático de Direito, das garantias da soberania nacional e da ordem pública. As políticas públicas de governo tratam de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal.

Na explicação de Aith (2006, p. 236), a política pública de Estado é voltada para a

organização do Estado, de modo que ele tenha as bases estruturais mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos, enquanto que as políticas públicas de governo se utilizam das bases estruturais já consolidadas e promovem ações pontuais de proteção aos direitos humanos expressos na Constituição Federal. Essa diferenciação serve para compreender o limite da participação privada, uma vez que existem políticas públicas que só podem ser executadas pelo Estado por estarem relacionadas à consolidação das instituições que formam o Estado Democrático de Direito. Como exemplo, tem-se a política de segurança nacional, esta considerada política pública de Estado onde a participação da sociedade é de maneira complementar e subsidiária. As políticas públicas de governo são voltadas à satisfação dos interesses públicos sempre dentro dos limites constitucionais.

As políticas públicas fazem parte dos planos de governo e devem fazer parte das atividades dos chefes dos Poderes Executivos, no sentido de planejar, gerenciar e avaliar suas implementações. Assim, um dos objetivos dos políticos que ocupam esses cargos é estabelecer políticas públicas de suas preferências, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes ou vantajosas.

Segundo Fonte (2015, p. 185), o processo político possui duas vantagens essenciais: primeiro porque assegura o direito à participação da sociedade no processo político e em condições, razoavelmente, igualitárias; segundo porque garante, geralmente, o direito à igualdade de tratamento no acesso aos bens e serviços providos pelos poderes públicos, estabelecendo critérios gerais de utilização por parte da sociedade.

Uma de suas principais características do Estado Democrático de Direito é o direito à participação popular no processo político. Esse direito de participação na formação da vontade do Estado se fundamenta na possibilidade de o indivíduo não ser coagido ao escolher seu representante e no direito de participar da elaboração e execução das políticas que venham efetivar os direitos fundamentais.

Fonte (2015, p. 182) esclarece que os indivíduos têm o direito a não serem submetidos à coerção que envolve o exercício do poder político. Disto deriva a necessidade de obtenção de consentimento para a imposição de decisões, o que ocorre por meio do voto periódico e da inclusão dos indivíduos nos processos públicos decisórios, além de haver a necessidade da participação do indivíduo de intervir nas decisões das políticas públicas, no intuito de ter igualdade de condições. A participação nas discussões públicas é o ponto mais relevante do

processo político, pois é onde se resguarda e se exerce o princípio democrático em sua plenitude.

Para o sistema político brasileiro, a expressão “políticas públicas” refere-se ao conjunto de atividades relacionadas às ações do governo. Atividades essas que se propõe a assegurar a segurança externa e a solidariedade interna de um território, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade (Dias, 2019, p. 2). Tais atividades são exercidas por uma autoridade legítima e competente para tanto, que busca alocar os recursos escassos da sociedade e executar a política no seu campo de atuação, podendo se referir à política de educação, de saúde, de segurança, habitacional, fiscal etc., que gera produtos de ações com repercussões no sistema político e social.

Política pública é uma diretriz elaborada pelo governo e voltada para a resolução de um problema público. Com mais detalhes, Nirenberg (2013, p. 23) define que é um conjunto de objetivos, decisões e ações planejadas e executadas pelo governo para solucionar os problemas considerados prioritários para o momento. São estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, com ações de longo prazo, mas com efeitos de curto e médio prazos.

Diante das várias definições do que seja uma política pública, Fonte (2015, p. 46) aponta que existe consenso entre os autores que conceituam o tema no âmbito da ciência política. Para tanto, a política pública é o resultado de decisões governamentais referentes às ações do governo. O autor destaca três conceitos utilizados pelos estudiosos: o primeiro é de Thomas Dye, onde será a política pública tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer. Esse conceito é falho, porque inclui todas as atividades realizadas pelo governo desde a compra de papel até as decisões judiciais. O segundo conceito é o de William Jenkins, que define política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou por um grupo de atores sobre a escolha dos objetivos a serem alcançados e os meios de consegui-los diante de um problema específico. Esse conceito apresenta-se mais amplo que o anterior pois entende que uma política pública não se apresenta como um ato isolado, mas como um conjunto de atos que envolvem vários objetivos e meio de executá-los e que as decisões a serem tomadas podem advir de um ou de vários atores envolvidos. O terceiro e último conceito é o de James Anderson, onde este caracteriza a política pública como uma ação ou várias ações direcionadas elaborada por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema social. Esse conceito acolhe a ideia de que as políticas públicas são deflagradas em razão de problemas sociais. Fato é que as políticas públicas não existem sem o Estado.

As políticas públicas podem ser constituídas por normas de direitos (Constituição Federal ou normas infraconstitucionais) ou por atos administrativos (contratos administrativos). Explica Bucci (2006, p. 11) que as políticas públicas possuem diversos suportes legais, podem ser expressas em disposições constitucionais, em leis, em normas infralegais, como decretos, portarias e até em instrumentos jurídicos de outra natureza, como nos contratos de concessão de serviço público.

As políticas públicas são mecanismos que efetivam os direitos prestacionais pelo Estado, ou seja, o objetivo final de algumas políticas públicas é a efetivação dos direitos sociais. Num Estado Democrático de Direito como o Estado brasileiro, não é útil existir direitos fundamentais sociais se não existir meios para efetivá-los e controlá-los. Resta esclarecer que as políticas públicas não servirão, apenas, para efetivar os direitos sociais, mas para concretizar os objetivos estatais da Administração Pública, sendo ou não considerados direitos sociais. Deverá existir política pública sempre que o Estado precisar interferir na realidade social, como por exemplo a intervenção na economia para manter o equilíbrio do mercado. O presente estudo não visa explorar essa última finalidade descrita.

A implantação de uma política pública decorre de vários fatores e alguns deles merecem uma maior atenção para que a torne eficaz. Dentre os fatores, Gonçalves et al (2017, p. 29) destaca quatro, quais sejam: o grau de estabilidade política; o grau em que o ambiente político e econômico se encontra no momento da elaboração da política; a abertura do processo de elaboração da política pública, e; o grau de descentralização do setor público. Observar esses fatores é, também, entender os problemas da sociedade e procurar alternativas para a resolução dos impasses e efetivação dos direitos.

A estabilidade política é importante para a elaboração e implantação da política pública, pois havendo um apoio político considerável e forte, os programas serão produzidos e implantados com uma maior legitimidade e adesão. O ambiente político e econômico em que se encontra no momento do planejamento e execução da política é importante para a aceitação ou manutenção das mudanças a serem implementadas.

Sabe-se que o objetivo principal de uma política pública é a efetivação de um direito. Para tanto, a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas públicas é um passo importante para a sua concretização. Porém, não se pode deixar de verificar quais são as etapas e os elementos que compõem o ciclo das políticas. De acordo com Duarte (2015, p. 26), para o

processo de definição e implementação das políticas públicas, é necessário analisar uma série de atividade e etapas distintas, dentre as quais pode-se destacar: a) a identificação dos problemas e demandas a serem atacadas para a definir as prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; b) a formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; c) a implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recurso e aprovação de leis; d) a avaliação de recursos da política por meio da verificação do resultado e impactos da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; e) a fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

O Poder Público ao planejar uma política pública tem que, minimamente, definir os problemas e as demandas da sociedade. No tocante à política pública habitacional, os problemas são vários, como assim aponta o déficit habitacional e os componentes deste (descrição no capítulo anterior), e a principal demanda da sociedade é ter uma moradia, um lugar onde o indivíduo possa abrigar-se a si e sua família. Uma casa para morar, um bem imóvel é um produto de difícil aquisição, onde é preciso que o Estado intervenha, de alguma forma, para dar suporte àqueles menos favorecidos para que consigam adquirir uma moradia.

Diante das etapas a serem seguidas pelo Poder Público na criação e execução de uma política pública, é preciso diferenciar planejamento de plano, bem como é necessário que os órgãos responsáveis pela elaboração do plano estejam alinhados com a Administração Pública, para que essa possa executar o planejamento. Assim, explica Bercovici (2006, p. 146) que o planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado, é mais que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. O planejamento, embora possua conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O plano sem planejamento é uma formulação racional de ideias, mas sem nenhuma efetividade prática. O planejamento é o processo e o plano é a concretização.

Dentro do plano, é necessário inserir a participação de membros da sociedade, pois a abertura do processo de uma política pública quer dizer que quanto mais participativo for o

processo, melhor e maior será o alcance da política pública. Assim, quando se tem um processo influenciado por vários atores, ao invés de pequenos grupos, as medidas adotadas terão uma maior adesão. O outro fator é o grau de descentralização do setor público. Isso está ligado às tendências e influências que afetaram a adoção de políticas públicas.

Compreendem como políticas públicas as ações que sirvam para efetivar o que está no ordenamento jurídico e que necessitam da ação do Estado. Como já mencionado acima, elas servem para efetivar os direitos sociais como, também, os direitos não sociais fundamentais. A exemplo aqui no Brasil, tem-se a política para o meio ambiente e os direitos não fundamentais, como a política pública de tráfego urbano. Explica Fonte (2015, p. 53) que tais políticas não estão, necessariamente, ligadas apenas aos direitos fundamentais prestacionais, embora tenham vínculos maiores a eles, mas são atos realizados pelo Estado onde se pretende interferir sobre a realidade social por diversas razões, como a necessidade de intervir na economia para manter o equilíbrio do mercado.

As constituições democráticas trazem em seu texto e na sua essência os direitos e garantias fundamentais que servem de parâmetros para se chegar a uma sociedade justa e igualitária. A concretização de tais direitos acontece por intermédio das políticas públicas. Estas precisam de atividades e execuções por parte do Estado, portanto são programas e ações governamentais que visam dar efetividade ao que está posto da ordem jurídica por meio de atos da Administração Pública. Contudo, uma política pública envolve vários elementos como ações estatais, plano de elaboração e execução para efetivar o direito posto na legislação, orçamento e recursos, bem como atores envolvidos para a realização da política.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito onde é imprescindível a participação do povo na vida política do país, além de visar garantir os direitos fundamentais, fazendo com que haja uma aproximação da sociedade com o Estado. A Administração Pública não é a única responsável pela propositura e realização de uma política pública: a participação da sociedade é essencial no processo de elaboração e execução dessa política.

A atuação do povo na elaboração desses instrumentos concede maior legitimidade ao processo como um todo, além de atingir os anseios da sociedade diante das demandas apresentadas. A participação aumenta a inclusão da sociedade na tomada de decisões políticas, isso implica no exercício da democracia.

Construir uma política pública pressupõe existir a relação entre Estado e sociedade.

Smanio (2013, p. 10) explica que a participação acarreta necessariamente a cooperação entre o Estado e a sociedade, bem como entre os próprios cidadãos, surgindo um círculo virtuoso de legitimidade para as políticas públicas, porque é uma garantia de que efetivamente as necessidades da população estão em discussão e em posterior execução. Deve-se unir o modelo econômico e político existente com a participação popular na elaboração, execução e fiscalização da política pública, a fim de torná-la eficaz.

Uma política pública surge de um direito ou uma demanda social, e isso deve fazer com que exista a participação da sociedade desde sua origem, tendo controle dos atos que compõem a política, até a sua execução final. Essa política deve envolver instrumentos de universalização, legitimação e correção junto com a participação do Estado, da sociedade, do político e do técnico. A participação popular é importante para legitimar e para haver uma adesão aos atos e processos ligados à política.

Esclarece Perez (2006, p. 168) que a legitimidade decorrente da aproximação da sociedade com a Administração Pública é essencial para o êxito das políticas públicas. Legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, ou seja, quanto maior e mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública, mais eficiência importa em maior legitimidade. O autor centra o funcionamento da Administração Pública no trinômio participação, eficiência e legitimidade.

A sociedade civil pode levar às autoridades políticas estratégias e informações que agreguem ou que fomentem novos mecanismos e metas para execução das políticas públicas que sirvam para efetivar os direitos listados no ordenamento jurídico. Isso amplia o campo da política e cria novas formas de legitimação. O diálogo entre a Administração Pública e a sociedade aumenta o grau de eficiência da atuação estatal.

Corroborar com essa ideia Ronconi (2018, p. 131), ao afirmar que em relação à mobilização social pela moradia, é essencial a participação da sociedade civil organizada, bem como a criação de novos espaços que proporcionem a ampliação da discussão sobre o tema, instigando os movimentos sociais, associações comunitárias, sindicatos e diversos grupos e coletivos para a luta e democratização do acesso à habitação digna.

A atuação em Conselhos de Habitação, é preponderante e ponto chave, uma vez que propicia uma troca de experiências franca entre líderes de comunidades e representantes do Poder Público. Dias (2019, p. 161) aponta que:

A ideia de participação política está ligada à universalização dos direitos, à ampliação do conceito de cidadania (além da sua dimensão jurídica) e a uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. Na elaboração das políticas públicas, a definição das prioridades se dá a partir de um debate político pautado pela ética e respeitando os direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o círculo de formulação e implementação de uma política pública. A partir dessa concepção, as políticas públicas ganham destaque, pois o foco central da participação está na relação entre a sociedade civil e a sociedade política.

A vigente Constituição Federal Brasileira, dentro do modelo da democracia, consolidou a participação da sociedade de várias maneiras e em vários campos de atuação. No poder legislativo tem-se o sufrágio universal e o voto, art. 14, caput da CF/88; o plebiscito e o referendo, art. 14, incisos I e II; a legitimidade de propor lei de iniciativa popular, art. 61, caput, §2º da CF/88. Na esfera do poder judiciário temos a possibilidade de ajuizamento de habeas corpus, mandado de segurança individual e coletivo, onde se observa uma maior inserção da participação do povo na vida política de um ente estatal.

No âmbito da Administração Pública, a Constituição Federal Brasileira elencou uma série de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos, como exemplos tem-se: a) art. 10 que assegura a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão; b) art. 29, XII trata da organização dos municípios com a cooperação das associações representativas; c) art. 187 que prevê, na política agrícola, a participação dos produtores e trabalhadores rurais; d) art. 198 determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados com a participação da comunidade; e) art. 204, II estabelece que os serviços públicos de assistência social devem ser organizados e executados mediante a participação da população; f) art. 205 delibera que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade; g) art. 216, §1º determina que a proteção do patrimônio cultural será do Poder Público com a participação da comunidade; h) art. 225 impõe a conjugação de esforços do Poder Público e da comunidade para a defesa do meio ambiente; i) art. 37, §3º institui a participação popular na Administração Pública direta e indireta. Isso é fundamental para a eficiência da atuação da Administração Pública.

A participação da sociedade com a Administração Pública federal, estadual e municipal teve um avanço com a criação dos conselhos, comissões, comitês participativos, audiências públicas, consultas públicas e orçamento participativo. A criação das políticas públicas é uma das atividades principais da Administração Pública, atividade essa típica de bem-estar da população. Assim, nada como ter a participação popular no processo de elaboração da política.

Perez (2006, p. 171) explica que afora os meios de participação popular acima citados, outras condutas da população devem ser consideradas como, por exemplo, a atuação política nos movimentos sociais, a atuação da imprensa expondo os erros e os acertos na realização das políticas e a atuação das organizações não governamentais.<sup>26</sup>

Os institutos de participação da sociedade para um maior controle dos atos praticados pelo Estado é uma das formas de exercer a democracia. A tendência é o povo ser o protagonista no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Essa parceria somente será eficaz se houver uma mudança real no sistema do aparelho estatal, no sentido de conceder uma maior participação do povo na tomada das decisões e aproximar, cada vez mais, os serviços públicos essenciais e não essenciais da população.

É preciso conceder poderes aos gestores locais, fortalecer as instituições, aproximar os cidadãos para dar uma maior eficiência ao serviço público, assim pode ser dito que a sociedade irá ao encontro de uma democracia com valores consolidados. Políticas públicas são ferramentas que os governantes utilizam para alcançar metas e objetivos determinados em seus planos de governos.

Na explicação de Perez (2006, p. 169), a participação do povo na elaboração e execução da política pública serve para romper com o distanciamento entre sociedade e Administração Pública, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos, além de proporcionar aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais com vistas à efetivação dos direitos fundamentais fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para a sua legitimidade, tanto em função da adesão da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e executar, como em razão da eficiência da atuação conjunta.

A participação social é importante tanto para elaborar e executar a política pública, como no âmbito do controle. Sabe-se que a Administração Pública direta e indireta deve se respaldar pelos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37, caput CF/88). Assim, a participação da população serve, também, para mensurar a qualidade do serviço público ofertado pelo Estado, bem como buscar

---

<sup>26</sup> O Brasil possui 2.373 municípios com conselhos de habitação. Em Fortaleza, existe o Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap) composto de 22 conselheiros que atuam na elaboração e controle das políticas públicas, mas não as executam diretamente. (FORTALEZA, 2020).

a realização efetiva dos direitos fundamentais sociais.

Sobre controle das políticas públicas, Chrispino (2016, p. 137) aponta que o controle das políticas públicas se dá por meio das instituições e da participação social. No âmbito das instituições estão o controle interno (de responsabilidade da instituição que o mantém como instrumento preventivo), o controle externo (realizado pelos Tribunais de Contas), o controle pela sociedade (realizado pelas ONGs, conselhos de acompanhamento, imprensa livre, audiências públicas) e, por fim, a judicialização (ação do Poder Judiciário no preenchimento do espaço criado pela falta de ação do Estado). Quando uma política pública é levada a apreciação do Poder Judiciário, está se buscando a realização de um direito constitucionalmente previsto que não está sendo efetivado.

Um dos campos de atividade da política pública é sanar os conflitos sociais em busca da convivência pacífica das pessoas que, mesmo existindo interesses particulares, precisam chegar a uma ordem para garantir a paz social. A política está ligada às ações do governo e a política pública deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relação de poder. São diretrizes, metas que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público, dentre eles a convivência pacífica entre os membros da sociedade e entre a sociedade e a Administração Pública.

O Estado Democrático de Direito tem como premissa a garantia dos direitos fundamentais, e deve ser agente transformador da realidade social, tornando eficaz tais direitos. Esses direitos são protegidos juridicamente, bem como devem ser promovidos por um conjunto de ações materializadas pela atividade administrativa do Estado.

A Administração Pública engloba entes que desenvolvem atividades de governo e entes que desenvolvem atividades administrativas. Existem entidades e agentes públicos que exercem a função política de traçar diretrizes e planos de ação, bem como há aqueles que executam a função administrativa, excluída a função política. Melo (2010, p. 120) explica que no Estado Democrático de Direito, Poder Legislativo, políticas públicas e função administrativa se relacionam de maneira íntima e constante, conectando a sociedade às ações estatais.

O direito à moradia somente foi inserido na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26 no ano de 2000. Foi agregado ao rol dos direitos sociais que são considerados como liberdades positivas, de observância por parte de um Estado Social de Direito, que tem por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes com fins

de concretizar a igualdade social, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Apesar do direito à moradia só estar expresso na Constituição Federal a partir do ano 2000, já era reconhecido desde a promulgação em 1988 nos artigos 7º, inciso IV (quando estipula que o salário mínimo deve atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família incluindo a moradia); art. 23, inciso IX (quando determina a competência política administrativa de todos os entes da federação para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais); art. 21 (quando aponta que a União deve instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação); arts. 183 e 191 (quando prevê a usucapião do imóvel utilizado para fins de moradia), e; art. 187, VIII (quando designa que a política agrícola deve incluir em suas diretrizes a moradia do trabalhador rural).

Sabe-se que o direito à moradia está na Constituição Brasileira como um direito fundamental e inserido no rol dos direitos sociais. As políticas públicas são meios de efetivação dos direitos sociais. O Estado deve criar mecanismos de efetivação dos direitos sociais, como explica Canotilho (2008, p. 402):

A função de prestação dos direitos fundamentais anda associada a três núcleos problemáticos dos Direitos Sociais, económicos e culturais: (...) ao problema de se saber se as normas consagradoras de direitos fundamentais sociais tem uma dimensão objectiva juridicamente vinculada dos poderes públicos no sentido de obrigarem estes (independentemente de direitos subjectivos ou prestações subjectivas dos indivíduos) a políticas sociais activas conducentes à criação de instituições (ex: hospitais, escolas), serviços (ex: serviços de segurança nacional) e fornecimento de prestações (ex: rendimento mínimo, subsídio de desemprego, bolsas de estudo, habitações económicas). Relativamente à última questão é líquido que as normas consagradoras de Direitos Sociais, económicos e culturais da Constituição Portuguesa de 1976 individualizam e impõem políticas públicas socialmente activas.

Observa-se que existe uma ligação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, uma vez que o executivo deve elaborar e executar as ações e programas para fazer valer o direito posto na norma pelo legislativo. Não se pode olvidar do Poder Judiciário que poderá exercer um controle no caso de não efetivação do direito.

Cabe aos poderes políticos a discricionariedade da delimitação das políticas públicas, i. e., a definição dos objetivos e da prioridade de efetivação de um direito social é uma decisão política. Os poderes estão interligados entre si e são obrigados a efetivar os direitos sociais constitucionalmente previstos, mas é certo que existe uma margem de escolha na definição das prioridades. Para exercer essa tarefa, Mendes (2017, p. 39) aponta que se exige um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre o legislativo e o executivo, uma conexão de

funções legislativas, administrativas e regulamentares.

É no bojo da ordem social que se encontram as principais diretrizes das políticas públicas. Inseridas nessa ordem, estão as políticas relacionais a habitação. Como apontamentos preliminares, é preciso entender como se deu o processo de urbanização no Brasil e as primeiras políticas públicas habitacionais.

O Brasil foi um país essencialmente agrário até a segunda metade do século XIX. A população vivia nas fazendas onde eram desenvolvidas as atividades econômicas rurais. As cidades eram um apoio à atividade rural. Nesse período, no Brasil colônia de Portugal, não existia um processo de urbanização bem definido. A chegada da família real no Brasil em 1808 foi um marco no processo de urbanização e de moradia na cidade.<sup>27</sup>

Em 1870, por meio do Decreto Imperial nº 4.461/1870, houve a primeira intervenção estatal e a primeira ordem legal para satisfazer a moradia. Esse decreto concedeu autorização a um particular, Antônio de Castro Lopes, para financiar construções de casas urbanas.

Depois teve o Decreto nº 5.216/1973, onde ficou autorizado os empréstimos a operar com crédito real. Na última década do século XIX houve o fortalecimento do processo de migração das áreas rurais para a área urbana, causado pela abolição da escravatura, onde as pessoas livres precisam de um lugar para viver. Na segunda década do século XX, com a industrialização e o aumento populacional, houve um considerável aumento de moradias urbanas.

No Estado Novo (década de 30) o processo de urbanização cresceu e a solução financeira passou a ser do Governo Federal, que direcionou os recursos de instituições de natureza previdenciária para instituições ligadas a construção habitacional. Na explicação de Gomes (2005), em 1933, surgiu no Brasil uma política habitacional pontual e segmentada, abrangendo os setores mais organizados da classe trabalhadora via Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS).

A exclusão da maioria da população em relação a uma política habitacional faz com que, a despeito da proibição constante na lei, as favelas e cortiços se proliferem, acompanhando o

---

<sup>27</sup> Em 1808 a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro possuía cerca de 60.000 habitantes, a família real com sua corte trouxe 10.000 a 15.000 pessoas a mais. Surgiu o problema de onde acomodar tantas pessoas, assim o Vice-Rei (Conde de Arcos) criou o sistema das “aposentadorias” aos cortesãos recém-chegados e requisitou moradia mandando marcá-las com a sigla “PR” (Príncipe Regente), mas a população passou a interpretar como “ponha-se na rua”. (OLIVEIRA, 2017, p. 71).

crescimento industrial que se fez sem nenhum planejamento. Em algumas cidades, as favelas passaram a surgir nas áreas nobres da cidade.

Na década de 40, foi instituída, por meio do Decreto-Lei nº 9.218/1946, a Fundação Casa Popular (FCP). A FCP foi o primeiro órgão federal responsável pela questão habitacional no Brasil. Essa política não contemplava parte da população de baixa renda, pois os critérios de financiamento não atendiam às condições desse grupo populacional.

Romanelli (2008, p. 41) explica que, nessa época, o Estado construía a imagem do “Estado benfeitor”, responsável pelo bem-estar social. Afirma-se que a FCP tinha sua atuação baseada no clientelismo político, sendo utilizada pelas elites como estratégia política-eleitoral e como meio para se opor ao partido comunista. A política pública criada por esse decreto vigorou por dezoito anos.

Em 1964 a Fundação Casa Popular foi extinta e surgiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criado pela lei nº 4.380/1964 (Lei do Sistema Financeiro de Habitação - SFH). A referida lei instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social; sistema financeiro para aquisição da casa própria; cria o Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>28</sup>; as Sociedades de Crédito Imobiliário; as Letras Imobiliárias, e; o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Essa lei foi referência de política pública de acesso à moradia pois trazia diretrizes que facilitavam o acesso à moradia e que tentavam reduzir o déficit habitacional.<sup>29</sup> A iniciativa privada teve uma participação primordial na consecução dessa lei, pois ela integrou à política pública habitacional, construindo habitações com preços mais acessíveis para atender a

---

<sup>28</sup> Conforme o artigo 16 da lei nº 4.380/1964 o BNH era vinculado ao Ministério da Fazenda, tinha personalidade jurídica de direito público, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e gozando de imunidade tributária.

<sup>29</sup> Artigo 1º da lei nº 4.380/1964 afirma que: “O Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos público **e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento de aquisições da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.**

Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio: I - do Banco Nacional da Habitação; II - do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo; III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

Art. 3º Os órgãos federais enumerados no artigo anterior exercerão de preferência atividades de coordenação, orientação e assistência técnica e financeira, ficando reservados: I - aos Estados e Municípios, com a assistência dos órgãos federais, a elaboração e execução de planos diretores, projetos e orçamentos para a solução dos seus problemas habitacionais; **II - à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações segundo as diretrizes urbanísticas locais.**” (grifo nosso).

população de baixa renda.

Nesse período, os militares estavam no poder, e como estratégia, era preciso provas que eles seriam capazes de gerir problemas sociais, como a moradia. Era possível realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Buscava-se por meio do SFH e do BNH incentivar a indústria da construção civil para que melhorasse a economia que se encontrava estagnada na época.

O BNH deu resultados positivos no tocante ao acesso à moradia, porém em um segundo momento passou a sofrer sucessivos abalos decorrentes da má gestão de recursos e das crises econômicas internacionais e nacionais da época, como a alta da inflação, a desvalorização da moeda, indexação de preços etc. Com isso, o índice de inadimplência disparou, gerando, para muitos, a perda do imóvel ou um grande endividamento para aqueles que decidiram permanecer com o financiamento.

Na explicação de Gomes (2005, *on line*), a crise econômica mundial do final dos anos de 1970 se refletiu em nosso país através das altas taxas de inflação, recessão e desemprego. Em decorrência disto e do aperto fiscal dos Estados e Municípios, crescem os níveis de inadimplência do Sistema Financeiro de Habitação, provocando desequilíbrios entre ativos e passivos do BNH, culminando com a sua extinção.

Tendo como base a lei que instituiu o BNH, vê-se que houve benefícios para a construção de unidades prontas: havia um financiamento estável para esse tipo de segmento, mas pouco contribuiu para o objetivo maior que era fomentar uma política habitacional que efetivasse o acesso à moradia.

Ressalta Bonduki (2008, p. 73) que nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 milhões de unidades habitacionais. Pode até parecer um grande quantitativo, mas isso esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX.

Em 1986, o Decreto-Lei nº 2.291/1986 extinguiu o BNH passando a Caixa Econômica

Federal a lhe suceder em todos os direitos e obrigações. O artigo 7º do referido Decreto-Lei concedeu ao Conselho Monetário Nacional a regulamentação do crédito habitacional. Isso fez com que a concessão de créditos para as empresas privadas responsáveis pela construção de novas habitações ficasse mais difícil e escassa. Nos anos de 1990 até 1992, foi lançado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação) que tinha por objetivo o financiamento de 245 mil habitações, mas não conseguiu atingir o propósito.

Nos anos de 1992 até 1994 foram criados os programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”, com o escopo de financiar a construção de novas moradias em “regime de mutirão e ajuda mútua”. Essas políticas não prosperaram porque esses programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia de captarem recursos financeiros, assim explica Motta (2010).

Durante os anos de 1990 até 1995, houve a liberação de financiamento para a aquisição da casa própria acima da capacidade do FGTS e isso acarretou demandas judiciais que suspenderam os financiamentos oriundos de recursos provenientes desse Fundo. Esses fatores agravaram mais a crise habitacional brasileira.

A Constituição Federal de 1988 confere competência político administrativa comum à União, Estado, Municípios e Distrito Federal para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, promovendo programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Isso foi um marco regulatório para a política urbana, uma vez que incluiu um capítulo específico para essa política com previsão de mecanismos para a garantia da defesa da função social da propriedade e da democratização da gestão urbana exercida pelo poder público municipal (arts. 182 e 183).

Assim, as normas gerais são de competência da União, que estabelece diretrizes para a política de desenvolvimento urbano e os municípios detém a competência para executar essa política. O Plano Diretor é o instrumento da política de desenvolvimento urbano, obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Com a autonomia administrativa concedida pela Constituição Federal, os municípios ganham forças e passam a instituir algumas políticas para diminuir a crise habitacional existente. Houve uma descentralização da política habitacional que adotou como pressupostos a participação popular e a construção de moradias.

Na opinião de Bonduki (2008, p. 77), houve uma maior participação dos municípios no tocante à habitação. Com a consolidação da democracia, o poder local tornou-se o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente.

Houve uma diversidade de iniciativas, mas sem articulação com a política nacional, pois essa não existia. Esse modelo descentralizado era o oposto do que apontava a política empreendida pelo antigo Sistema Financeiro de Habitação, onde concentrava as decisões sobre as políticas públicas nas mãos de seus gestores, sem contar com a participação popular.

Esse modelo de política pública com a participação popular concedeu avanços no tocante ao acesso à moradia, mas percebeu-se que eram movimentos isolados, sem planejamento eficaz e sem estruturação articulada com outras políticas públicas, uma vez que não existia uma política nacional que coordenasse a elaboração e a execução dessa política habitacional participativa, apesar de que alguns modelos lograram êxitos, como o sistema de mutirões para a construção de moradias adotado em várias cidades brasileiras.

Em 1995 com a reforma econômica e a implantação do Plano Real, houve a estabilização da moeda, a inflação passou a ser controlada e em junto com outras medidas, houve um considerável crescimento econômico, onde foi possível o retorno de financiamentos para custeio de aquisição da moradia por meio de recurso do FGTS.

Em 1996, foi criada a Secretaria de Política Urbana que instituiu a “Política Nacional de Habitação”, que contemplava as políticas públicas habitacionais no âmbito federal. Dentre essas políticas destacou-se a chamada “Carta de Crédito” que tinha por objetivo o financiamento para aquisição de imóveis para habitação, para conclusão ou melhoria da unidade habitacional. Era uma boa alternativa para aquele que já possuía um terreno regularizado e iria construir sua habitação ou para quem queria adquirir uma habitação já pronta.

A “Carta de Crédito” utilizou, nos anos de 1995 até 2003, em torno de 85% dos recursos administrados pela União designados para a habitação. Dentro desse percentual, ressalta-se o financiamento para a aquisição de imóveis usados e para a compra de material de construção. Essa política foi objeto de críticas, uma vez que não aquecia o mercado imobiliário, pois não houve um número expressivo da compra de imóveis novos. Isso fazia com que não houvesse novos empregos na construção civil e nem o movimento da atividade econômica do setor específico de moradia e construção civil.

Apesar da política pública da Carta de Crédito ter utilizado um percentual de 85% dos recursos públicos da União para moradia, não foi uma política que reduziu o déficit habitacional e nem beneficiou os mais necessitados. Assim, aponta Bonduki (2008, p. 79) que essa nova política gerou um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano. Isso porque não gerou empregos para a construção de novas moradias e o financiamento para material de construção estimulou a produção informal da moradia, agravando os problemas urbanos. Ademais, o baixo valor do financiamento e a ausência de assessoria técnica não permitiu que as famílias beneficiadas alcançassem condições adequadas de habitabilidade.

No ano de 2001 foi promulgada a lei nº 10.257 denominada Estatuto da Cidade, vigente até a presente data, onde estabelece diretrizes para a política urbana, com a finalidade de organizar o desenvolvimento das cidades e garantir o bem-estar dos seus habitantes. O Estatuto possibilita, também, uma gestão democrática das cidades uma vez que prevê a participação popular nos planos e programas de desenvolvimento urbano.

Para Nolasco (2008, p. 105), o Estatuto das Cidades possibilitou aos municípios instrumentos de planejamento e gestão local para enfrentarem de modo mais eficaz os problemas sociais, econômicos e ambientais, gerados pelo processo de urbanização, que afetam as condições de vida e de trabalho da população urbana.

Os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade em que os municípios deve ser nortear para enfrentar os problemas das desigualdades sociais e territoriais nas cidades são: a) as diretrizes da política urbana para garantir a todos um cidade sustentável, o controle do uso do solo, a regularização fundiária, a urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda; b) os mecanismos para assegurar a função social da propriedade na propriedade urbana tais como: o cumprimento do plano diretor, o parcelamento de áreas e imóveis urbanos, IPTU (Imposto sobre a Propriedade Urbana) progressivo no tempo, desapropriações urbanas, o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir; c) os mecanismos de regularização fundiária como a usucapião urbana, a concessão do direito real de uso e a existência de zonas especiais de interesse social, e; d) os mecanismos de gestão democrática da cidade, como o orçamento participativo, as audiências públicas, a criação dos Conselhos Municipais. Observa-se que esses instrumentos visam, de forma direta ou indireta, garantir o direito fundamental à moradia.

O direito às cidades sustentáveis trazido pelo Estatuto das Cidades é considerado como

um direito fundamental da pessoa humana, e as políticas públicas a serem implementadas devem integrar o direito à efetivação das cidades sustentáveis com os demais direitos fundamentais, incluindo o direito à moradia. Nesse sentido, explica Saule Júnior (2002, p. 129) que o direito à cidade sustentável é um direito humano e interligado, interdependente e inter-relacionado com os demais direitos humanos, em especial com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Esse direito é o paradigma para a observância das funções sociais da cidade, que deverão ser respeitadas quando da existência de políticas públicas voltadas para assegurar às pessoas o direito à propriedade, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Tais políticas públicas, para atender a função social das cidades, devem estar voltadas para conduzir melhor os recursos financeiros para efetivar os direitos fundamentais. Nesse sentido, os ensinamentos de Farias (2008, p. 329) apontam que a função social da cidade pode redirecionar os recursos e a riqueza de forma mais justa, combatendo situações de desigualdade econômica e social da cidade. Deve-se garantir um desenvolvimento sustentável onde a proteção dos direitos humanos seja o objetivo a ser atingido para evitar a segregação de comunidades carentes. A prática da cidadania consiste em incorporar setores da sociedade aos mecanismos básicos habitacionais.

Em 2003 houve a criação do Ministério das Cidades que teve como principal objetivo a implantação de uma política nacional de desenvolvimento urbano junto com todos os entes da federação (União, Estados, Municípios e DF), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e a sociedade. Nas palavras de Bonduki (2008, p. 96), o referido ministério foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade e as questões urbanas.

Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. No ano de 2019, houve a extinção do Ministério das Cidades por meio da lei nº 13.844 e as funções desse Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

No ano de 2005, a Lei nº 11.124 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Esse sistema tem como principais objetivos: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.<sup>30</sup>

O FNHIS até a presente data está vigente e centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social.<sup>31</sup> No ano de 2021, o município de Fortaleza cumpriu todas as exigências do SNHIS e pode receber desembolsos de contratos já firmados, bem como pleitear novos recursos junto ao governo federal.

A Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que é o maior programa habitacional já implantado no Brasil. Tem como objetivo criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

Originou-se do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que continha um conjunto de políticas econômicas com a finalidade de acelerar o crescimento do país e sua economia. O PMCMV promove o aquecimento da construção civil de baixo custo, aumenta os empregos e torna acessível a moradia para parte da população brasileira.

O referido programa proporciona ao brasileiro condições de acesso à moradia própria, tanto em áreas urbanas, como em áreas rurais. São planos de financiamentos que o governo

---

<sup>30</sup> O art. 4º da lei nº 11.124/2005 instituiu os princípios a serem observados pelo SNHIS quais sejam: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Observa-se a utilização do termo “moradia digna”, porém não define o que venha a ser moradia digna.

<sup>31</sup> O Fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos têm aplicação definida pela Lei, como, por exemplo, a aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, a produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, a regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social. (BRASIL, 2020).

federal, em parceria com os Estados, Municípios, DF, empresas e entidades sem fins lucrativos oferece à população que atende aos critérios legais de participação.

O programa oferece condições diferentes de financiamento, a depender da faixa de renda de cada família. A lei estabelece quais são os critérios de cada uma dessas faixas. São 4 (quatro faixas) e na faixa 1, onde a renda mensal da família é de até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), a maior parte do valor do imóvel é financiada pelo governo. Essa é uma forma de garantir e efetivar o direito à moradia posto na Constituição Federal.

Em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.465, de 11 de julho, que prevê um novo regime jurídico para a regularização fundiária no Brasil. A referida lei dispõe, dentre outras medidas, sobre a regularização fundiária urbana e rural, que deverá ser feita por meio de políticas públicas realizadas pelos poderes públicos, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

A regularização fundiária permite a solução de casos irregulares de habitação, promovendo a inclusão legal e urbanística de assentamentos informais, garantindo às pessoas um lugar para morar. Assim, define Alfonsin (1997, p. 27) regularização fundiária como o processo de intervenção pública com a finalidade de legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e na qualidade de vida da população beneficiária.

Um dos objetivos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios é garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art. 10, VI). Esse é mais um instituto que visa efetivar o direito à moradia no Brasil, sendo necessário a existência de políticas públicas que ponham em prática esse direito. Na explicação de Melo (2010, p. 95), a regularização fundiária é uma política pública vinculante, destinada à inclusão social e territorial daqueles que habitam os assentamentos urbanos informais, além de ser um instrumento de política habitacional importante na luta dos moradores de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos, em busca da integração espacial e socioeconômica, garantindo-lhes minimamente a segurança da posse.

No município de Fortaleza, a regularização fundiária é realizada pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) por meio do programa

habitacional que visa a entrega do Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), conhecido como papel da casa. É a entrega da escritura definitiva das moradias às famílias que possuem suas habitações construídas pela prefeitura de Fortaleza ou habitações que tenham sido construídas em regime de mutirão.<sup>32</sup>

A Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, instituiu o Programa Casa Verde e Amarela que tem como objetivo promover o direito à moradia em áreas urbanas para famílias com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

Este Programa não substitui, na íntegra, o Programa Minha Casa Minha Vida: ambos visam efetivar o direito à moradia no Brasil, cada um com suas peculiaridades. Algumas diferenças entre os Programas: o PMCMV atua com uma única modalidade de atendimento a produção subsidiada ou financiada das unidades habitacionais; o Programa Casa Verde e Amarela, além de produzir unidades habitacionais de forma subsidiada ou financiada, promove a realização da regularização fundiária e financia melhorias nas habitações já existentes. No Programa Casa Verde e Amarela existe a divisão dos beneficiários conforme a renda, aqui são 3 faixas: faixa 1) renda até R\$ 2.000,00; faixa 2) de R\$ 2000,00 até R\$ 4.000,00 e a faixa 3) de R\$ 4.000,00 até R\$ 7.000,00.

A taxa de juros é diferente nos programas citados. No PMCMV, a taxa de juros é única para todo o país, com variação de acordo com as faixas de rendas estabelecidas na lei; no Programa Casa Verde e Amarela as taxas de juros variam conforme a renda do beneficiário e a localização do imóvel, havendo uma redução para os moradores das regiões norte e nordeste. (Ministério do Desenvolvimento Regional).

### **3.2 Políticas Públicas Habitacionais no Município de Fortaleza**

Em 2003, no município de Fortaleza, foi criada a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, órgão da administração indireta, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf).

---

<sup>32</sup> O termo é registrado em cartório de ofício de imóveis e passa a constar na matrícula do imóvel, que dá à família o direito de permanência, promovendo a segurança jurídica. O documento garante todos os direitos inerentes à vida civil ao beneficiário, permitindo a transmissão do bem para os filhos como herança, pois o CDRU, ou papel da casa, tem o mesmo efeito de escritura pública. (<https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria.html>)

A Habitafor nasceu com o objetivo de: realizar estudos e pesquisas sobre a demanda de habitação da cidade; elaborar projetos; planejar, coordenar e executar as ações de construção de habitação de interesse social, regularização fundiária; gerir o Conselho Municipal de Habitação Popular, o Fundo de Terras (Lei Municipal nº 6.541/1989) e Fundo de Apoio aos Programas de Habitação (Lei Municipal nº 6.919/1991), assim como os demais instrumentos de políticas ligados ao desenvolvimento habitacional e urbano de Fortaleza.

Em 2014, a Lei Complementar Municipal nº 176/2014 transformou-a em um órgão da administração direta, com a nomenclatura de Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). A criação do órgão se deu pela necessidade de adequar a política municipal de habitação às diretrizes previstas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira, através da definição de fontes estáveis e permanentes de recursos.

A Habitafor gerencia a produção de unidades habitacionais, a promoção de ações de regularização fundiária (papel da casa), a urbanização de favelas, as intervenções das melhorias habitacionais, executa o Programa da Locação Social, além de gerenciar o sorteio para escolha dos beneficiados do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), como órgão gestor, atua com programas de habitação de interesse social no intuito de promover ações de combate ao déficit habitacional e ao déficit de habitabilidade em Fortaleza, trabalhando para garantir condições de moradia digna para as faixas de mais baixa renda da população (FORTALEZA, 2021).

No município de Fortaleza, as políticas públicas habitacionais estão dispostas por meio dos seguintes programas: Programa Habitacional, vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida; Locação Social; Regularização Fundiária; Melhorias Habitacionais.

### *3.2.1 Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida*

O Programa Minha Casa, Minha Vida é regulamentado pela Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009. É considerado o maior programa habitacional vigente no Brasil, e conforme o artigo 1º, o Programa tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos, produção ou reforma de habitações rurais. O programa tem como um dos objetivos promover a habitação de

interesse social para famílias de baixa renda, em situação de coabitação, vulnerabilidade social e com área de risco ou violência.

A forma de obtenção da moradia se dá por meio de um financiamento. Para ingressar no Programa, dentre outros critérios, será necessária a comprovação de renda financeira. O poder executivo federal definirá os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do Programa e a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar.

Os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo poder executivo federal.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza atua na faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que atende famílias com renda familiar de R\$ 0 a R\$ 1.800,00. Conforme informações da Habitafor (FORTALEZA, 2016). Em 2014, a Prefeitura de Fortaleza criou o Cadastro para Programas Habitacionais, um sistema único para inscrição nos projetos de habitação que deve ser realizado nas Secretarias Regionais.<sup>33</sup>

No ato do cadastro, a família deve apresentar os documentos originais e atualizados (RG, CPF do titular e do cônjuge/companheiro (a), comprovante de residência atual, comprovante de renda e o NIS - Cadastro Único<sup>34</sup>). Caso haja integrante da família com deficiência ou doença crônica grave (HIV, câncer, hemofilia e cardiopatia grave), deve ser apresentado atestado médico ou laudo do INSS.

Após realizado o cadastro, atendidas as exigências da lei federal e os critérios acima definidos pela prefeitura de Fortaleza, o beneficiário está apto a participar de um sorteio, modelo que o poder público municipal elegeu por considerar mais eficaz e transparente para a

---

<sup>33</sup> Fortaleza possui 12 Regionais conforme a Lei Complementar Municipal nº 278, de 23 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/12861#:~:text=Vig%C3%Aancia%20a%20partir%20de%2021%20de%20Dezembro%20de%202020.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA%200176%2C%20de%2019%20de,Municipal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>

<sup>34</sup> O Cadastro Único é a porta de entrada para a participação de programas sociais do Governo Federal. O Número de Identificação Social (NIS) é gerado a partir do Cadastro Único, que é exigido pelo programa como um dos quesitos de avaliação. Para realizar o Cadastro Único, deve-se procurar os locais de atendimento, como as Secretarias Regionais, Centros de Referência de Assistência Social ou Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centros Pop). (FORTALEZA, 2016).

entrega da unidade habitacional.

Em dezembro de 2015, a Prefeitura de Fortaleza realizou o primeiro sorteio com base nos parâmetros e critérios estabelecidos pela lei federal nº 11.977/2009, Portaria nº 595/2013 do extinto Ministério das Cidades e Resolução Municipal nº 47/2013. Na ocasião foram sorteadas 3.304 unidades habitacionais nos conjuntos Alameda das Palmeiras, no bairro Ancuri, e no Complexo Escritores, em Messejana.

A legislação acima enumera os critérios de vulnerabilidades socioeconômica que foram e ainda são observados no sorteio de unidades habitacionais, quais sejam: famílias residentes em área de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam parte pessoas com deficiência; famílias beneficiárias do Programa de Locação Social (Lei Municipal nº 10.328/2015); famílias numerosas, que configure densidade excessiva de moradores por dormitório, bem como coabitação familiar, famílias que vivem em domicílios localizados em cômodos, exceto cedido por empregador; famílias da qual façam parte membros com incapacidades crônicas definidas nas leis nº 8.112/1990 e nº 8.213/1991.

Os critérios estabelecidos procuram conceder condições para aqueles menos favorecidos socioeconomicamente poderem participar do sorteio para a aquisição de sua unidade habitacional com o propósito de atender os princípios da igualdade e da isonomia, bem como efetivar o direito à moradia por meio das políticas públicas.<sup>35</sup>

Após o sorteio, a Habitafor envia os cadastros dos selecionados para instituições financeiras (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil) onde será feita uma análise e checagem de todos os requisitos exigidos por essas instituições. A Habitafor envia cadastros a mais, em média 30%, pois na possibilidade de não aprovação ou desistência de alguns já está na instituição financeira outros cadastros para análise.

Após a aprovação desse cadastro pela Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, haverá uma vistoria na unidade habitacional com a presença do beneficiário, membro da Habitafor e do representante da construtora ou imobiliária responsável pelo empreendimento.

---

<sup>35</sup> A mesma legislação estabelece os critérios de exclusão do sorteio, quais sejam: o candidato não fornecer os dados obrigatórios no cadastro habitacional; ser o titular do cadastro menor de 18 anos; o candidato ter renda mensal familiar bruta superior a R\$ 1.800; o candidato ter recebido alguma unidade habitacional em Programa Habitacional do Governo Federal, Estadual ou Municipal e o candidato não residir em Fortaleza.

O passo seguinte é a assinatura do contrato entre o beneficiário e a instituição financeira para a realização do financiamento e, em seguida, a chamada “entrega da chave”, que é o momento que o beneficiário entrará em sua moradia.

A Prefeitura de Fortaleza com a coordenação da Habitafor atua, ainda, na construção de empreendimentos que são executados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), como é o exemplo do Projeto Vila do Mar. Porém, neste caso, a demanda é fechada e não passa pelo processo de sorteio. O início do processo para os futuros beneficiários é realizado de acordo com o cronograma das obras (FORTALEZA, 2016).

As políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza são ações promovidas pela Administração Pública com fins de concretizar um direito de cunho prestacional, no caso o direito à moradia existente na Constituição Federal. O próximo tópico aborda, em números, o quantitativo de unidades habitacionais entregues aos beneficiários que solicitaram ao poder público a inserção nas políticas públicas habitacionais, bem como o número de unidades habitacionais que foram regularizadas em Fortaleza.

### *3.2.2 Programa da Regularização Fundiária*

A Regularização Fundiária é regulamentada pela Lei Federal nº 13.465/2017, cujo objetivo é a entrega da documentação do imóvel que garante à família o direito de permanência no mesmo. O art. 9º, § 1º da referida lei estabelece que os poderes públicos devem formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de suas competências, conforme os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

Assim, a prefeitura de Fortaleza, por meio da Habitafor, facilita a aquisição da escritura definitiva das moradias às famílias que residem em habitações construídas pela prefeitura ou que tenham sido erguidas em regime de mutirão. É a entrega do "papel da casa", em que a Regularização Fundiária promove a entrega da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), documento que possui o mesmo efeito de uma escritura pública, sendo um dos eixos da Política de Habitação de Interesse Social regulamentada pela Lei nº 13.465/2017. A CDRU é registrada no cartório de registro de imóveis e conta a matrícula do imóvel.

A Habitafor (órgão da Administração Pública Municipal) é encarregada de promover a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) que, conforme a Lei nº 13.465/2017, concede aos

poderes públicos a adoção de medidas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como providenciar a titulação de seus ocupantes, sempre de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e de ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente junto com o uso de forma funcional.

Existem duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) que é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata esta lei.

A Habitafor trabalha para realizar a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), com o objetivo de regularizar os assentamentos irregulares localizados em áreas urbana públicas ou privadas, sendo ocupados por pessoas de baixa renda e que atenda, entre outros requisitos, morar em área de ocupação, sem oposição, há pelo menos cinco anos e pessoas que morem em área situada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Nos casos de áreas pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a declaração de que tais entes da federação têm interesse para implantação de projetos de Regularização é requisito essencial para compor o processo de regularização.

A referida lei aponta alguns objetivos a serem observados pelo município. Entre eles estão: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituir os direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade, entre outros. Observa-se que a regularização fundiária é um meio de garantir o direito à moradia de forma digna às famílias de baixa renda ocupantes de núcleos informais.

A Prefeitura de Fortaleza, junto com o Governo do Estado, regulariza os títulos de propriedade definitivos em áreas reconhecidamente vulneráveis da cidade. Segundo a Habitafor (FORTALEZA, [2015]), as intervenções estão principalmente nos bairros do Pirambu (dentro do Projeto Vila do Mar), Conjunto Palmeiras e Jangurussu.

### *3.2.3 Programa Locação Social*

O Programa Locação Social tem o objetivo de fornecer recursos financeiros às famílias que se enquadrem nas situações previstas na Lei Municipal nº10.328 /2015 que não disponham de meios materiais para adquirir ou alugar uma moradia. Esse auxílio mensal é provisório, sendo o tempo de permanência no Programa de até 2 (dois) anos, mediante reavaliação semestral que comprove a continuidade da condição que justificou o ingresso do beneficiário no programa. O valor do auxílio em 2021 era de R\$ 420,00 (quatrocentos e vinte reais).

A referida lei estabelece os critérios para a concessão do auxílio para custear, exclusivamente, o valor do aluguel do imóvel que residirá a família, aluguel para fins residenciais. O recebimento do benefício não exclui a possibilidade de auferir outros benefícios sociais e será concedido em prestações mensais mediante pagamento direto ao beneficiário. É proibida a concessão do benefício a mais de um membro da mesma família cadastrada, sob pena de cancelamento.

A Lei Municipal nº10.328 /2015 exige que os imóveis a serem locados deverão estar, obrigatoriamente, situados no município de Fortaleza, que possuam condições de habitabilidade e que estejam situados fora de área de risco. O beneficiário do programa será responsável pela negociação dos valores do aluguel, contratação da locação e pagamento mensal ao locatário, não possuindo a Administração Pública Municipal qualquer responsabilidade legal com relação ao locador em caso de inadimplência ou descumprimento de cláusulas contratuais por parte do beneficiário. A titularidade para o pagamento dos benefícios será preferencialmente concedida à mulher responsável pela família.

O artigo 7º da referida lei sobre a locação social, concede a preferência para a concessão do benefício para aqueles que comprovarem viver em situação de vulnerabilidade social, em situação de desastre e os que auferem baixa renda.

A própria lei define, no artigo 5º, que vulnerabilidade social é o agravamento da pobreza, decorrente de graves violações de direitos humanos, violência, condição física, exploração e abuso sexual, que resultem em perdas dos vínculos familiares e comunitários ou em situação de desabrigoamento ou desalojamento; sendo situação de desastre resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade, envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o

problema, usando meios próprios, e; a baixa renda se configura quando a soma de todo o rendimento familiar é inferior a 3 (três) salários mínimos. Isso demonstra que a legislação que ampara o aluguel social preocupa-se em conceder a moradia àqueles que, materialmente, não possuem condições de adquirir um teto para abrigar a si e sua família, daí a necessidade da política pública atender as necessidades da sociedade.

O ingresso no Programa Locação Social (artigo 7º) dará preferência aos que habitam em condições subumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidos por qualquer espécie de desastre; às famílias em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais; às mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves ou arrimos de família, e; às famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua.

Para dar continuidade a efetivação do direito à moradia aos beneficiários do Programa de Locação Social, será assegurada a prioridade na inscrição em programas habitacionais promovidos pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), no Cadastro Único, e em programas sociais e de qualificação profissional pela Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), e/ou outros órgãos do Município de Fortaleza. A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) e a Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) deverão se articular com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, visando a implementação e a execução dos objetivos da Lei da Locação Social no município de Fortaleza.

No ano de 2021, Fortaleza dispõe de 1.250 vagas no Programa Locação Social (PLS). Aos beneficiários do programa também é assegurada prioridade na inscrição em programas habitacionais promovidos pela Habitafor, por meio do Cadastro Único, e em programas sociais acompanhados pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDHDS), pela Coordenadoria Especial de Proteção de Defesa Civil (Sesec) e outros órgãos do município de Fortaleza. (FORTALEZA, Programa Locação Social, 2021).

### *3.2.4 Programa Melhorias Habitacionais*

O Programa Melhorias Habitacionais executado no município de Fortaleza tem como

objetivo proporcionar às pessoas condições mínimas de habitabilidade por meio da construção, reforma e/ou reparos de banheiros, cômodos, piso, cobertura, instalações elétricas e hidráulicas e outras estruturas básicas do lar, além de promover o acesso e ampliar a rede de saneamento básico em áreas de risco, carentes e/ou ocupações já consolidadas no município de Fortaleza.

As famílias para serem inseridas neste programa terão que possuir, obrigatoriamente, renda familiar abaixo de três salários-mínimos e casa própria, sendo este imóvel o que irá receber a melhoria de uso residencial. Conforme a Habitafor (FORTALEZA, [2017]) as áreas assistidas pelo programa de melhorias habitacionais apresentam deficiências de infraestrutura e precariedade nas condições de habitabilidade, com grande quantidade de famílias residindo em áreas de risco. Os projetos das melhorias habitacionais estão presentes, principalmente nos seguintes bairros: Pirambu, Serviluz, Moura Brasil, além de intervenções já desenvolvidas no grande Jangurussu.

### *3.2.5 O Retrato das Políticas Públicas Habitacionais no Município de Fortaleza no período de 2013 até 2020*

A presente pesquisa foi realizada na Habitafor por meio de aplicação de questionários respondidos pelos gestores da instituição, no período compreendido entre novembro de 2020 até maio de 2021 e na modalidade online. A pesquisa teve aprovação do Comitê de Ética da Universidade de Fortaleza de acordo com as determinações das Resoluções CNS/MS 466/12, 510/16 e diretrizes, e aprovado por parecer emitido pelo Colegiado com o número 4.363.648.

#### 3.2.5.1 O reflexo do Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida

O questionário 1, que foi respondido por Tereza Emília Lima de Paula, versa sobre o Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida, e traz informações gerais sobre as demais políticas públicas (Apêndice A); questionário 2, que foi respondido Keyve Karinine Silva de Castro Damasceno, trata sobre o Programa de Regularização Fundiária (Apêndice B); questionário 3, que foi respondido por Luciana Lima, aborda o Programa Locação Social (Apêndice C), e; o questionário 4, que foi respondido por Mariana Fontenele Cidrão Sales de Oliveira, apresenta informações sobre o Programa de Melhorias Habitacionais (Apêndice D).

Todas as pessoas que responderam os referidos questionários, no momento das respostas,

prestavam serviços na Habitafor como gestores dos programas habitacionais existentes em Fortaleza no período compreendido entre os anos 2013 até 2020. A pesquisa tem o objetivo de verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020, efetivam ou não o direito à moradia inserido na Constituição Federal, dentro do período das duas legislaturas onde o chefe do executivo foi Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra.

O questionário 1 versou sobre o Programa Habitacional vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida. A primeira questão apontou a quantidade de pessoas que solicitaram à prefeitura de Fortaleza a inserção no programa habitacional para a obtenção de uma moradia por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, bem como a quantidade de pessoas beneficiadas por este Programa no período de 2013 até 2020. No cadastro habitacional, durante o citado período, foram inscritas 201.040 (duzentas e uma mil e quarenta) famílias.

A inscrição no cadastro habitacional não implica afirmar que todos os inscritos tiveram os pedidos atendidos. Algumas inscrições foram indeferidas por motivos diversos: falta de documentação necessária, descumprimento dos requisitos legais e desistência na participação do programa. O questionário apontou que no período de 2013 até 2020 foram entregues pela Prefeitura de Fortaleza 25.403 (vinte e cinco mil, quatrocentos e três) unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, isso totaliza 12,64%.

Ainda sobre o cadastro habitacional, a quinta pergunta do questionário 1 indagou quantos cadastros pendentes existiam para serem analisados no final do período compreendido. O resultado foi de 192 (cento e noventa e dois), totalizando 0,09%.

Assim, diminuindo o número de cadastros pendentes e o número de unidades habitacionais entregues, ou seja, cadastros que chegaram a atingir o objetivo final (entrega da moradia), restaram 175.445 (cento e setenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco) cadastros indeferidos e que não obtiveram êxito, totalizando 87,27%.

Diante desse numerário, observa-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida da forma como é implantado no município em Fortaleza não se mostra eficaz, pois o percentual de unidades habitacionais entregues frente a quantidade de solicitações foi baixa, apenas 12,64% dos cadastros realizados chegaram ao objetivo final que é a obtenção de uma moradia.

O questionário interpelou sobre o quantitativo de unidades habitacionais que foram

abandonadas no período de 2013 até 2020 que a Habitafor tem conhecimento, e foi registrado que 143 famílias desistiram ou abandonaram seus imóveis, sendo 4 do Residencial Monte Líbano, 3 do Residencial Heloneida Studart, 10 do Residencial Cidade Jardim, 5 do Residencial Escritores e 121 do Residencial Alameda das Palmeiras.

Seguindo na sétima pergunta sobre os motivos do abandono, foi apontado que 51 famílias alegaram desinteresse pelo imóvel ou dificuldades no deslocamento por considerarem a unidade habitacional distante do local de trabalho. As demais 92 famílias informaram que foram expulsas de suas unidades habitacionais ou que tiveram seus apartamentos invadidos irregularmente por terceiros.

Diante do exposto, vê-se que o cenário não se mostra favorável àqueles que procuram o Estado para realizar o “sonho de ter uma casa própria” por meio da política pública do Programa Habitacional, vigente em Fortaleza, que está vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida. As dificuldades existem tanto em adquirir uma moradia quanto em manter-se nela.

### 3.2.5.2 O reflexo do Programa da Regularização Fundiária

O questionário 2 tratou sobre o Programa de Regularização Fundiária que, no período de 2013 até 2020, a Habitafor recebeu, aproximadamente, 25 mil solicitações de regularizações. As solicitações são para regularizar uma área delimitada que, conseqüentemente, constará a regularização dos imóveis constantes nesta respectiva área. Assim, no mesmo período a Habitafor regularizou 15.204 imóveis, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Cronologia dos imóveis regularizados em Fortaleza (2013 até 2020).

REGULARIZAÇÕES EFETIVADAS - 2013 A 2020 (Continua)			
CRONOLOGIA	CONJUNTO / COMUNIDADE	Nº DE IMÓVEIS REGULARIZADOS	TOTAL DE RF 2013 A 2020
2013 até 2015	Maravilha	144	2.915
	Planalto Universo	504	
	PMF/COHAB (2015)	2.267	
2016	Maria José Gomes	80	1.805
	Padre Hélio Campos	264	
	Palmeiras	207	
	Novo Tempo I	38	

REGULARIZAÇÕES EFETIVADAS - 2013 A 2020 (Continua)			
CRONOLOGIA	CONJUNTO / COMUNIDADE	Nº DE IMÓVEIS REGULARIZADOS	TOTAL DE RF 2013 A 2020
	Novo Tempo II	114	
	PMF/COHAB	1.102	
2017	Nova União II	64	2.791
	Novo Mondubim	133	
	Palmeiras	325	
	Vila do Mar – Lote II	269	
	2.000 PMF/COHAB	2000	
2018	Avenida Brasil – Ancuri	40	3.557
	Palmeiras	218	
	Vila Do Mar – Lote II	678	
	PMF/COHAB	2621	
2019	Nova Fortaleza	120	2.512
	Palmeiras	198	
	Vila Do Mar – Lote II	2194	
2020	Conjunto Palmeiras	294	1624
	Nova Fortaleza	65	
	Vila Do Mar – Lote II	1265	
TOTAL		15.204	15.204

Fonte: Secretaria de Habitação de Fortaleza (Habitafor)

A Secretaria de Habitação de Fortaleza afirma que algumas solicitações de regularização fundiária não foram atendidas porque a unidade habitacional não possui condições de habitabilidade ou por inexistir um projeto de urbanização ou melhoria habitacional que venha sanar as questões de habitabilidade atendendo os critérios descritos na lei nº 13.465/2017. A Secretaria afirma ainda que não existe um limite anual dessas regularizações e que trabalha com uma meta de regularizar 10 mil imóveis por ano.

Para Keyve Karinine Silva, assistente social responsável pela Coordenação da

Regularização Fundiária, a regularização efetiva o direito à moradia, uma vez que garante a cidadania, a segurança jurídica e patrimonial, e o direito à cidade. Em seu relato afirma:

Vejo famílias que residem há mais de 30 anos em núcleos urbanos informais consolidados, que se sentem invasoras, que têm medo de serem removidas, que não sabem se aquele imóvel será herdado pelos filhos, que não podem levantar um financiamento pra começar um negócio ou reformar a casa [...]. Enfim, vejo diariamente famílias que não dispõem de todas as garantias que a propriedade proporciona e que podem ser emancipadoras.

Assim, havendo a regularização, tais famílias serão detentoras de seus imóveis com matrícula no cartório devidamente registrados passando a ter a propriedade do bem.

O questionário explica que existem diferentes maneiras de se iniciar o processo de regularização de um imóvel junto a prefeitura de Fortaleza: por meio de um requerimento enviado por uma entidade ou instituição como a associação de moradores da área; organizações sociais; fundações; cooperativas; entes da Administração Pública direta, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Pode, também, se iniciar o processo de regularização fundiária quando o poder público já teve alguma inserção na área, como a construção de unidades habitacionais, de praça, escola, hospital, o fornecimento de energia elétrica, coleta de lixo, pavimentação de ruas. Assim, entende-se que o Poder Público visa a regularização da área.

Após o requerimento do interessado, iniciará a elaboração do projeto de regularização, sempre com observação ao princípio constitucional do contraditório, onde será comunicado às pessoas e entes interessados (União e o Estado) para se manifestarem. Sem seguida, comparecerá à área equipes do serviço social e de engenharia para verificar se a infraestrutura é adequada (existência de energia elétrica, saneamento, drenagem, rede de esgoto e urbanização), e se está em conformidade com a legislação.

Sendo observado todas as etapas constantes no art. 28 da Lei nº 13.465/2017, que regulamenta o procedimento da Reurb, haverá a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)<sup>36</sup> onde o município dará ampla publicidade. Em seguida, proceder-se-á o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária junto ao cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

---

<sup>36</sup> De acordo com o art. 11, inciso V, da lei nº 13.465/2017, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é um documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo à sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos.

Com base na referida Certidão e conforme o artigo 11, incisos VI e VII da Lei nº 13.465/2017, será concedida ao solicitante a possibilidade de abertura de matrícula da sua unidade habitacional por meio de alguns dos seguintes institutos: legitimação fundiária (abertura de matrícula em nome do ocupante indicado pelo Poder Público); legitimação de posse (abertura de matrícula em nome do proprietário original), registro da legitimação de posse; registro da conversão da legitimação de posse em propriedade; estremação (abertura de matrícula em nome do proprietário da fração original do imóvel); aquisição pelo justo título (registro do justo título transmitindo a propriedade, usucapião); direitos reais sobre bem público (abertura de matrícula em nome do Poder Público); registro do direito real (concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, doação ou compra e venda, direito real de laje). As unidades desocupadas alcançadas pela Reurb terão suas matrículas abertas em nome do titular originário do domínio da área, no presente caso o município de Fortaleza.

As certidões cartorárias e registros de documentos oriundos da Reurb são isentos de custas e emolumentos. Observa-se que a regularização fundiária é uma forma de garantir, em determinadas situações, a propriedade, e é possível, através dela, efetivar o direito à moradia. A regularização tem o objetivo de fixar as famílias naquela área com a estrutura adequada de moradia, lazer, transporte público e mobilidade urbana. A regularização fundiária cumpre sua parte social quando entrega às pessoas o chamado “papel da casa” que é o título de propriedade do imóvel, além de atender o disposto na Constituição Federal que é garantir o direito à moradia.

Observa-se que, com base no quadro já apresentado, diante de aproximadamente 25.000 solicitações de regularização de imóveis em Fortaleza, 60,8% dos pedidos foram regularizados com a entrega do chamado “papel da casa”. Porém, mesmo com um número elevado de regularizações o Programa não consegue efetivar o direito à moradia uma vez que o déficit habitacional é alto e, no período de 2013 até 2020, o estudo apontou um constante aumento desse índice.

### 3.2.5.3 O reflexo do Programa Locação Social

O questionário 3 referiu-se sobre o Programa da Locação Social onde expõe que o ingresso no Programa se dá por meio de cadastro próprio na Habitafor ou na Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC). Tais cadastros decorrem das demandas que chegam até à Secretaria de Habitação, aos Centros POP (centros da Prefeitura de Fortaleza que prestam assistência às pessoas em situação de rua) e demais órgãos da Prefeitura. A aprovação no

cadastro acontecerá mediante a comprovação e análise dos critérios estabelecidos na Lei Municipal nº 10.328/2015.

O questionário indagou sobre a quantidade de benefícios do Locação Social concedidos no período de 2013 até 2020. A resposta só apontou a quantidade de benefícios fornecidos no período de 2015 até 2020, o que totaliza 49.597 benefícios. Isso representa um gasto no orçamento público municipal no montante de R\$ 20.830.740,00 (vinte milhões, oitocentos e trinta mil, setecentos e quarenta reais) com o Programa de Locação Social, conforme figura abaixo.

Quadro 2 – Evolução da demanda do benefício sobre a Locação Social em Fortaleza (2015 até 2020).

<b>EVOLUÇÃO DA DEMANDA - PLS</b>						
<b>ANO REFERÊNCIA</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>TOTAL DE BENEFÍCIOS PAGOS POR ANO</b>	<b>5191</b>	<b>7195</b>	<b>8136</b>	<b>9381</b>	<b>8893</b>	<b>10801</b>
* Quantidade de benefícios pagos mensalmente x quantidade de meses (12)						

<b>•VALORES ANUAIS PLS</b>			
<b>ANO</b>	<b>BENEFÍCIOS PAGOS</b>	<b>VALOR MENSAL (R\$)</b>	<b>VALOR DO REPASSE ANUAL DO PLS</b>
<b>2015</b>	<b>5191</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 2.180.220,00</b>
<b>2016</b>	<b>7195</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.021.900,00</b>
<b>2017</b>	<b>8136</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.417.120,00</b>
<b>2018</b>	<b>9381</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.940.020,00</b>
<b>2019</b>	<b>8893</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.735.060,00</b>
<b>2020</b>	<b>10801</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 4.536.420,00</b>

Fonte: Secretaria de Habitação de Fortaleza (Habitafor).

O questionário mostrou que no período compreendido entre 2017 até 2020, 1.618 famílias se desligaram do Programa Locação Social. Dentro desse numerário, 780 beneficiários receberam uma unidade habitacional por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida e 114 beneficiários retornaram às suas moradas de origem, pois estas estavam sendo reformadas ou eram objeto de litígio, havendo um saldo de 724 beneficiários em que a Habitafor não informou como foi a finalização do benefício.

A questão 4 interpelou sobre a quantidade de solicitações feitas para receber o benefício do Locação Social e que deixaram de ser atendidas, bem como quais os motivos do não recebimento do benefício. Foi informado que a demanda é sempre maior que a oferta, ou seja,

a quantidade de solicitações é maior que a concessão do benefício. Contudo, a maior justificativa para a não concessão do benefício é a falta de vagas para participar do programa, uma vez que o mesmo possui um limite de mil benefícios mensais, totalizando doze mil benefícios anuais.

O questionário indicou que alguns benefícios foram negados porque o solicitante já possuía uma unidade habitacional e, pelo critério legal, quem já tem uma habitação está impedido de receber o benefício (art. 8º, inciso IV, lei nº 10.328/2015). As demais negativas aconteceram porque os solicitantes não se enquadraram nos critérios da lei.

Na questão 6 perguntou-se sobre a quantidade de beneficiários que desistiram de participar do Programa e quais os motivos dessa desistência. Sabe-se que houve a desistência, mas a respondente não informou a quantidade exata de beneficiários que desistiram no período de 2013 até 2016. Informou ainda, que no período de 2017 a 2020 apenas 3 casos justificados de desistência do Programa foram relatados, onde os motivos foram: o beneficiário não aceitou a unidade habitacional que foi locada, não queria permanecer no Programa e o outro motivo foi a falta de capacidade de gerir o benefício que recebia.

O Programa da Locação Social no intervalo compreendido de 2015 até 2020 (período informado pela Habitafor) apenas 3,26% do total dos beneficiários desistiu de fazer parte da política pública, isso demonstra uma satisfação daqueles que estão inseridos no Programa.

Dentro do universo das desistências (1.618 desligamentos), 48,20% saíram da Locação Social porque receberam uma unidade habitacional por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida; 7,04% deixaram de fazer parte do Programa porque retornaram às suas moradas de origem, ou seja, faziam parte do programa enquanto regularizavam, de alguma forma, sua moradia. O restante 44,47% a Habitafor não informou o porquê da finalização do benefício.

O cálculo do déficit habitacional brasileiro tem como um dos componentes de cálculo o ônus excessivo com o aluguel. No ano de 2019 esse componente correspondeu a 51,7% do total do déficit do país, isto é, as famílias despendem mais de 30% de sua renda familiar com gastos de aluguel. Isso impacta no acesso à moradia, pois o gasto excessivo com aluguel impede a aquisição de uma moradia própria. O sonho da casa própria fica cada vez mais distante, além de dificultar a compra de bens móveis de consumo que venham a melhorar a qualidade de vida do indivíduo.

A Fundação João Pinheiro (2021a, p. 44) considera o indicador do ônus excessivo de aluguel importante para o acompanhamento da capacidade de acesso das famílias à habitação. Afirma ainda que isto está muito correlacionado com a conjuntura econômica das famílias. Assim, é preciso melhorar a qualidade econômica de aquisição de renda das famílias brasileiras para que haja qualidade de vida e, conseqüentemente, a execução do princípio da dignidade humana.

Assim, tendo como indicador do déficit habitacional o gasto excessivo com aluguel, a política pública existente não é suficiente para atender todos que esperam do Estado uma prestação positiva e, conseqüentemente, a efetivação do direito à moradia.

#### 3.2.5.4 O reflexo do Programa das Melhorias Habitacionais

Sobre o Programa das Melhorias Habitacionais, a Habitafor disponibiliza uma Cartilha que versa sobre o Programa das Melhorias Habitacionais (Anexo A). O referido programa visa promover reformas que visam a requalificação de habitações precárias que estejam em péssimas condições de habitabilidade. Para a inserção no Programa é preciso atender aos seguintes critérios: a) famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos; b) famílias que residem no mesmo imóvel há mais de 5 anos; c) famílias que possuam domicílio próprio, e; d) famílias que tenham, apenas, um único imóvel, sendo este que necessite da melhoria. Não podem participar do Programa aquelas pessoas que: a) possuam imóveis alugados; b) possuam imóveis de uso apenas comercial ou de serviço; c) possuam renda familiar superior a 3 salários-mínimos.

O Programa das Melhorias Habitacionais disponibiliza o benefício para realizar melhorias no imóvel relativas a saneamento, segurança, conforto ambiental, acessibilidade e harmonia paisagística. No que tocante ao saneamento, prioriza-se as reformas que visem a adequação às infraestruturas básicas de água e esgoto, considerando-se adequados os domicílios com ligação à rede de água e esgoto junto a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE); a adequação às infraestruturas hidrossanitárias internas de cada domicílio, como banheiros e cozinha; a instalação no banheiro de vaso sanitário, caixa de descarga, lavatório e chuveiro; a instalação de pia na cozinha, e; a instalação de pia ou tanque e o revestimento de tipo cerâmico para piso e paredes.

Para as reformas relacionadas à segurança do imóvel, recomenda-se o reparo com inadequação da instalação elétrica, de modo que produzam algum risco de curto, choques ou incêndio, e reformas que envolvam conforto ambiental para que o imóvel possua ventilação e

iluminação adequadas nos ambientes internos, com foco especial em banheiros, cozinha e quartos.

Para garantir a acessibilidade, o benefício é concedido para aqueles que precisam adequar seus imóveis segundo a norma NBR-9050. Domicílios que residam pessoas portadoras de deficiência motora devem ser construídas rampas, instalação de corrimões em escadas, dimensionamento dos cômodos para comportar a cadeira de rodas; pessoas com deficiência visual devem ser colocados pisos táteis. Residindo no domicílio pessoas maiores de 65 anos de idade, deve ser instaladas barras de apoio no banheiro. Quanto à harmonia paisagística, o benefício servirá para a pintura de fachadas dos domicílios, quando necessário.

O Programa das Melhorias Habitacionais estabelece 5 etapas para a execução das reformas nas unidades habitacionais, são elas: planejamento, levantamento, seleção das melhorias, elaboração do projeto e orçamento e execução da obra.

Na etapa 1, é necessário mapear a área, definir a equipe de trabalho e preparar o material para a elaboração do projeto. Na etapa 2, será feita uma visita a área onde serão preenchidas fichas de diagnóstico das reformas a serem realizadas e um relatório com o levantamento dos cômodos que deverão receber as melhorias.

Na etapa 3, será feita a seleção de quais serão os compartimentos do imóvel que receberão as melhorias, bem como a definição de qual o tipo de melhoria que será realizada e a justificativa dos cômodos que não receberão a melhoria. Na etapa 4, a empresa contratada para realizar a melhoria apresentará um projeto e um orçamento de custos. Tais documentos deverão ser aprovados pela Habitafor. A última etapa será a execução da obra por parte da empresa, onde haverá a fiscalização e acompanhamento da obra pela equipe da Habitafor.

O questionário 4, que expôs sobre o Programa das Melhorias Habitacionais, mencionou que a demanda por tais Melhorias junto a Habitafor é dada por projetos internos que englobam urbanização, infraestrutura, regularização fundiária e remoção de pessoas de áreas irregulares. É feito um estudo da área, com a verificação da quantidade de unidades habitacionais que precisam receber as melhorias e se elas estão aptas a receber tais reformas.

O questionário mostrou que no período de 2013 até 2020 foram executadas 2.399 melhorias. Sendo 2.228 entre 2017 e 2020. A realização das melhorias aconteceu da seguinte forma:

Quadro 3 - Melhorias Habitafor

<b>LOCALIDADE/ BAIRRO</b>	<b>Quantidade de projetos aprovados para a realização das Melhorias Habitacionais no período de 2013 até 2020</b>	<b>Quantidade de projetos onde as Melhorias Habitacionais foram realizadas no período de 2013 até 2020</b>	<b>Quantidade de Projetos sem a realização das Melhorias Habitacionais no período de 2013 até 2020</b>
São Cristóvão e Campo Estrela	469	469	0
Vila do Mar	2.239	1.727	512
Moura Brasil	150	73	77
Serviluz	1.181	130	1.051
<b>Total</b>	<b>4.039</b>	<b>2.399</b>	<b>1.640</b>

Fonte: Autoria própria.

O total de projetos constantes como não realizados no período de 2013 até 2020 estão com as Melhorias Habitacionais em andamento, com previsão de finalização em dezembro de 2022.

O questionário explicou que algumas moradias não receberam as Melhorias porque não atenderam os critérios estabelecidos pelo município, como por exemplo a residência deve ser própria e não pode ser comércio. Quando a melhoria é solicitada para o pavimento superior da residência, não se realiza, uma vez que não se sabe como foi feito o alicerce do imóvel e, havendo uma sobrecarga, poderá ocasionar um futuro desabamento, colocando em risco a vida da família ali residente. Ademais, existe um limite no orçamento do município designado para o programa e quando se chega ao limite máximo deste orçamento, não é mais possível a realização da melhoria. Os recursos financeiros para custear estas melhorias são de verbas orçamentárias da União e do Município

Não existe uma quantidade limite do número de melhorias habitacionais a serem realizadas pelo município de Fortaleza. O limite é dado em decorrência do valor de cada contrato que no total não poderá ultrapassar o limite orçamentário. O valor do contrato se dá por área e pela poligonal a ser atendida, variando de comunidade a comunidade.

Na opinião de Mariana Fontenele Cidrão de Oliveira, servidora da Habitafor responsável pela coordenação das Melhorias Habitacionais, o programa torna as moradias mais adequadas e dignas em virtude de ser “um dos projetos mais bonitos da prefeitura, pois além de manter a

família na sua moradia, é dado a elas uma condição de morar dignamente. Fortalece o sentimento de pertencimento. Costumo dizer que além de melhorar a casa, melhora a vida e a alma de quem recebe tais melhorias”.

Com a análise do déficit habitacional já visto no capítulo 2, observa-se que o Programa das Melhorias Habitacionais visa realizar reformas no imóvel para torná-lo mais adequado. É um instrumento para minimizar o déficit habitacional, uma vez que o cálculo deste é composto pelo próprio déficit (falta de moradia), mais as moradias inadequadas. Os componentes de inadequação que caracterizam o imóvel como deficitário são os imóveis com carência edilícia e carência de infraestrutura urbana.

Entende-se por carência edilícia quando existe a falta de banheiro exclusivo, o número total de cômodos é igual ao número de cômodos que servem como dormitórios, o armazenamento da água é precário ou não existe, o piso e a cobertura do imóvel são inadequados. Na existência de um desses componentes o imóvel já é considerado como inadequado. O Programa das Melhorias Habitacionais exercido pela Prefeitura de Fortaleza visa fornecer ao imóvel reformas edilícias e estruturais para torná-lo adequado a fim de atender o princípio da dignidade humana.

Conforme a última tabela apresentada sobre o Programa das Melhorias Habitacionais verifica-se uma boa atuação dessa política em Fortaleza no período da pesquisa (2013 até 2020) pois 59,40% do total dos projetos aprovados para a realização das reformas foi executado. A síntese se deu da seguinte forma: no bairro São Cristóvão todos os projetos aprovados para a realização das Melhorias Habitacionais foram executados, aproveitamento de 100%; na localidade do Vila do Mar houve a execução de 77,13% dos projetos aprovados; na localidade Moura Brasil 48,67% dos projetos foram executados e no bairro Serviluz 11,01% dos projetos aprovados receberam as reformas. Nesta última localidade onde foi pouca a realização dos projetos, foi informado que as obras não pararam e que estão sendo realizadas no ano de 2021. Todos os demais projetos aprovados pela Habitafor e aptos a receber as Melhorias Habitacionais estão em andamento com previsão de entrega até dezembro de 2022.

Apesar do índice de realização dos projetos das Melhorias Habitacionais ter sido de 59,40% ainda não é suficiente para diminuir o déficit habitacional em Fortaleza, uma vez que no ano de 2019 ainda existam no município 4.776 habitações em situação de precariedade o que corresponde a 0,3% do total do índice do déficit habitacional brasileiro.

No entanto atender o direito à moradia exclusivamente com a criação de políticas públicas ou programas habitacionais não é suficiente para a afirmação dos direitos sociais de forma a respeitar a dignidade da pessoa humana. Assim é necessária uma reformulação dos critérios constantes nas políticas públicas habitacionais estudadas. Não sendo possível e persistindo a omissão do poder executivo no tocante a efetiva prestação do direito à moradia, é possível se socorrer do judiciário, buscando a incidência do princípio da aplicação imediata e do princípio da inafastabilidade do poder judiciário.

### **3.3 Judicialização do direito à moradia: caminho para sua efetivação**

É preciso que exista não apenas políticas públicas habitacionais, mas outros mecanismos para efetivarem os direitos fundamentais sociais, pois a realização desses direitos por parte do Estado, tendo a pessoa humana como beneficiária, forma um dos pilares do Estado Democrático de Direito (garantir os direitos fundamentais). O art. 5º, §1º da CF/88 aponta que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. A concretização destes direitos deve ser exercida por todos os órgãos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). A elaboração e execução das políticas públicas é da competência dos Poderes Legislativo E Executivo, porém, havendo omissão ou ausência do cumprimento dos referidos direitos, o Poder Judiciário deve atuar para determinar que os outros poderes cumpram o disposto na Constituição Federal da alçada de sua competência.

No Estado Democrático De Direito, fundem-se algumas ideias liberais e sociais, no sentido de valorizar os direitos individuais e os direitos sociais sem descartar nenhum deles, isso em busca da paz social que é um dos objetivos do Estado Democrático de Direito. Sabe-se que os países democráticos são regidos por uma Constituição que é considerada a Lei Máxima do ordenamento jurídico. Nas palavras de Barroso (2006, p. 88-89), é explícito que os conceitos de constitucionalismo e democracia corroboram com ideia do Estado Democrático de Direito, mas não se confundem, uma vez que constitucionalismo significa, em essência, limitação de poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*), e democracia significa, em aproximação sumária, em soberania popular e governo da maioria.

Seguindo no raciocínio de Barroso (2006, p. 88-89), ele aponta que entre constitucionalismo e democracia podem surgir, eventualmente, pontos de tensão, dentre eles, a vontade da maioria de pode ter de estancar diante de determinados conteúdos materiais, orgânicos ou processuais da Constituição. Para isso, em princípio, cabe à jurisdição

constitucional efetuar esse controle e garantir que a deliberação majoritária observe o procedimento prescrito e não vulnere os consensos mínimos estabelecidos na Constituição.

Observa-se, no entanto, que, o meio pelo qual o cidadão poderá ter sua participação é por intermédio do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, um princípio constitucional fundamental e garantidor do Estado Democrático de Direito.

O princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário previsto no art. 5º, XXXV da CF/88 aponta que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Isto afirma que é livre o acesso ao Poder Judiciário, não podendo existir lei no ordenamento jurídico brasileiro que impeça o indivíduo de ingressar com uma demanda judicial para pleitear um direito ou, até mesmo, quando o direito estiver ameaçado. O Estado-juiz deve oferecer uma resposta àquele que ingressar em juízo, mesmo que seja uma resposta negativa ou improcedente de seu pedido. A prestação jurisdicional deve ser efetiva, o Estado ao exercer a jurisdição tem que conceder ao tutelado uma segurança jurídica.

A tutela jurisdicional tem de ser efetiva. Trata-se de imposição que respeita aos próprios fundamentos do Estado Constitucional, já que é fácil perceber que a força normativa do direito fica obviamente combatida quando esse carece de atuabilidade. Não por acaso a efetividade compõe o princípio da segurança jurídica – um ordenamento jurídico só é seguro se há confiança na realização do direito que se conhece. (SARLET, 2019, p. 376).

O princípio da inafastabilidade do poder judiciário é encontrado no estado democrático e decorre de um direito fundamental onde a solução pacífica dos conflitos e a participação do indivíduo são mecanismos importantes para a construção de uma sociedade justa, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Verifica-se isso na lição de Grinover (2006, p. 14) que o acesso aos tribunais não se esgota com o poder de movimentar a jurisdição (direito de ação, com o correspondente direito de defesa), para enfatizar que o processo deve também se desenvolver de uma determinada maneira que assegure às partes o direito a uma solução justa de seus conflitos, que só pode ser obtida por sua plena participação. A participação é assegurada, no processo judicial, como instrumento de correção da política pública para guardar a Constituição, mediante a judicialização das relações sociais, na defesa dos direitos fundamentais.

Sabe-se que as políticas públicas são instrumentos de garantia de igualdade de condições para todos, visam conceder condições materiais para a existência digna do ser humano e são instrumentos públicos de inserção do Estado na vida em sociedade. As políticas públicas servem

para efetivar os direitos fundamentais e, principalmente os direitos sociais prestacionais, assim definidos pela doutrina. Refere-se aqui ao já mencionado *status civilitatis* de Jellinek, onde o indivíduo exigia que o Estado atuasse positivamente realizando ações em seu favor para garantir seus direitos e a satisfação de seus interesses. O Estado confere ao indivíduo o status cívico quanto às pretensões à sua atividade e cria meios jurídicos para a realização desse fim.

Como apontado, as políticas públicas devem efetivar os direitos fundamentais. Na impossibilidade, o Poder Judiciário precisa fazê-los cumprir, nem que seja a realização do conteúdo mínimo essencial desses direitos. O desafio é saber que núcleo essencial é esse que não pode ser restringido, diminuído.

Nos ensinamentos de Queiroz (2011, p. 108-112), algumas teorias existem para explicar qual seja esse mínimo que não pode ser reduzido e, conseqüentemente, deve ser efetivado. Indica cinco teorias: absoluta, espacial-absoluta, temporal-absoluta, mista e relativa. A teoria absoluta indica que o conteúdo essencial é um núcleo fixo que se impõe a qualquer ideia de limitação e que não pode ser afetado, mas a localização nesse núcleo varia conforme a vida e o direito. A teoria espacial-absoluta aponta que o conteúdo essencial dos direitos fundamentais será definido pelo poder judiciário, mas que se o núcleo for suprimido o direito, resta vazio. A teoria temporal-absoluta considera que o núcleo essencial dos direitos fundamentais deve sofrer mudanças para se adaptar às conjunturas sociais, ou seja, o núcleo é definido em cada caso. A teoria mista afirma que há um núcleo essencial que não pode sofrer interferências, mas é possível intervenções no direito fundamental justificadas pelo princípio da proporcionalidade. E, para a teoria relativa, o núcleo essencial só pode ser definido quando da ocorrência de conflitos de interesses e bens resolvidos por meio do princípio da proporcionalidade.

É certo que todo direito fundamental possui um núcleo que não pode ser negado ao indivíduo, mesmo que se aponte dificuldades jurídicas e financeiras para realizá-los. Sob nenhum argumento, os objetos dos direitos podem ser negados como direitos subjetivos, pois foram constituídos como direitos fundamentais da pessoa humana.

Queiroz (2011, p. 114) exemplifica que num aparente confronto entre o direito à moradia e o direito à saúde, nenhuma decisão pode negar absolutamente o direito a uma moradia em benefício das prestações de saúde, ou vice e versa, sob o argumento de que, diante da falta financeira, não há direito de um em relação à importância do outro. É o tamanho do objeto de cada direito que pode ser delimitado ante as possibilidades jurídicas e fáticas, não o objeto em

si do direito. Em caso de confronto, deve restar o objeto, sempre que seja possível identificá-lo como direito fundamental posto na Constituição Federal.

Os direitos fundamentais sociais possuem um núcleo que deve ser preservado e uma parte do objeto que pode ser limitado na sua atuação, resta saber o tamanho dessa parte que pode vir a ser limitada e que não irá ferir o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.<sup>37</sup> No momento de mensurar esse objeto, tem que se observar os objetivos fundamentais do Brasil, listados no art. 3º da CF/88, dentre eles, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a redução das desigualdades sociais.

Quando se está diante de um direito social, o objetivo não é apenas uma prestação individual, mas sim, a realização de políticas públicas. O direito social e fundamental à moradia não se resume a ter um teto e quatro paredes para abrigar-se. Deve ter o escopo de condições mínimas de habitabilidade como um imóvel feito de materiais resistentes (ex: alvenaria), localizado em áreas com acesso a saneamento básico e a outros serviços públicos como transporte, educação, saúde, segurança e lazer. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum.

Na explicação de Duarte (2006, p. 272) o direito público subjetivo visa resguardar interesses individuais quando eles coincidem com o interesse público. O reconhecimento de que o indivíduo pode fazer funcionar a máquina estatal em seu interesse não choca com o bem comum, pelo contrário, faz parte dele. A pretensão do indivíduo reconhecida por lei vem reforçar sua liberdade e não transformá-la em direito privado.

O direito público subjetivo, quando utilizado para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas. No caso do direito público subjetivo, a pretensão individual é concorrente e não substitutiva em relação à pretensão pública.

O que se deve ter como fundamento para a exigência do cumprimento de uma prestação positiva por parte da Administração Pública estão nas leis e nas políticas públicas. Estes elementos são as bases para a ação dos Poderes Públicos. Uma ação judicial constitui um canal

---

<sup>37</sup> No exemplo de Queiroz (2011, p. 117) ela explica que, no tocante a esse mínimo, sobre o que seja pobreza, riqueza e habitação, podemos perfeitamente assegurar que, na atualidade, o direito à moradia no Brasil não alcança o direito a uma casa com alto padrão de luxo, mas também não deixa de alcançar uma moradia que abrigue o homem das intempéries da natureza e lhe dê dignidade, segurança e privacidade, quando ele não possa adquiri-la por conta própria.

de exigibilidade do direito subjetivo e não o seu próprio fundamento. As políticas públicas visam objetivar os direitos sociais e, na ausência de uma efetividade dos direitos sociais por parte das políticas públicas, é viável levar ao Poder Judiciário para que exista a ordem de realização do direito. Não se pode considerar que a atuação do Poder Judiciário no âmbito dos direitos sociais é antidemocrática, com este entendimento corrobora Souza Neto (2008, p. 523):

A atribuição de competências sociais ao Judiciário não se justifica, portanto, por sua maior capacidade institucional de tomar decisões racionais. Contudo, a crítica de que a atuação judiciária no campo dos direitos sociais é antidemocrática desconsidera que o Judiciário pode exercer importante papel na garantia das condições para que a deliberação pública se instaure adequadamente. Tais condições envolvem as liberdades básicas, mas também os direitos sociais fundamentais. [...] ao garanti-los, o Judiciário capacita o cidadão para uma participação pública efetiva e, com isso, qualifica o debate público.

A Administração Pública tem o dever de conceder aos indivíduos a efetivação do objeto do direito fundamental social, ou seja, a prestação do direito por meio das políticas públicas ou programas de ação. Ressalta-se que não é ao programa de ação ou a política pública que o indivíduo tem direito, deve-se ir mais além, pois o que o indivíduo tem direito e almeja é a própria prestação do direito fundamental e sua efetivação. No caso da ausência dessa prestação, é possível vislumbrar a possibilidade de acionar a tutela judicial para pleitear a realização do direito.

Após a análise das políticas públicas habitacionais no município de Fortaleza no período compreendido entre 2013 até 2020, observa-se uma melhora da execução dessas políticas públicas para efetivar o direito à moradia disposto na Constituição Federal, porém tais políticas ainda são insuficientes para se chegar a um patamar de satisfação e concretização do direito a uma moradia digna.

Na falta da concretização do direito à moradia, é possível haver a judicialização das políticas públicas habitacionais, isso implica judicializar os direitos sociais. Apesar dos limites apontados pelo Estado, deve-se levar em consideração que a moradia é um direito que faz parte do núcleo essencial do direito fundamental e tem o mínimo existencial como respaldo e base principal para sua efetivação, o Estado não pode deixar de realizar medidas que venham a concretizá-lo, mesmo que sejam por meio do mecanismo judicial.

A judicialização acontece quando questões políticas são levadas ao Poder Judiciário para que este determine a execução ou não do direito em questão. Esse fenômeno passou a existir com mais frequência a partir do século XX quando o Poder Judiciário passou a exercer mais e

maior influência na esfera pública. Anteriormente, o Judiciário ocupava-se mais com as demandas individuais, só depois passou a enfrentar demandas coletivas que questionavam as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e demandas “cobrando” do Judiciário ações devido às omissões dos outros Poderes.<sup>38</sup>

O art. 2º da CF/88 aponta que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Por ser o poder uno no Estado e que emana do povo, deve haver uma harmonia entre o exercício das funções exercidas pelos órgãos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, cada um exercendo suas funções típicas e atípicas dentro de um quadro de normalidade institucional.

Não se deve impedir o controle judicial das políticas públicas utilizando como argumento e regra limitadora o princípio da separação dos poderes. Nas palavras de Sarmiento (2009, p. 372) o Poder Judiciário brasileiro “leva a sério” os direitos sociais, tratando-os como autênticos direitos fundamentais, e a via judicial parece ter sido definitivamente incorporada ao arsenal dos instrumentos à disposição dos indivíduos para garantir a inclusão social e uma vida digna.

O Poder Judiciário atua na defesa da Constituição Federal, pois lhe é dada autorização para a guarda do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Assim, quando é levado a análise deste poder demandas individuais ou coletivas, que visem garantir e realizar um direito fundamental social, uma vez que a política pública não conseguiu alcançar a realização do direito, pode-se afirmar que, diante dessa situação, não há uma interseção de poderes e não há uma invasão de competências, mas sim, a atuação de um dos poderes para garantir a efetividade do direito fundamental.

A ideia de que existe uma absoluta separação dos poderes e de que os direitos

---

<sup>38</sup> Sobre a judicialização dos direitos sociais no âmbito internacional, há uma resistência de levar ao Poder Judiciário demandas que envolvam direitos sociais, porém, esse fenômeno é reconhecido e amparado pela Organização das Nações Unidas. Rothenburg (2021, p. 170-171) esclarece: há uma objeção no tocante ao acionamento judicial dos direitos sociais no plano internacional, que é mais ou menos contingente, visto que não há distinção conceitual relevante entre os direitos “civis e políticos” e os direitos “econômicos, sociais e culturais” também quanto à adjudicação judicial. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não contém um dispositivo expresso acerca da previsão de medidas judiciais efetivas, mas o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que determina que toda pessoa cujos direitos reconhecidos tenham sido violados possa dispor de um “recurso” efetivo (art. 8º). O acionamento judicial dos direitos sociais é reconhecido e afirmado no âmbito da Organização das Nações Unidas, cujo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consigna no Comentário Geral nº 9, de 1988: “**A adoção de uma classificação rígida de direitos econômicos, sociais e culturais, que os situe, por definição, fora do âmbito dos tribunais seria, portanto, arbitrária e incompatível com o princípio de que os dois grupos de direitos são indivisíveis e interdependentes**”. (grifo nosso)

fundamentais são normas programáticas está ultrapassada, uma vez que o Judiciário é um meio de acesso à justiça e de efetivação aos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal. Nessa maneira, explica Azevedo (2014, p. 244), o apego a uma absoluta separação dos poderes e a ideia de que os direitos sociais não passariam de normas programáticas foram, aos poucos, abandonadas, dando lugar a um novo contexto jurídico, em que o Judiciário passa a ser visto como um instrumento, oferecido aos cidadãos nos termos do acesso à justiça, capaz de obtemperar a inclusão social daqueles que estejam à margem da sociedade.

Pelo princípio da separação dos poderes é certo que o Poder Judiciário não dispõe de competência constitucional para criar políticas públicas ou programas de ações como forma de executar os direitos fundamentais. Tais competências pertencem aos Poderes Legislativo e Executivo. Como já mencionado, os direitos fundamentais sociais efetivam-se por meio das políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo, mas, na ausência ou insuficiência de efetivação desses direitos, é possível a atuação do Poder Judiciário para determinar a realização do direito.

No mesmo entendimento, Canela Júnior (2009, p. 74) explica que nas hipóteses de insatisfação quanto à efetivação dos direitos fundamentais, a jurisdição é o veículo natural para a concessão do remédio jurídico necessário para a pacificação social. O conflito existente entre os titulares do direito fundamental social e a conduta do Estado deve ser solucionado imperativamente pela jurisdição, mediante a atuação da vontade da lei.

Diante de uma decisão, que relaciona o indivíduo e o agente público, prolatada pelo Poder Judiciário, quando este exerce sua atividade típica de julgar e cujo teor é satisfazer um bem da vida protegido constitucionalmente, isso é equilíbrio constitucional em atenção a harmonia dos poderes. O Judiciário direciona a sua atividade jurisdicional para atender o princípio da igualdade quando redireciona as políticas públicas sem desmerecer seu teor e sem macular uma das funções do poder executivo que é elaborar e realizar a política pública de satisfação dos interesses sociais.

O Poder Judiciário deve atuar sempre que for necessário em prol da preservação de um direito fundamental, mesmo que seja invalidando ou impondo a execução de uma política pública ou um de programa de ação do Poder Executivo. Isso é justificável pela existência do princípio constitucional da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF/88), onde todas as ameaças e lesões aos direitos fundamentais levadas à apreciação do Judiciário deverão

ser analisadas, observando o princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88). Nesse mesmo sentido corrobora Barroso (2010, p. 882):

É nesse ambiente, é nessa dualidade presente no Estado constitucional democrático que se coloca essencial: podem juízes e tribunais interferir com as deliberações dos órgãos que representam maiorias políticas – isto é, o Legislativo e o Executivo – impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta será afirmativa sempre que o Judiciário estiver atuando, inequivocamente, para preservar um direito fundamental previsto na Constituição ou para dar cumprimento a alguma lei existente. Vale dizer: para que seja legítima, a atuação não pode expressar um ato de vontade própria do órgão julgador, precisando reconduzir-se a uma prévia deliberação majoritária, seja da constituição, seja do legislador.

Sendo o direito à moradia constitucional e disposto como fundamental, o Estado deve proteger e efetivar tal direito, não podendo o indivíduo ficar sem a devida proteção. Se esse direito está categorizado como fundamental, o mínimo que se espera do Estado é o reconhecimento desse direito com todos os esforços para efetivá-lo. Um posicionamento positivo por parte do Estado é esperado quando a obrigação é instituída por lei. É imprescindível ao ser humano um teto, faz parte do mínimo existencial para sua vida e é essencial para dar-lhe a dignidade e integridade de vida.

Para Andrade (2016, p. 148), as políticas públicas voltadas à habitação são realizadas pelo Poder Executivo, mediante programas de governo. Ocorre que, na falta desse poder, cabe ao Poder Judiciário atuar na concretização dessas políticas públicas (judicialização da política), com a revisão das decisões e atos omissos dos demais poderes. Aponta Matsumoto (2012, p. 170) que: “é possível e legítimo que o Poder Judiciário atue na concretização de políticas públicas, sendo também um garantidor da eficácia constitucional”.

Nas palavras de Fonte (2015, p. 237), o Poder Judiciário sempre poderá atuar quando o exercício de um direito estiver obstaculizado pela omissão da Administração Pública no seu dever de implementar políticas públicas, seja reconhecendo direitos individuais, seja determinando que alguma política seja criada ou executada para a realização do direito específico. Corroborando com o mesmo pensamento Leal (2012, p. 393) afirma que:

Parece ficar esclarecido que, no que toca ao mínimo existencial, o Poder Judiciário conta, pelo menos desde a Constituição Federal de 1988, com inenarrável poder de transformação das realidades sociopolíticas e, justamente pela confiança depositada pelo constituinte, diariamente ratificada pela Constituição Federal, é que sua atuação deve se pautar pela principiologia fundada na dignidade da pessoa humana, que lhe autoriza a agir em defesa e na garantia desse mínimo, ainda que, para isso, tenha que intervir na esfera de atuação primeira de outros Poderes.

No Brasil, se admite a judicialização dos direitos sociais, porém, ainda se discutem os

limites dessa intervenção do Judiciário nas políticas públicas em face da garantia do mínimo existencial (direito às condições mínimas que o indivíduo precisa para uma vida digna), do uso da razoabilidade (justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados - princípio da proporcionalidade) e da observância da reserva do possível (disponibilidade financeira).

No mesmo sentido, aponta Grinover (2013, p. 132) que a posição do Supremo Tribunal Federal é de que são necessários alguns requisitos para que o Judiciário intervenha no controle das políticas públicas, até como imperativo ético-jurídico, quais sejam: o limite do mínimo existencial a ser garantido ao indivíduo; a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a existência da disponibilidade financeira do Estado para garantir e tornar efetivas as prestações solicitadas.

Diante da judicialização das políticas públicas e com os limites acima elencados, destacam-se duas vertentes de julgados existentes no Supremo Tribunal Federal quanto a judicialização das políticas públicas. Explica Mendes (2019, p. 91) que, uma reconhece o poder judicial de intervir na política e acolher o pedido pleiteado; a outra reconhece que, seja por falta de legitimidade para um tribunal intervir em políticas públicas, seja por entender que há recursos escassos já designados pelo legislador e administrador, defere à política pública. A segunda vertente não é contra a judicialização dos direitos sociais, mas impõe restrições ao seu acolhimento na Corte.

Para o presente estudo, entende-se que, por ser o direito à moradia um direito fundamental e de aplicação imediata, na falta de efetivação desse direito e tendo o indivíduo acionado o Poder Judiciário, deve este acolher o pedido pleiteado atendendo o princípio da dignidade da pessoa humana. Havendo conflito de direitos fundamentais deve ser aplicado o princípio da ponderação de interesses sempre enaltecendo que a moradia é uma parte importante daquilo que é considerado o mínimo existencial para a vida do indivíduo. Moradia é lar, é abrigo, é proteção, é grandeza e é dignidade.

### *3.3.1 A garantia do mínimo existencial como limite à judicialização do direito à moradia*

Os direitos fundamentais sociais que exigem uma política pública para sua implementação devem apresentar um núcleo central que assegure a observância do mínimo

essencial e que garanta a dignidade humana. Esse mínimo existencial deve ser garantido pelo Estado, pode-se listar como essencial, dentre outros direitos, o direito à moradia. Alexy (2008, p. 495) ao discorrer sobre as condições para a exigibilidade dos direitos sociais, enfatiza que estas condições estão satisfeitas no caso dos direitos fundamentais sociais mínimos, como um mínimo vital, a exemplo de uma moradia simples, uma educação escolar, a formação profissional e um nível *standard* mínimo de assistência médica.

Nos ensinamentos de Barcellos (2002, p. 247), corresponde ao mínimo existencial o direito à educação fundamental, o direito à saúde básica, o direito à assistência em caso de necessidade e o direito ao acesso à justiça. Sobre a moradia, ainda explica Barcellos (2002, p. 193): “Ninguém terá dúvida de que uma pessoa que mora sob uma marquise ou sob uma ponte é um desamparado que necessita de abrigo. Ninguém questionará que esta é uma situação indigna e, *a fortiori*, que a dignidade desse indivíduo está sendo violada.”

O indivíduo, tendo sua dignidade violada, resta claro que o mínimo existencial sequer foi observado e essa situação requer atenção por parte do Estado. Sarlet (2015, p. 335) complementa que o mínimo existencial inclui o direito à alimentação adequada, direito à moradia e direito à previdência social.

O mínimo existencial é caracterizado por condições essenciais pelas quais o indivíduo necessite para sua sobrevivência básica. É o mais elementar para que o ser humano possa viver com dignidade. A depender da sociedade em que vive o indivíduo, esse mínimo pode ter uma variação. Aqui no Brasil, onde 51,742 milhões de brasileiros (24,7% da população) vivem abaixo da linha de pobreza<sup>39</sup> (IBGE, 2021b), o mínimo que se espera para essas pessoas é o acesso à saúde básica, alimentação elementar, educação fundamental, moradia adequada, segurança, acesso à previdência social, acesso à justiça e os demais direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88. Nos países considerados desenvolvidos, o mínimo existencial pode ter outra dimensão, as necessidades básicas podem variar e ser diferentes.

Quanto aos direitos sociais, deve haver a efetivação do direito à moradia, pelo menos, naquilo que seja considerado adequado para atender o mínimo existencial. Scarpa (2021, p. 211) explica que, em relação ao direito à moradia, pode-se entender que o mínimo há de

---

<sup>39</sup> Esse contingente sobrevive com renda mensal de, no máximo, R\$ 436 por pessoa do domicílio. Dentro desse grupo, os considerados extremamente pobres - com renda mensal de até R\$ 151 por pessoa do domicílio - eram 13,689 milhões em 2019, 6,5% da população, informa o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

alcançar ao menos uma habitação não insalubre, ainda que coletiva.

Rawls (2011, p. 172) afirma que viver não consiste em simplesmente sobreviver, deve haver condições mínimas básicas para que a pessoa possa se desenvolver dignamente, atuando como um personagem político relevante, já que, “abaixo de um certo nível de bem-estar material e social e de treinamento e educação, as pessoas simplesmente não podem participar da sociedade como cidadãos, e muito menos como cidadãos iguais”, sendo necessário um mínimo social reconhecido que supra tais necessidades.

É certo que o conteúdo essencial dos chamados direitos sociais têm um grau de fundamentalidade, ou seja, gera direitos subjetivos aos seus titulares, podendo o Poder Judiciário agir no caso de ausência de legislação infraconstitucional ou de política pública. Nas palavras de Torres (2009, p. 42), os direitos sociais são transformados em parâmetros de mínimo existencial para o indivíduo quando são tocados pelos interesses fundamentais ou pela jusfundamentalidade. Assim, a ideia de mínimo existencial, por conseguinte, coincide com a de direitos fundamentais sociais em seu núcleo essencial.

Quando esse mínimo não é observado justifica-se a intervenção do Poder Judiciário para garantir e efetivar o direito. Na explicação de Grinover (2013, p. 133) o mínimo existencial corresponde à imediata judicialização, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa, constituindo, mais do que um limite, um verdadeiro pressuposto para a eficácia imediata e direta dos princípios e regras constitucionais, incluindo as normas programáticas, que deveriam ser implementadas por lei.

Tratar da judicialização dos direitos sociais implica, também, abordar a judicialização das políticas públicas e, seguindo os limites que o Supremo Tribunal já apresentados o mínimo existencial exerce um papel significativo quanto à concessão judicial de direitos sociais. Num ordenamento jurídico pautado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, não se pode aceitar a realização de despesas pelo Estado como uma seara livre para as decisões tomadas pelos gestores públicos. Tem que realizar gastos necessários para atender as necessidades mais básicas dos indivíduos. Contudo, o Poder Judiciário está legitimado a apurar o cumprimento dessas necessidades pelos outros poderes estatais.

Há divergências sobre a utilização do mínimo existencial como critério racionalizador da atuação do Poder Judiciário, no tocante à concretização dos direitos sociais. Sarmiento (2009, p. 386) cita que, em sociedades mais pobres, muitas vezes não é possível assegurar de maneira

imediate e igualitária as condições materiais básicas para a vida digna de todos os indivíduos, o que impede que se confira proteção absoluta até ao que seja mínimo existencial. Essa ideia não corrobora com o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana.

Outra linha de pensamento é explicada por Sarmiento (2008, p. 578), em que o Poder Judiciário não pode garantir a observância do mínimo existencial de forma incondicional, independente de considerações acerca do custo de universalização das prestações demandadas. Isto não é negar o princípio do mínimo existencial, mas entender que quanto mais indispensável se formar uma prestação estatal para garantir a dignidade da pessoa humana, maior deve ser o ônus argumentativo imposto ao Estado para superar o direito.

Uma vez que a citada corrente de pensamento inserisse um determinado direito dentro do que é considerado mínimo existencial, seria inevitável um desequilíbrio de interesses, porque iria favorecer um direito em detrimento do outro, não existiria ponderação. Assim, não haveria um direito definitivo à garantia do mínimo existencial que não passasse pela ponderação de interesses e pelo crivo da reserva do possível.

Outra posição entende que, ao chegar no Judiciário este deverá fazer uma ponderação de interesses em cada caso, colocando de um lado o direito social em questão e do outro os princípios da separação dos poderes, da democracia e outros direitos que, porventura, pudessem ser atingidos ou inviabilizados economicamente caso a demanda fosse para todos, efeito *erga omnes*. Comenta Sarmiento (2009, p. 388) que, para aqueles que corroboram com essa posição, quanto mais essencial fosse a necessidade material em questão, maior seria o peso atribuído ao direito social no momento da ponderação dos interesses. O que estivesse fora do mínimo existencial teriam menor chance de êxito, isso poderia levar a uma situação de se ter um direito social que extrapolasse o mínimo existencial estando fora da ponderação, isso a depender do caso concreto em disputa.

Diante disso, o presente estudo corrobora com a ideia de que, os direitos sociais sendo considerados parte imprescindível do mínimo existencial para o indivíduo e com a finalidade de atender o princípio da dignidade da pessoa humana, não pode estar subordinado e dependente da reserva do possível e do princípio da separação dos poderes. No tocante à ponderação de interesses, estando em questão o direito à moradia, deve ser enaltecido e concedido um maior peso a este direito em virtude do mesmo ser considerado parte essencial do mínimo existencial

para o indivíduo.

### *3.3.2 A inviabilidade da argumentação da reserva do possível como impedimento à judicialização do direito à moradia*

A reserva do possível, assunto já inicialmente abordado no primeiro capítulo, será visto, neste tópico, sob uma abordagem de averiguar o limite deste instituto no tocante à judicialização da política pública sobre a moradia. Antes de discorrer sobre o assunto, vale apontar o disposto no art. 170, caput, da CF/88, onde a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

O disposto acima é um princípio constitucional e a realização dos direitos sociais pelo Estado acarreta realizar o ideal de justiça social. Nas demandas de judicialização das políticas públicas, as decisões devem buscar a justiça social, objetivando a efetivação de um direito social, sempre em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O Supremo Tribunal Federal, na decisão da Arguição de Preceito Fundamental nº 45-9 do Distrito Federal da relatoria do Ministro Celso de Mello, julgado em 29 de abril de 2004, assegurou a existência de recursos mínimos para a área de saúde em cumprimento à Emenda Constitucional nº 29/00. O acórdão da relatoria do Ministro Celso de Mello apontou que cabe ao Poder Judiciário interceder para compelir que os Poderes Executivo e Legislativo cumpram o disposto na Constituição Federal no tocante aqueles que buscam a efetivação dos direitos fundamentais. A posição do STF fica mais esclarecedora quando da passagem do voto:

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. [...] Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "**reserva do possível**" - **ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.** (BRASIL, 2004).<sup>40</sup> Grifo nosso.

<sup>40</sup> Ementa: arguição de descumprimento de preceito fundamental. a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da

No Brasil, a reserva do possível é vista como a possibilidade de ter dinheiro no orçamento público disponível para arcar com todas as políticas públicas. Torres (2009, p. 110) afirma que a reserva do possível é a possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dinheiro somente na caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias. Como o dinheiro público é inesgotável, porque o Estado pode extrair recursos da sociedade, presume-se que há possibilidade de garantia dos direitos.

Sabe-se que a reserva do possível é a justificativa mais usual da Administração Pública para fundamentar a omissão da efetivação de um direito. O argumento de que inexistente verba orçamentária suficiente para implementá-lo não indica ser motivo suficiente para deixar de realizar o direito posto na Constituição Federal. A falta de recursos orçamentários deverá ser provada pela Administração vigorando, no caso de demanda judicial, a inversão do ônus da prova à parte que estiver mais condições de provar os fatos alegados.

Inviável o argumento da falta de dinheiro para deixar de cumprir um direito fundamental que está disposto na Constituição Federal, não se pode condicionar a efetivação de um direito social a ausência de dinheiro público. Assim, explica Canotilho (2003, p. 481) que se adere à construção dogmática da reserva do possível para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Seria como vincular um direito social sob a condição de "reserva dos cofres cheios" e isso equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica.

Uma interpretação que se dá a reserva do possível para a apreciação das demandas individuais é a de que o Estado, concedendo um direito social nas demandas individuais, pode vir a prejudicar os direitos coletivos que beneficia mais indivíduos. Haverá um comprometimento do orçamento público em detrimento de uma pessoa. Terá que fazer uma avaliação com base na capacidade do impacto econômico numa pretensão individual. Isso iria de encontro ao princípio da igualdade, onde a concessão do direito deve ser analisada no sentido de poder conceder a outro indivíduo o mesmo direito já atribuído a alguém em igualdade de condições. Explica Martins (2001, p. 39) que o Estado não deve conceder a um indivíduo aquilo

---

"reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). (BRASIL, 2004).

que ele não tiver condições de dar a todos os que se encontrarem na mesma posição. Esta é uma exigência fundamental imposta pelo princípio da igualdade e não pode ser postergada.

Assim, se não for possível o Estado atender a todas as demandas pleiteadas em torno da efetividade do direito à moradia, que pelo menos atenda àqueles que recorrem ao Poder Judiciário: acolher a demanda de alguns é melhor do que não atender ninguém. A igualdade é um princípio que deve ser aplicado observando a proporcionalidade e razoabilidade diante de outros valores no caso concreto.

No caso de uma demanda judicial que vise a execução de um direito fundamental social (ex: moradia), o Poder Judiciário, diante da falta de verbas orçamentárias devidamente comprovadas pela Administração Pública, pode determinar que se faça constar na próxima lei orçamentária do ente a devida implementação da política que vise efetivar o direito. Caso haja o descumprimento do orçamento, pode o Judiciário determinar a execução da obrigação, do direito. Essa é uma alternativa que pode ser utilizada e que, a depender do caso concreto, deve se mostrar eficaz para a concretização do direito.

Pode até não existir dinheiro e orçamento público destinado a efetivação do direito à moradia, mas isso não é empecilho de obstaculizar a ida ao Poder Judiciário para solicitar a realização do direito social em tela. Como já mencionado, o Judiciário pode estabelecer que o orçamento contenha a verba necessária para implementar o direito ou até definir a realização do direito. Assim, explica Salazar (2009, p. 94) que o condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos é que recebe a denominação de reserva do possível. Tem-se duas espécies de reserva do possível: a fática e a jurídica. A reserva do possível fática, como sugere a denominação, diz respeito à inexistência fática de recursos, ou seja, o vazio dos cofres públicos. A reserva do possível jurídica, por sua vez, corresponde a ausência de autorização orçamentária para determinado gasto e despesa.

Continuando sua explanação, Azevedo (2014, p. 252) pondera que o Poder Judiciário não pode intervir em previsões orçamentárias. Quando houver demanda judicial que fique evidente a agressão ou omissão a determinações constitucionais ou infraconstitucionais, o Judiciário não deve apenas reconhecer, mas determinar os meios legais para o seu saneamento. Isso não significa “abrir uma ferida na execução das políticas públicas de competência originária do Poder Executivo, mas de buscar sarar essa ferida”, fazendo com que o Executivo procure meios de remediá-la.

No Brasil, onde os recursos econômicos são escassos e onde 24,7% da população vive abaixo da linha de pobreza, os indivíduos precisam das políticas públicas do Estado para terem seus direitos efetivados. A incidência da reserva do possível é latente, mas não deve ser interpretada e nem utilizada como um impedimento à tutela jurisdicional dos direitos sociais. O Estado não pode invocá-la com o objetivo de isentar-se da realização de suas competências constitucionais, uma vez que isso pode exterminar os direitos sociais revestidos de fundamentais. Como já apontou o Supremo Tribunal Federal, a ressalva se daria, apenas, em face de um motivo “justo objetivamente aferível”.

### *3.3.3 O limite da proporcionalidade e da razoabilidade na judicialização do direito à moradia*

O princípio da razoabilidade dá-se pela aplicação do princípio da proporcionalidade, onde se procura um justo equilíbrio e uma adequação dos meios empregados para se chegar aos fins desejados<sup>41</sup>. Nas palavras de Bonavides (2000, p. 357), o princípio da proporcionalidade pretende, por conseguinte, instituir a relação entre fim e meio, confrontando o fim e o fundamento de uma intervenção com efeitos desta para que se torne possível um controle do excesso. A principal função do princípio da proporcionalidade é exercida na esfera dos direitos fundamentais, pois serve para efetivar a proteção da liberdade aos direitos fundamentais.

A razoabilidade é utilizada como limite para a judicialização das políticas públicas quando o Poder Judiciário, diante de um conflito de princípios se deve avaliar os direitos fundamentais dispostos e dar relevância àquele que tiver maior importância sem, contudo, desmerecer o outro. No pensamento de Lopes (2001, p. 73), deve dar preferência ao direito que, segundo a ordem jurídica, ostentar maior relevo e expressão. Não se cuida em sacrificar um dos

---

<sup>41</sup> Nas palavras de Canotilho (2003, p. 264-265): O princípio da conformidade ou adequação impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes. Consequentemente, a exigência de conformidade pressupõe a investigação e a prova de que o acto do poder público é apto para e conforme os fins justificativos de sua adopção. Trata-se, pois, de controlar a relação de adequação medida-fim. (...) O princípio da exigibilidade, também, conhecido como princípio da necessidade ou da menor ingerência possível, coloca a tónica na ideia de que o cidadão tem direito à menor desvantagem possível. Assim, exigir-se-ia sempre a prova de que, para a obtenção de determinados fins, não era possível adoptar outro meio menos oneroso para o cidadão. (...) Princípio da proporcionalidade em sentido estrito quando se chegar à conclusão da necessidade e adequação da medida co-activa do poder público para alcançar determinado fim, mesmo neste caso deve perguntar-se se o resultado obtido com a intervenção é proporcional à carga coactiva da mesma. Está aqui em causa o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, entendido como princípio da ‘justa medida’. Meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de “medida” ou “desmedida” para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.

direitos em benefício do outro, mas de aferir a razoabilidade dos interesses em jogo à luz dos valores consagrados no sistema jurídico.

O juiz, ao aplicar o método da ponderação no tocante à judicialização dos direitos sociais, deve agir de forma consciente, identificando quais as necessidades preteridas, pois se sabe que as necessidades são imensas e os recursos orçamentários escassos. Não deve deixar de atender a quem se socorre do Judiciário, atendendo o princípio da inafastabilidade da jurisdição, além de assegurar o cumprimento do mínimo existencial dos direitos sociais.

Na explicação de Scarpa (2021, p. 218) é de se notar que a violação do conteúdo essencial dos direitos sociais impõe ao Estado o ônus de demonstrar a inexistência de alternativa. O Estado estará obrigado a satisfazer a pretensão, salvo se demonstrar a impossibilidade material de satisfazê-lo, em razão do dever de atender outras necessidades prioritárias. Na dúvida, deve-se decidir pela concessão do direito social.

O princípio da proporcionalidade, de início, era visto como um princípio que se identificava com a proibição de excessos, utilizado para conter os excessos administrativos, mas com uma dimensão prestacional dos direitos fundamentais sociais. Porém, a proporcionalidade adota mais uma dimensão que é ir contra as ações insuficientes ou omissas dos poderes públicos. Nesse sentido, explica Silva (2002, p. 25): “Antes se falava apenas em *Übermaßverbot*, ou seja, proibição de excesso. Já há algum tempo, fala-se também em *Untermaßverbot*, que poderia ser traduzido por proibição de insuficiência”. Com isso, justifica-se a aplicação do princípio da proporcionalidade quando das demandas de judicialização dos direitos sociais quando o Estado for omissivo na efetivação do direito à moradia, por exemplo.<sup>42</sup>

No tocante à judicialização das políticas públicas, o mínimo existencial, a razoabilidade

---

<sup>42</sup> Queiroz (2011, p. 154-155) exemplifica a utilização do princípio da proporcionalidade no tocante ao direito à moradia quando esclarece que num programa de financiamento de casas populares para a população de baixa renda como forma de materializar o direito à moradia, cabe verificar se tal programa é o mais indicado a atingir os resultados pretendidos, qual seja o de possibilitar o acesso à moradia a quem tem baixa renda: se o valor limite do financiamento é suficiente para a compra da casa, se o valor da prestação é compatível com o nível de renda do adquirente, entre outros. Ainda é preciso verificar se o programa de financiamento é realmente necessário para cumprir o dever constitucional de moradia para todos, ou seja, se há necessidade mesmo desse programa, pois pode haver circunstância de não ser necessário o governo subsidiar o acesso à moradia, porque a população tem meios próprios de fazê-lo (não é o caso do Brasil), ou que exista outra forma mais eficaz de promover o acesso à moradia que não seja por financiamento. É importante observar se o programa de financiamento traz um menor custo ao erário ante outras possibilidades, como a construção de casas em parcerias privadas ou com os sujeitos de direitos, e se o programa afeta outros direitos e/ou bens fundamentais, mas as vantagens advindas para o direito à moradia sejam maiores que as desvantagens trazidas para outros direitos e/ou bens fundamentais afetados.

e a reserva do possível se mostram essenciais para, diante do caso concreto, tentar se chegar a uma decisão justa e razoável com o mínimo de ofensa à Constituição e com máxima efetividade do direito fundamental social. Corroborando com o pensamento de Sarmiento (2008, p. 568), o mínimo existencial é um parâmetro para a proteção judicial dos direitos sociais, no sentido do Judiciário ter que conceder a quem pleiteia o mínimo existencial, devendo haver a ponderação de interesses em cada caso concreto. O autor adverte que esse mínimo não poderia ser assegurado pelo Judiciário de forma incondicional porque estaria sujeito à reserva do possível, embora, enfatiza que quando mais indispensável for a prestação estatal requerida, maior será o ônus representativo do Estado na tentativa de superar o direito *prima facie* garantido.

Diante da efetivação dos direitos fundamentais, o Estado é visto como devedor da realização desses direitos, sem, é claro, cometer excessos, e o orçamento público é o seu patrimônio. Se este patrimônio não é suficiente para o cumprimento das obrigações constitucionais é válida a utilização do princípio da proporcionalidade uma vez que o Poder Judiciário não pode negar-se a atender a demanda ajuizada tendo o compromisso de efetivar os direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal.

No contexto da judicialização, Orsatto (2015, p. 250) pondera que a judicialização dos direitos sociais expande para o âmbito do Poder Judiciário a fronteira da correção das políticas públicas. O ativismo judicial passa a definir um novo espaço de atuação do juiz no processo de transformação social, não como um poder, mas um dever em face do direito fundamental da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Ressalta-se que, diante da judicialização de uma política pública, o Poder Judiciário deve avaliar se existe uma ameaça ou uma lesão aos direitos fundamentais sociais para dar ou não procedência ao pedido solicitado. É tarefa dos agentes públicos, no tocante às suas funções legislativas e executivas, fazer a harmonização financeira e contábil para a efetivação dos direitos sociais que decorrem de uma atuação estatal, sempre em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

## CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida atendeu o objetivo geral proposto após atingir os objetivos específicos apontados acerca da efetivação do direito à moradia no município de Fortaleza. Para responder os questionamentos mostrados, a tese passou pela estruturação dos capítulos expostos a fim de averiguar o problema e apontar uma solução.

A problemática questionou sobre a eficácia das políticas públicas habitacionais para atender o direito à moradia no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020. A unidade de análise foi a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR).

O objetivo principal da pesquisa foi verificar em que medida as políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020, efetivam ou não o direito fundamental à moradia. Esse objetivo surgiu da hipótese de que, mesmo com a existência de políticas públicas habitacionais vigentes, o déficit habitacional de Fortaleza ainda é elevado constatando que o direito fundamental à moradia não se efetiva no município. Tem-se que o direito à moradia é um direito social elevado a uma fundamentabilidade, disposto na Constituição Federal e que precisa ser garantido e realizado pelo Estado.

O primeiro objetivo específico confirmou que o direito à moradia foi inserido na Constituição Federal 12 anos após a sua promulgação, e essa inserção se deu por força dos normativos internacionais e dos pactos firmados pelo Brasil. Tais regulamentos consideram o direito à moradia como essencial para a sobrevivência do indivíduo fazendo parte indissociável da sua dignidade. A Constituição Federal Brasileira aponta o direito à moradia como um direito social e, também, um direito fundamental com aplicabilidade imediata. Com isso é necessário que o Estado promova mecanismos para sua efetivação.

O que é considerado mínimo existencial vincula-se aos critérios de satisfação das necessidades básicas de sobrevivência do ser humano, das exigências mínimas para atender o princípio da dignidade da pessoa humana, além de trazer alternativas que efetivem os direitos

sociais. A participação do Estado para atender a tais demandas mínimas de sobrevivência é importante no sentido de que, se a política pública existente não garantir a efetivação do direito é possível que o judiciário intervenha determinando a execução do direito fundamental social.

O segundo objetivo específico diferenciou o direito à moradia do direito de propriedade, ambos direitos fundamentais, mas que para a obtenção do direito à moradia não é necessário ter o direito de propriedade. Foi demonstrado a importância da moradia no contexto das cidades, uma vez que o Estatuto da Cidade aponta que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana tendo como uma das diretrizes a garantia do direito à moradia.

O terceiro objetivo específico definiu o que são políticas públicas e constatou que com base na teoria de John Rawls estas políticas devem assegurar uma igualdade de direitos para os menos favorecidos, porém as que estão em vigor no município de Fortaleza não apontam uma eficácia satisfatória.

Foi realizada a descrição da composição do déficit habitacional brasileiro, com isso verificou-se a importância de compreender essa formação para interpretar como funcionam as políticas públicas habitacionais em vigor no município. Ponderando os índices do déficit com os números das políticas públicas coletados na Habitafor concluiu-se que a tese atingiu o objetivo proposto de verificar se tais políticas satisfazem ou não o direito à moradia e, concluiu que as mesmas não atenderam, no período de 2013 até 2020, prontamente e com efetividade o direito à moradia sendo necessária a ação do Poder Executivo para reformular os critérios das políticas públicas existentes, bem como a atuação Poder Judiciário para que aconteça a realização do direito.

O Programa Minha Casa Minha Vida regulamentado pela Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009 tem o objetivo de financiar a aquisição de uma moradia. Tal Programa contempla diferentes faixas de renda para aquisição de uma habitação, mas ainda não é suficiente para a compra da “tão sonhada casa própria”, uma vez que, apenas 12,64% dos inscritos no cadastro habitacional do município de Fortaleza conseguiram o objetivo final que é a aquisição de uma moradia.

Concluiu-se que deve haver uma maior articulação entre todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) para a elaboração e financiamento da política urbana de habitação, isso acontece quando se avalia o terceiro componente do déficit habitacional que é a

coabitação que representou 23,1% do total do déficit, ou seja, quase um quarto (1/4) da composição do déficit é composto de coabitação. Se tal indicador não fosse alto, se houvesse uma maior facilidade para a realização de financiamento, as famílias não morariam em coabitação.<sup>43</sup> Tais pessoas não possuem uma alternativa a não ser dividir a moradia com seus familiares ou com outra família, uma vez que o acesso à habitação e aos serviços básicos são insuficientes. Apesar da existência o PMCMV que visa efetivar o direito à moradia conforme demonstrado no presente estudo, ainda existe dificuldade por parte da população de integrarem os programas habitacionais vigentes.

Uma melhor inserção das políticas públicas locais com as regionais e nacionais junto com a participação popular traria uma maior efetividade ao cumprimento dos direitos fundamentais como a moradia, saúde, educação, transporte, lazer, transporte público, assistência e de geração de emprego e renda.

O Programa da Regularização Fundiária durante o período estudado houve uma variação numérica ressalta-se que não foi pesquisado o porquê dessa oscilação. No período de 2013 até 2015 foram 2.915 regularizações concluídas. No ano de 2016 foram 1.805 regularizações realizadas. No ano 2017 foram 2.791 regularizações efetivadas. No ano de 2018 foram 3.557 regularizações ocorridas. No ano de 2019 foram 2.512 regularizações executadas. No ano 2020 foram 1.624 regularizações concluídas, tudo totaliza 15.204 regularizações ocorridas no período estudado. Com base na avaliação o Programa apontou que, diante de aproximadamente 25.000 solicitações de regularização de imóveis, 60,8% dos pedidos foram regularizados com a entrega do chamado “papel da casa”. Porém, mesmo com um número elevado de regularizações o Programa não consegue efetivar o direito à moradia uma vez que o déficit habitacional é alto e, no período de 2013 até 2020, o estudo apontou um constante aumento desse índice.

No Programa da Locação Social o município de Fortaleza custeia o aluguel da família beneficiária e pelo estudo realizado houve um acréscimo do número de benefícios concedidos na maior parte dos anos do período da pesquisa. No ano de 2015 foram 5.191 benefícios; no

---

<sup>43</sup> A coabitação subdivide-se em unidade doméstica convivente e em domicílio identificado como cômodo. A unidade doméstica convivente se dá quando no domicílio habitam, no mínimo, 4 pessoas com relação de parentesco da pessoa de referência do domicílio. Para esses núcleos serem considerados como déficit habitacional é necessário que a unidade habitacional tenha, no mínimo, duas pessoas por cômodo servindo como dormitório. O domicílio identificado como cômodo são aqueles compostos por um ou mais aposentos localizados em casas de cômodos, como os cortiços.

ano de 2016 foram 7.195 benefícios; no ano de 2017, foram 8.136 benefícios; no ano de 2018 foram 9.381 benefícios; no ano de 2019 foram 8.893 benefícios e no ano de 2020 forma 10.801 benefícios. Isso totalizou 49.597 benefícios atribuídos pela prefeitura de Fortaleza, apesar de ter sido indagado ao órgão gestor da política pública, este não informou o número de pessoas que solicitou o benefício da locação social no período compreendido entre 2013 até 2020.

Em Fortaleza, no ano de 2019, o maior componente do déficit habitacional (51,7%) é o gasto excessivo com aluguel, ou seja, o indivíduo gasta em torno de 30% da sua renda para ter onde morar e manter essa moradia. Verificou-se que existe em Fortaleza uma política pública que paga o aluguel para aqueles que atendem os requisitos da lei municipal nº 10.328/2015, porém a demanda para fazer parte desse Programa é maior do que a oferta.

No Programa Locação Social, no período de 2017 a 2020, só houve 3 pedidos de desistências. Ressalta-se que a demanda de solicitações para se inserir no Programa é maior do que o Poder Executivo Municipal pode oferecer. Desse modo, o estudo evidenciou que houve um aumento na procura pelo benefício, um aumento na concessão dele, mas que em decorrência da falta de dinheiro público destinado para financiar essa política não foi possível a concessão de um maior número de benefícios para garantir a moradia dos fortalezenses. Assim, tendo como indicador do déficit habitacional o gasto excessivo com aluguel, a política pública existente não é suficiente para atender todos que esperam do Estado uma prestação positiva e, consequentemente, a efetivação do direito à moradia.

O Programa das Melhorias Habitacionais tem o objetivo de conceder um benefício para a realização de reparos, construções e melhorias nas habitações a fim de chegarem a um patamar de serem consideradas, minimamente, adequadas a fim de atender o princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial para sua sobrevivência.

O segundo maior indicador do déficit habitacional em Fortaleza (25,2%), no ano de 2019, é o componente que aponta as precariedades das moradias, ou seja, os imóveis são considerados rústicos e improvisados.<sup>44</sup> Conforme o estudo realizado, o Programa das Melhorias Habitacionais teve uma boa atuação em Fortaleza no período da pesquisa (2013 até 2020), pois

---

<sup>44</sup> A habitação precária diz respeito ao domicílio rústico e ao domicílio improvisado. O domicílio é rústico é quando o material que predomina na construção das paredes é de taipa (sem revestimento), madeira, papelão, plásticos todos reaproveitados, o que resulta em risco de contaminação e doenças em decorrência das situações de insalubridade. Não há paredes de alvenaria. O domicílio é improvisado quando estão localizados em lugares sem fins residenciais, como viadutos, tendas, vagões de trens, prédios abandonados em construções inacabadas.

59,40% do total dos projetos aprovados para a realização das reformas foi executado.

A síntese se deu da seguinte forma: no bairro São Cristóvão todos os projetos aprovados para a realização das Melhorias Habitacionais foram executados, aproveitamento de 100%; na localidade do Vila do Mar houve a execução de 77,13% dos projetos aprovados; na localidade Moura Brasil 48,67% dos projetos foram executados e no bairro Serviluz 11,01% dos projetos aprovados receberam as reformas. Nesta última localidade onde foi pouca a realização dos projetos, foi informado que as obras não pararam e que estão sendo realizadas no ano de 2021. Todos os demais projetos aprovados pela Habitafor e aptos a receber as Melhorias Habitacionais estão em andamento com previsão de entrega até dezembro de 2022.

A pesquisa evidenciou que apesar do índice de realização dos projetos das Melhorias Habitacionais ter sido de 59,40% ainda não é suficiente para diminuir o déficit habitacional em Fortaleza, uma vez que no ano de 2019 ainda existam no município 4.776 habitações em situação de precariedade o que corresponde a 0,3% do total do índice do déficit habitacional brasileiro.

Diante da pesquisa realizada e quanto às hipóteses formuladas, foi possível comprovar que o conteúdo normativo das políticas públicas habitacionais vigentes no município de Fortaleza, no período de 2013 até 2020, possuem uma equivalência para tentar efetivar o direito fundamental à moradia, porém os critérios existentes nessas políticas não viabilizam uma habitação para àqueles que desejam se inserir no Programa Habitacional.

No tocante a segunda hipótese de ser averiguada foi o porquê do déficit habitacional de Fortaleza ser elevado mesmo com a existência de políticas públicas habitacionais. O estudo apontou que, apesar da existência dos Programas que buscam promover o acesso à moradia, ainda não foi possível melhorar substancialmente as condições habitacionais no município de Fortaleza. Foi possível identificar que o poder público ainda não se consegue garantir o direito fundamental e o índice elevado do déficit habitacional sinaliza uma afronta à dignidade humana.

Ainda na segunda hipótese o estudo mostrou evidências de que a atuação do Poder Judiciário no tocante a judicialização do direito à moradia é um caminho para sua efetivação. O direito à moradia é uma obrigação que deve ser protegida e efetivada pelo Estado, independentemente de norma constitucional ou infraconstitucional, pois resulta de uma necessidade do indivíduo e de um dever legal assumido pelo Brasil perante organizações internacionais.

No Brasil se admite a judicialização dos direitos sociais, porém ainda se discutem os limites da intervenção do Judiciário nas políticas públicas em face da garantia do mínimo existencial (direito às condições mínimas que o indivíduo precisa para uma vida digna), do uso da razoabilidade (justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados (princípio da proporcionalidade) e da observância da reserva do possível (disponibilidade financeira). Resta claro que esses elementos devem existir para balizar o julgador ao prolatar a decisão, mas não devem ser fatores de impedimento para a concessão do direito constitucionalmente previsto.

O presente estudo corrobora com a ideia de que, os direitos sociais sendo considerados parte imprescindível do mínimo existencial para o indivíduo e com a finalidade de atender o princípio da dignidade da pessoa humana, não pode estar subordinado e dependente da reserva do possível e do princípio da separação dos poderes. No tocante a ponderação de interesses estando em questão o direito à moradia deve ser enaltecido e concedido um maior peso a este direito em virtude do mesmo ser considerado parte essencial do mínimo existencial para o indivíduo. A moradia é muito essencial e quanto mais essencial for a necessidade material para o indivíduo, maior deve ser o peso atribuído ao direito social na ponderação dos interesses.

Tem-se conhecimento que no Brasil os recursos econômicos são escassos e 24,7% da população vive abaixo da linha de pobreza, então os indivíduos precisam das políticas públicas para terem seus direitos efetivados, a incidência da reserva do possível é latente, mas não deve ser interpretada e nem utilizada como um impedimento à tutela jurisdicional dos direitos sociais.

O Estado não pode invocá-la com o objetivo de isentar-se da realização de suas competências constitucionais, uma vez que isso pode exterminar os direitos sociais revestidos de fundamentais é preciso realizar gastos necessários para atender as necessidades mais básicas dos indivíduos.

Ademais, o Estado não pode deixar de considerar o mínimo existencial para os indivíduos que recorrem ao Judiciário solicitando uma moradia para abrigar-se a si e sua família, pois a inobservância vai de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A pesquisa deixa evidente que os direitos fundamentais sociais, em especial o direito à moradia, devem ser realizados por meios de políticas públicas instituídas pelo Poder Executivo. Este poder anteendo a ineficácia das políticas públicas, precisa reestruturar os critérios nelas existentes, a fim de garantir os direitos sociais. Persistindo a não efetivação do direito, é

imprescindível a atuação do Poder Judiciário como um mecanismo a disposição da sociedade para garantir e efetivar um direito fundamental.

O presente estudo admite algumas sugestões para futuras pesquisas diante de dois problemas correlatos: O primeiro problema surgiu ao examinar os números da política pública que trata do Programa vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida, constataram-se que 201.040 famílias se inscreveram no Cadastro Habitacional da Prefeitura de Fortaleza, no período de 2013 até 2020, e apenas 25.403 unidades habitacionais, 12,64%, foram entregues pelo município por meio do referido Programa. Restaram 175.445, o que representa 87,27%, cadastros que não obtiveram êxito, ou seja, não houve a entrega da unidade habitacional. A presente pesquisa não teve como foco averiguar quais os motivos desses indeferimentos.

Com base nesse problema, em pesquisa futura sugere-se investigar as causas dos cadastros indeferidos, pois uma vez entendendo os motivos pelas quais as pessoas tiveram suas inscrições rejeitadas, o Poder Executivo poderá mudar os critérios legais de inserção e de manutenção no Programa ajustando a política pública habitacional.

O segundo problema apareceu ao avaliar os números da política pública que trata do Programa vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida, identificaram-se 143 habitações abandonadas no período de 2013 até 2020. Vale ressaltar que esse número é o que se tem conhecimento pela Habitafor. Dessa quantidade, 92 famílias, o que representa 64,33%, informaram que foram expulsas de suas unidades habitacionais tendo seus apartamentos invadidos irregularmente por terceiros.

Diante desse tipo de problema, a sugestão de nova pesquisa envolve averiguar o motivo e como aconteceram essas expulsões e invasões, pois, conhecendo os fatores que levaram essas famílias a deixarem suas moradias, o Estado poderá agregar às políticas públicas habitacionais vigentes ou até mesmo criar outros critérios ou novas políticas públicas que visem a combater ou a minimizar a tomada dessas moradias por pessoas estranhas.

Por fim, a presente pesquisa alcançou a finalidade desejada e constatou que o problema habitacional no município de Fortaleza ainda persiste sendo imprescindível a atuação do Estado, seja por meio de políticas públicas eficazes ou pela judicialização do direito, para garantir e efetivar a moradia aos habitantes do município de Fortaleza.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos fundamentais. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-245.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Políticas públicas, mínimo existencial e Poder Judiciário: a questão do direito à moradia. **Revista Brasileira de Políticas Públicas (Online)**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 150-165, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3805>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ARANGO, Rodolfo. Direitos fundamentais sociais, justiça constitucional e democracia. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 56, p. 125-138, set./dez. 2005.

ARAÚJO, Maria Darlene Braga. **Sistema de Registro Imobiliário – Instrumento de Efetivação da Propriedade Privada: críticas ao sistema vigente e sugestões de aprimoramento: uma análise do reflexo registro imobiliário no desenvolvimento econômico brasileiro no século XXI, com base na ordem econômica constitucional**. Orientadora: Gina Vidal Marcílio Pompeu. 2012. 484f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://uol.unifor.br/uol/conteudosite/?cdConteudo=3606545>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

AZEVEDO, Karolina Gama Carnaúba. A judicialização do direito social à segurança pública. *In*: SILVA, Jéssica Aline Caparica da; EHEHARDT JÚNIOR, Marcos (coord.). **Hermenêutica Jurídica & Efetivação dos Direitos Sociais: Homenagem a Andres Krell**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 241-256.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p.73-101.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios Constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5 ed. São Paulo. Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallri (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre um conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.143-165.

BERLOTO, Rozangela Motiska. **Das funções sociais dos institutos jurídicos às funções sociais da cidade**. Orientador: Almiro Regis do Couto e Silva. 2006. 178f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/13148>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade para uma teoria geral da política**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro: [s.n.], 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: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: [s.n.], 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: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 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: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 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: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2002a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969**. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm). Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº1 de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o novo Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629[...], e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, [...] e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm). Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o

Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: [s.n.], 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9636compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636compilado.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. **Site Gov.br**, Brasília, DF, 27 abr. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Saiba o que muda com o novo programa: entenda a diferença entre o Minha Casa, Minha Vida e o novo Programa Casa Verde e Amarela: **Site Gov.br**, Brasília, DF, 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 247, p. 99- 1001, 20 dez. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zwp7acj>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45 MC/DF**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. a questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). Relator: Min. Celso de Mello, 04 de maio de 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/s88urjtz>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexão sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 5-49.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: o âmbito da cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Orientador: Kasuo Watanabe. 2009. 151f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/h54963jm>. Acesso em: 27 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Alexander Perazo Nunes de. **Constitucionalismo Brasileiro e Propriedade Privada**: função social e novos conceitos para a efetivação da proteção ambiental. Orientador: Francisco Luciano Lima Rodrigues. 2013. 301f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=4841920>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES Raoni. **Em busca da cidade**: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CHRISPINO, Alvaro. **Políticas Públicas uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Bens Públicos**. 2. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1975.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivam, 2011.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DRUMOND, Alexandre de Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, p. 3-25, jan./fev. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16042>. Acesso em: 31 maio 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.113-118.

DUARTE, Clarice Seixas. Para além da judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.p.13-22

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeria. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: reais**. 14. ed. Salvador: Ed. JusPodivam, 2018.

FERNANDES, Dandara Cordeiro de Oliveira. **O direito à moradia sob a perspectiva dos direitos sociais: os reflexos na inefetividade das políticas públicas habitacionais na atuação do Poder Judiciário**. Orientador: Erick Wilson Pereira. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/26693>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FORTALEZA (CE). **Conselho Municipal de Habitação Popular realiza reunião ordinária on-line**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, 2020. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/tag/comhap>. Acesso em: 20 jan. 2021.

FORTALEZA (CE). Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, ano 54, n. 14.020, 13 mar. 2009. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf). Acesso em: 03 maio 2021.

FORTALEZA (CE). **Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015**. Redefine o programa locação social no âmbito do município de Fortaleza, e dá outras providências. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei->

ordinaria/2015/1032/10328/lei-ordinaria-n-10328-2015-redefine-o-programa-locacao-social-no-ambito-do-municipio-de-fortaleza-e-da-outras-providencias Acesso em: 25 out. 2018.

FORTALEZA (CE). **Melhorias Habitacionais**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, [2017]. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/pmh.html>. Acesso em 28 de março de 2021.

FORTALEZA (CE). **Papel da Casa**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, [2015]. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria.html>. Acesso em: 28 mar. 2021.

FORTALEZA (CE). **Programa Habitacional**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, 2016. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/pmcmv/tag/Programa%20Minha%20Casa%20Minha%20Vida.html>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FORTALEZA (CE). **Programa Locação Social**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, [2018]. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/pls.html>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FORTALEZA (CE). **Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional**. Fortaleza: Prefeitura do Municipal, [2019]. Disponível em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/a-habitafor.html>. Acesso em: 21 mar. 2021.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

FREITAS, Kelery Dinarte da Páscoa. Vida sem lar – A função humana da propriedade privada territorial urbana e o direito à moradia. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo (org.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Editora Juruá, 2012. p.169-179.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil**. Principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf). Acesso em: 09 maio 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf). Acesso em: 09 maio 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório do déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0\\_compressed.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf). Acesso em: 09 maio 2021.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social: análise do caso brasileiro. **Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194 (26), ago. 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>. Acesso em: 14 fev. 2021.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Habitação e questão social: análise do caso brasileiro. **Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194 (26), ago. 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-26.htm>. Acesso em: 07 jan. 2021.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa *et al.* **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: Sagra, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A inafastabilidade do controle jurisdicional e uma nova modalidade de autotutela. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s.l.], n. 10, p. 13-19, jul./dez. 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). **O controle jurisdicional das políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Seibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2021**. Brasília: IBGE, 2021a. Disponível em: <https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/23924-diferenca-cai-em-sete-anos-mas-mulheres-ainda-ganham-20-5-menos-que-homens.html>. Acesso em: 24 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da População no Brasil e das Unidades da Federação**. Brasília: IBGE, 2021b. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm\\_source=portal&utm\\_medium=popclock](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock). Acesso em: 28 jun. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional Comparado**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Tradução de Receba Scherer. São Paulo: HUCITEC, EDUSP, 1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/wrnfbze2>. Acesso em: 18 abr. 2021.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. Controle jurisdicional de política públicas X mínimo existencial: uma análise da atuação da jurisdição brasileira na concretização dos direitos fundamentais sociais. **Revista Direito & Paz**, São Paulo, ano 14, n. 27, p. 371-407, ago./dez. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 2004.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

LOPES, João Batista. **Tutela antecipada no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2001.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A construção do direito à moradia no Brasil**: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Orientadora: Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins. 2014. 144f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php> . Acesso em 18 dez. 2020.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los Derechos Fundamentales**. 10. ed. Madrid: Fernández Ciudad, 2011.

MARICATO, Erminia. **Brasil, Cidades**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARMELSTEIN, George. **Direitos Fundamentais**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINEZ, Gregorio Peces Barba. **La dignidade de la persona desde la filosofia del derecho**. Madrid: Dykinson, 2003.

MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. Direito à moradia: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 2, p. 75-103, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/760>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. São Paulo: Saraiva, 2020.

MARTINS, Gustavo do Amaral. **Direito, Escassez e Escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso da cidade de Campinas, SP. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1468-1494, 2016a. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MASTRODI, Josué; ZACARRA, Suzana Maria Loureiro. O que é o objeto "moradia" do Programa Minha Casa Minha vida? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 3, p. 859-885, 2016b. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22506>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MATSUMOTO, Meggie Iara; BARBOSA, Claudia Maria. A legitimidade do poder judiciário na condução de políticas públicas para a realização de direitos fundamentais. In: PAMPLONA, Danielle Anne (coord.). **Políticas públicas**: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.

MELO, Lígia. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio da Regularização Fundiária. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização de Políticas Públicas. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. v. 1, p. 68

MENDES, Gilmar. **Políticas Públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo (coord). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2012.

MOLINA, Matías M. **História dos jornais no Brasil**: da era colonial à regência (1500-1840). São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v.1.

MONTE, Eriverton Resende. **O direito de superfície fluvial como resposta adequada à natureza jurídica e ao regime dos flutuantes em Manaus e Iranduba**. Orientador: Antonio Jorge Pereira Junior. 2019. 245f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/?cdConteudo=9925196>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MONTEIRO, Victor de Andrade. **Direito à moradia adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: [https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NASCIMENTO, Maria Daniele Silva do. O mínimo existencial como limite à reserva do possível e parâmetro de exigibilidade dos direitos sociais à luz da democracia moderna. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª região**, Fortaleza, v. 36, n. 36, p. 39-62, jan/dez. 2013.

NIRENBERG, Olga. **Formulaciòn y evolucion de intervenciones sociales**. Buenos Aires: Noveduc, 2013.

NOGUEIRA, Túlio Cruz. Legitimidade Democrática das Políticas Públicas: uma Análise Mediante os Pressupostos Discursivos da Soberania Popular. *In*: SMANIO, Gianpaolo Paggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 96-116.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Flávia Bernardes de. **Direito à moradia sobre as áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. [s.l.:s.n., 2016]. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em: 16 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. [s.l.: s.n.], 2009a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-garante-igualdade-social>. Acesso em: 21 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Right to Adequate Housing**. Geneva: ONU, 2009b. Disponível em: <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev-1/>. Acesso em: 21 out. 2018.

ORSATTO, Sílvio Dagoberto. A atuação do poder judiciário no estado constitucional em face do fenômeno da judicialização das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 238-251, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3049>. Acesso em: 17 jun. 2021.

PAES, Letícia. **A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Tradução de Francisco Leitão. Brasília: UNB, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexão sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERLINGIERI, Pietro. **O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PIOVEASN, Flávia. **Proteção Judicial e Omissões Legislativas**. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. In: CANOLTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcos; CORREIA Érica Paula Barcha (orgs.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos**: un derecho en (de)construction: el derecho a una vivienda digna adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria Editorial, 2003.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

- QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos direitos sociais prestacionais**: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.
- RAWLS, John. **Justiça como equidade**: uma reformulação. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.
- ROMANELLI, Luiz Claudio. **Direito à moradia à luz da gestão democrática**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.
- RONCONI, Francisco de Abreu; POLETTI, Eduardo Dias. Participação da sociedade civil nas políticas públicas de habitação: uma análise sobre o Conselho Municipal de Habitação de interesse social e de Florianópolis. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.11, p. 123-155, abr. 2018. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/5421>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Fundamentais**. São Paulo: Método, 2014.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais Simples Assim**. Salvador: Juspodivam, 2021.
- SALAZAR, Andrea Lazzarini; GROU, Karina Bozola. **A Defesa da Saúde em Juízo**. Teoria e Prática. São Paulo: Verbatim, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **Direito à moradia adequada**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014b.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). **Crises e Desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 88. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **O Direito Público em Tempos de Crise**: estudo em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARMENTO, Daniel. **A dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (orgs.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SARMENTO, Daniel. Reserva do possível e mínimo existencial. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à moradia. *In*: LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (org.). **Extrema Pobreza no Brasil a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

SCARPA, Antonio Oswaldo. **Direitos Fundamentais Sociais**: conteúdo essencial, judicialização e direitos sociais em espécie. Salvador: Editora Juspodivam, 2021.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da cidade**: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. Concessão de uso especial de obter mera concessão de moradia. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio Ferraz (org.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.167-168.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 91, v. 798, p. 22-48, jul./dez. 2002.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3-15.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (org.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 515-551.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; MOKARZEL, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Belo Horizonte, v.1, n.2, p. 105-127, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/67/62>. Acesso em: 08 maio 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNESCO. **Declaration on Race and Racial Prejudice**. Paris: Unesco, 1978. Disponível em: <https://tinyurl.com/34p53jaf>. Acesso em: 21 out. 2018.

## APÊNDICE A – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS**

### QUESTIONÁRIO 1

**Programa: Minha Casa, Minha Vida**

**Respondido por: Tereza Emília Lima de Paula**

**Aplicação: Secretaria de Habitação do município de Fortaleza**

**Objetivo da pesquisa: verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza no período de 2013 até 2020 efetivam ou não o direito à moradia.**

**Doutoranda: Isabel Freitas de Carvalho**

**1) Qual o número de pessoas inscritas no cadastro habitacional da Prefeitura de Fortaleza no período de 2013 até 2020?**

Temos hoje 201.040 famílias inscritas.

**2) Quantas unidades habitacionais foram entregues pelo Programa Minha Casa Minha Vida no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?**

Foram entregues no período 25.403 unidades habitacionais pelo PMCMV.

**3) Quantos benefícios foram concedidos da locação social no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?**

Foram concedidos 46.960 benefícios de locação social.

**4) Quantas unidades habitacionais foram regularizadas por meio da regularização fundiária (papel da casa) no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?**

### QUADRO – CRONOLOGIA DOS IMÓVEIS REGULARIZADOS

CRONOLOGIA	IMÓVEIS REGULARIZADOS	LOCALIZAÇÃO
2013 Até 2015	2.915	<ul style="list-style-type: none"><li>• 144 Maravilha</li><li>• 504 Planalto Universo</li><li>• 2.267 PMF/COHAB (2015)</li></ul>
2016	1.805	<ul style="list-style-type: none"><li>• 80 Maria José Gomes</li><li>• 264 Padre Hélio Campos</li><li>• 207 Palmeiras</li><li>• 38 Novo Tempo I</li><li>• 114 Novo Tempo II</li><li>• 1.102 PMF/COHAB (2016)</li></ul>

<b>2017</b>	2.791	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 64 Nova União II</li> <li>• 133 Novo Mondubim</li> <li>• 325 Palmeiras</li> <li>• 269 Vila do Mar – Lote II</li> <li>• 2.000 PMF/COHAB</li> </ul>
<b>2018</b>	3.557	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40 Avenida Brasil – Ancuri</li> <li>• 218 Palmeiras</li> <li>• 678 Vila Do Mar – Lote II</li> <li>• 2.621 PMF/COHAB</li> </ul>
<b>2019</b>	2.512	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 120 Nova Fortaleza</li> <li>• 198 Palmeiras</li> <li>• 2.194 Vila Do Mar – Lote II</li> </ul>
<b>2020</b>	1.248	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 242 Conjunto Palmeiras</li> <li>• 65 Nova Fortaleza</li> <li>• 941 Vila Do Mar – Lote II</li> </ul>
<b>TOTAL</b>	<b>14.828 IMÓVEIS REGULARIZADOS ENTRE 2013-2020</b>	

5) Quantos cadastros pendentes de análise?

Temos sob análise 192 cadastros de famílias beneficiárias do Residencial Maria Alves Carioca.

6) Quantas unidades habitacionais foram abandonadas no período de 2013 até 2020 que Prefeitura de Fortaleza tem conhecimento?

Temos registro de 143 famílias que desistiram ou abandonaram seus imóveis, sendo 4 do Residencial Monte Líbano, 3 do Residencial Heloneida Studart, 10 do Residencial Cidade Jardim, 5 do Residencial Escritores e 121 do Residencial Alameda das Palmeiras.

7) Qual(is) o(s) motivo(s) desse abandono?

Temos registro de 51 famílias que alegaram desinteresse pelo imóvel ou dificuldades no deslocamento por considerarem o imóvel distante do local de trabalho. A demais 92 famílias informaram que foram expulsas de suas unidades habitacionais ou que tiveram seus apartamentos invadidos irregularmente por terceiros.

## APÊNDICE B – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS

### QUESTIONÁRIO 2

**Programa: Regularização Fundiária**

**Respondido por: Keyve Karinine Silva de Castro Damasceno**

**Aplicação: Secretaria de Habitação do município de Fortaleza**

**Objetivo da pesquisa: verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza no período de 2013 até 2020 efetivam ou não o direito à moradia.**

**Doutoranda: Isabel Freitas de Carvalho**

1) Como é o processo de solicitação para a regularização fundiária junto a Prefeitura de Fortaleza?

Os interessados devem abrir um processo na Habitafor, solicitando a regularização fundiária do núcleo urbano. É preciso que o processo tenha a delimitação da área que se pretende regularizar, para que a equipe da secretaria possa fazer o estudo técnico de viabilidade.

2) Quantos pedidos de regularização fundiária foram solicitados à Prefeitura de Fortaleza, HABITAFOR, no período de 2013 até 2020?

A demanda espontânea, que são órgãos, associações comunitárias e/ou pessoas que solicitam regularização fundiária, tem um volume muito alto, e não é tão simples quantificar as solicitações. A coordenadoria trabalha com mais de 25 mil famílias que estão com processo iniciado. Os técnicos responsáveis conciliam os processos em andamento e as análises das novas solicitações, contudo, nem todos, por motivos técnicos ou por limitação de recursos humanos, podem ser atendidos.

3) Quantas unidades habitacionais foram regularizadas por meio da regularização fundiária no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?

15.204 unidades efetivamente regularizadas com a emissão da matrícula.

REGULARIZAÇÕES EFETIVADAS - 2013 A 2020			
CRONOLOGIA	CONJUNTO / COMUNIDADE	Nº DE IMÓVEIS REGULARIZADOS	TOTAL DE RF 2013 A 2020
2013 Até 2015	Maravilha	144	2.915
	Planalto Universo	504	
	PMF/COHAB (2015)	2.267	
2016	Maria José Gomes	80	1.805

	Padre Hélio Campos	264	
	Palmeiras	207	
	Novo Tempo I	38	
	Novo Tempo II	114	
	PMF/COHAB	1.102	
<b>2017</b>	Nova União II	64	2.791
	Novo Mondubim	133	
	Palmeiras	325	
	Vila do Mar – Lote II	269	
	2.000 PMF/COHAB	2000	
<b>2018</b>	Avenida Brasil – Ancuri	40	3.557
	Palmeiras	218	
	Vila Do Mar – Lote II	678	
	PMF/COHAB	2621	
<b>2019</b>	Nova Fortaleza	120	2.512
	Palmeiras	198	
	Vila Do Mar – Lote II	2194	
<b>2020</b>	Conjunto Palmeiras	294	1624
	Nova Fortaleza	65	
	Vila Do Mar – Lote II	1265	
<b>TOTAL</b>		<b>15.204</b>	<b>15.204</b>

4) Existem pedidos que não foram atendidos? Quais os motivos?

Sim. Se a unidade habitacional não possuir condições de habitabilidade e/ou não existir um projeto (urbanização, melhoria habitacional...) que venha sanar essas questões. Portanto, só regularizamos conforme as especificações mínimas da Lei 13.465/2017.

5) Existe um limite ANUAL do número de regularizações a serem realizadas pelo município de Fortaleza? Qual é esse limite?

Não existe um limite. O fator limitante são os recursos humanos mesmo. Temos meta de 10 mil regularizações por ano e trabalhamos para concretizá-la.

6) Na sua opinião a regularização fundiária efetiva ou não o direito à moradia? Por quê?

Efetiva. Garante a cidadania, a segurança jurídica, patrimonial, o direito à cidade...

Vejo famílias que residem há mais de 30 anos em núcleos urbanos informais consolidados, que se sentem invasoras, que tem medo de serem removidas, que não sabem se aquele imóvel será herdado pelos filhos, que não podem levantar um financiamento pra começar um negócio ou reformar a casa, enfim, vejo diariamente famílias que não dispõem de todas as garantias que a propriedade proporciona e que podem ser emancipadoras.

## APÊNDICE C – LOCAÇÃO SOCIAL



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS**

### QUESTIONÁRIO 3

**Programa: Locação Social**

**Respondido por: Luciana Lima**

**Aplicação: Secretaria de Habitação do município de Fortaleza**

**Objetivo da pesquisa: verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza no período de 2013 até 2020 efetivam ou não o direito à moradia.**

**Doutoranda: Isabel Freitas de Carvalho**

1) Qual o número de pessoas inscritas no cadastro habitacional da Prefeitura de Fortaleza no período de 2013 até 2020?

Essa informação diz respeito ao cadastro das famílias no Programa Minha Casa Minha Vida, a locação social não faz parte desse cadastro. A COPS pode ter esse quantitativo, caso não possua pode indicar que órgão da prefeitura procurar.

2) Como é a forma de ingresso no Programa da Locação Social?

A forma de ingresso pode ser através da demanda existente na própria secretária ou prefeitura para melhorias, abertura de frente de obras, reformas e através dos processos que são encaminhados por órgãos diversos (estadual, municipal e federal), ONGS, Associações.

3) Quantos benefícios foram concedidos pelo Programa da Locação Social no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?

EVOLUÇÃO DA DEMANDA - PLS						
ANO REFERÊNCIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL DE BENEFÍCIOS PAGOS POR ANO	5191	7195	8136	9381	8893	10801
* Quantidade de benefícios pagos mensalmente x quantidade de meses (12)						

<b>•VALORES ANUAIS PLS</b>			
<b>ANO</b>	<b>BENEFÍCIOS PAGOS</b>	<b>VALOR MENSAL (R\$)</b>	<b>VALOR DO REPASSE ANUAL DO PLS</b>
<b>2015</b>	<b>5191</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 2.180.220,00</b>
<b>2016</b>	<b>7195</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.021.900,00</b>
<b>2017</b>	<b>8136</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.417.120,00</b>
<b>2018</b>	<b>9381</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.940.020,00</b>
<b>2019</b>	<b>8893</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 3.735.060,00</b>
<b>2020</b>	<b>10801</b>	<b>420</b>	<b>R\$ 4.536.420,00</b>

Na planilha de desligamentos do PLS temos 1618 famílias, mas não posso te dar a garantia de ser do período de 2013 -2020, pois comecei o levantamento em 2017 e usei registros já existentes.

Destes 780 beneficiários receberam UH e 114 retornaram para as áreas de origem (melhorias e reformas)

4) Existem pedidos que não foram atendidos? Quais os motivos?

Sim, a demanda é sempre maior que a oferta, a maioria o motivo é a falta e vagas, mas também já foi negada a inclusão para pessoas que já receberam unidade habitacional, pessoas que não se encaixavam no perfil de beneficiários e solicitavam apenas por ter feito o cadastro habitacional e pessoas que simplesmente não tinha a capacidade de gerir o benefício.

5) Existem beneficiários que desistiram de participar do Programa Locação Social? A HABITAFOR sabe a quantidade e os motivos?

Sim, alguns desistiram. A quantidade não tenho como afirmar, no período que permaneci como chefe de núcleo, pelo menos 3 casos motivados por não aceitarem a unidade habitacional e não quererem permanecer no PLS.

6) Existe um limite ANUAL do número de benefícios a serem concedidos no Programa Locação Social? Qual é esse limite?

De acordo com a Lei, a Secretaria pode pagar o benefício a mil famílias por mês, levando em conta esse número, o limite é de 12.000 benefícios/ano, desde que mensalmente não se ultrapasse as mil vagas.

## APÊNDICE D – MELHORIAS HABITACIONAIS



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA  
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA EM SERES HUMANOS**

### QUESTIONÁRIO 4

**Programa: Melhorias Habitacionais**

**Respondido por: Mariana Fontenele Cidrão Sales de Oliveira**

**Aplicação: Secretaria de Habitação do município de Fortaleza**

**Objetivo da pesquisa: verificar em que medida as políticas públicas habitacionais existentes no município de Fortaleza no período de 2013 até 2020 efetivam ou não o direito à moradia.**

**Doutoranda: Isabel Freitas de Carvalho**

1) Quantos pedidos para receber o benefício da Melhoria Habitacional foram solicitados à Prefeitura de Fortaleza, HABITAFOR, no período de 2013 até 2020?

Não trabalhamos com pedidos. A demanda é dada por projetos internos que englobam urbanização, infraestrutura, regularização fundiária, remoção.

Fazemos um estudo da área e verificamos quantas unidades, mais ou menos estão dentro da poligonal e aptas a receber.

2) Quantas Melhorias foram concedidas/realizadas no período de 2013 até 2020 pela Prefeitura de Fortaleza?

De 2013 a 2020 foram executadas 2.399 melhorias. Sendo 2.228 entre 2017 e 2020.

A realização das melhorias aconteceu da seguinte forma:

<b>LOCALIDADE (BAIRRO)</b>	<b>Quantidade de projetos aprovados para a realização das Melhorias Habitacionais no período de 2013 até 2020</b>	<b>Quantidade de projetos onde as Melhorias Habitacionais foram realizadas no período de 2013 até 2020</b>	<b>Quantidade de Projetos sem a realização das Melhorias Habitacionais no período de 2013 até 2020</b>
São Cristóvão e Campo Estrela	469	469	0
Vila do Mar	2.239	1.727	512
Moura Brasil	150	73	77
Serviluz	1.181	130	1.051

<b>Total</b>	<b>4.039</b>	<b>2.399</b>	<b>1.640</b>

O total de projetos constantes como não realizados no período de 2013 até 2020 estão com as Melhorias Habitacionais em andamento com previsão de finalização em dezembro de 2022.

3) Existem pedidos solicitando o benefício da Melhoria que não foram atendidos?

Algumas unidades não são atendidas, pois os critérios são claros.

A residência deve ser própria, não pode ser comércio, e existe um teto para o benefício.

4) Poderia me informar quais os principais motivos do indeferimento dos pedidos acima?

Residências alugadas ou comércios. Também não atendemos quando a melhoria é no pavimento superior da residência, uma vez que não sabemos como foi feita a fundação da unidade e caso façamos a melhoria, podemos colocar em risco a vida da família, já que pode haver uma sobrecarga e ocasionar um desabamento futuro.

5) Existe um limite ANUAL do número de Melhorias Habitacionais a serem realizadas pelo município de Fortaleza? Qual é ou de quanto é esse limite?

Não existe uma quantidade limite do número de Melhorias Habitacionais a serem realizadas pelo município de Fortaleza. O limite é dado em decorrência do valor de cada contrato que no total não poderá ultrapassar o limite orçamentário. O valor do contrato se dá por área e pela poligonal a ser atendida, variando de comunidade a comunidade.

6) O recurso financeiro para custear essas Melhorias é todo do orçamento municipal? Ou há recursos do Estado e da União?

Os recursos são parte federais e parte municipais. Em sua maior parte, a verba é federal e há uma contrapartida financeira da prefeitura.

7) Na sua opinião as Melhorias Habitacionais tornam a moradia mais adequada, mais digna? Por quê?

Com certeza é um dos projetos mais bonitos da prefeitura, pois além de manter a família na sua moradia, é dado a elas uma condição de morar dignamente. Fortalece o sentimento de pertencimento. Costumo dizer que além de melhorar a casa, melhora a vida e a alma de quem recebe tais Melhorias.

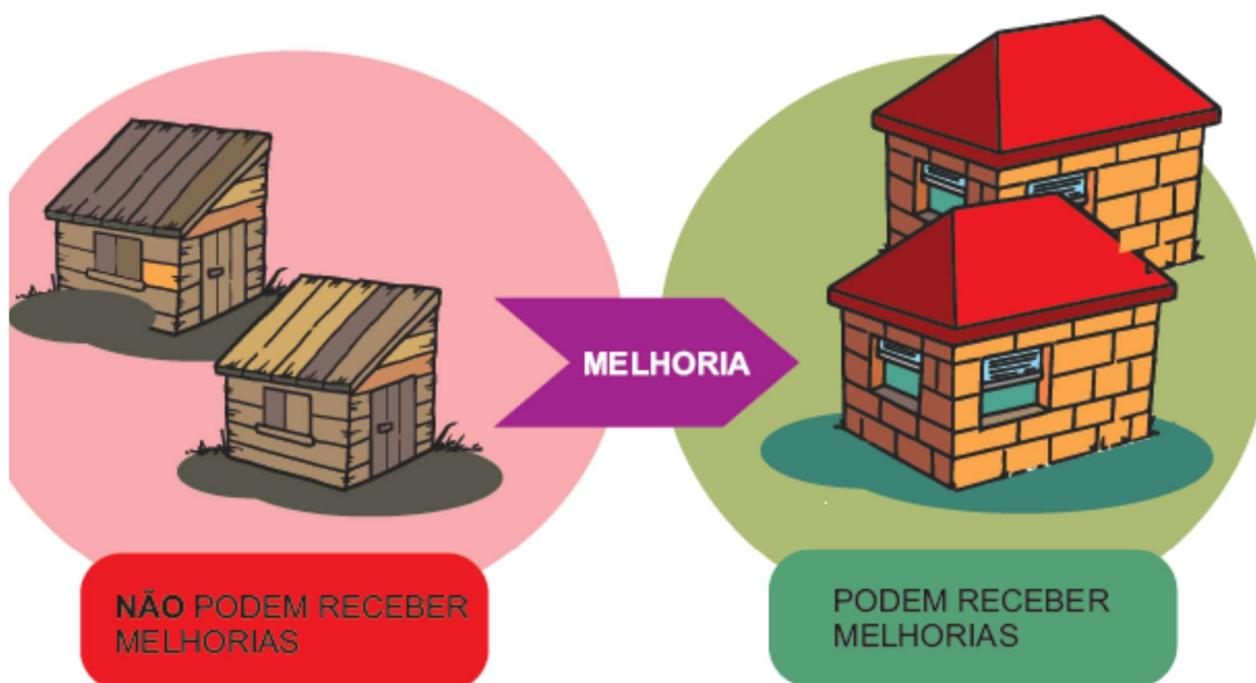


# CARTILHA MELHORIAS HABITACIONAIS



## O QUE É MELHORIA HABITACIONAL?

Reformas que visam promover a requalificação de habitações precárias, com péssimas condições de habitabilidade.



## OBJETIVOS

QUEM **PODE** RECEBER MELHORIA HABITACIONAL?

- Famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos;
  - Famílias que residem na mesma casa há mais de 5 anos;
  - Famílias que morem em domicílio próprio;
  - Famílias que tenham apenas 1 imóvel;
- 

QUEM **NÃO PODE** RECEBER MELHORIA HABITACIONAL?

- Imóveis alugados;
  - Imóveis de uso apenas comercial ou de serviço;
  - Imóveis onde residem famílias com renda familiar superior a 3 salários mínimos;
- 

## METODOLOGIA

## QUAIS AS REFORMAS PRIORITÁRIAS?

## 01.

## SANEAMENTO

Prioriza-se:

1. Adequação às infraestruturas básicas de água e esgoto, considerando-se adequados os domicílios com ligação a rede de água e esgoto da CAGECE.
2. Adequação às infraestruturas hidrossanitárias internas de cada domicílio (wc e cozinha): (in)existência no banheiro de vaso sanitário, caixa de descarga, lavatório e chuveiro funcionando, e na cozinha de pia ou tanque.
3. Revestimento tipo cerâmico para piso e parede do banheiro.



METODOLOGIA

QUAIS AS REFORMAS PRIORITÁRIAS?

02.

SEGURANÇA DOS IMÓVEIS

1. Risco elétrico: casas com inadequação da instalação elétrica de modo que produzam algum risco de curto, choques, ou incêndio.

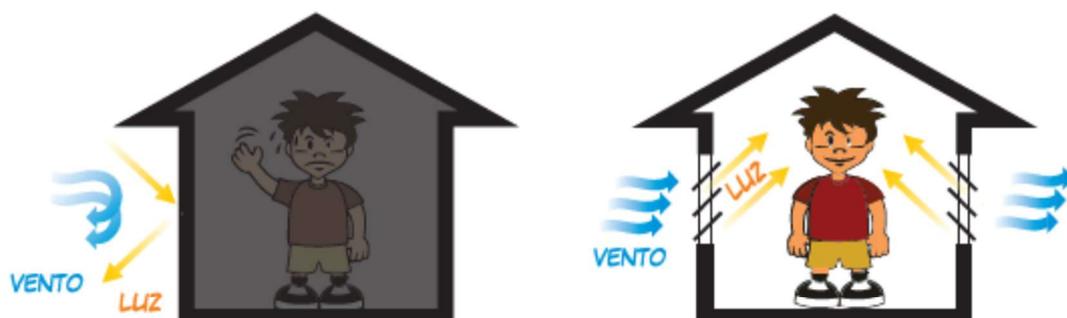


QUAIS AS REFORMAS PRIORITÁRIAS?

### 03.

### CONFORTO AMBIENTAL

A adequação de aberturas para ventilação e iluminação dos ambientes internos das casas, com foco especial nos banheiros, cozinha e quartos.



## METODOLOGIA

QUAIS AS REFORMAS PRIORITÁRIAS?

**04.**

## ACESSIBILIDADE DOS IMÓVEIS



1. Adequação das casas segundo a norma NBR-9050, para os casos em que residam no domicílio pessoas portadoras de deficiência motora.
2. Instalação de barras de apoio no banheiro para os domicílios onde residam pessoas acima de 65 anos de idade.

## METODOLOGIA

QUAIS AS REFORMAS PRIORITÁRIAS?

## 05. HARMONIA PAISAGÍSTICA

Pintura de fachadas, quando necessário.



