

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Viviane Dantonio

**DIREITO DE MORADIA: A Cidadania Ativa como instrumento para promoção da
Dignidade da Pessoa Humana**

São Paulo

2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Viviane Dantonio

**DIREITO DE MORADIA: A Cidadania Ativa como instrumento para promoção da
Dignidade da Pessoa Humana**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Luis Eduardo Patrone Regules.

São Paulo

2019

Banca Examinadora

DIREITO DE MORADIA: A Cidadania Ativa como instrumento para promoção da Dignidade da Pessoa Humana

Viviane Dantonio

Resumo: Há longa data, desde o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao direito à habitação tem se atribuído especial atenção por se tratar de um instrumento fundamental para a promoção da dignidade da pessoa humana, o que foi internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Partindo, portanto, dessa premissa, o presente trabalho foi guiado em busca de informações para a compreensão das razões que ainda não permitiram à República Federativa do Brasil universalizar tal direito, se fazendo necessário percorrer por muito mais do que apenas o texto legal de Tratados Internacionais e da Magna Carta, atribuindo-se especial atenção à construção histórico-social do Brasil, o que nos leva a encontrar na cidadania ativa a solução para tal problemática.

Palavras-chave: Direito à habitação adequada. Dignidade da pessoa humana. Empoderamento social e individual. Exercício da Cidadania Ativa.

Housing Law: Active Citizenship as an instrument for promoting the Dignity of the Human Person

Abstract: Since the advent of the Universal Declaration of Human Rights, the right to housing has long been given special attention since it is a fundamental instrument for the promotion of human dignity, which was internalized by the Brazilian legal system upon the promulgation Federal Constitution of 1988. From this premise, therefore, this paper was guided in search of information to understand the reasons that have not yet allowed the Federative Republic of Brazil to universalize this right, making it necessary to go through much more than just the legal text of International Treaties. and Supreme Law, paying special attention to the historical-social construction of Brazil, which leads us to find in active citizenship the solution to this problem.

Keywords: Right to adequate housing. Dignity of human person. Social and individual empowerment. Exercise of Active Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1: Tratados Internacionais sobre os Direitos Sociais	05
1.1 – Declaração Universal dos Direitos Humanos	06
1.2 Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos	10
1.3 Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	11
1.4 Metas da ONU para universalização do direito à habitação adequada	17
CAPÍTULO 2: A Constituição Federal de 1988 e o tratamento legal sobre os Direitos Sociais	25
2.1 – O Direito ao Desenvolvimento como processo Econômico, Social e Cultural	27
2.2 – Construção Histórica e Cultural do Brasil e os obstáculos para a promoção da Equidade Social e da Dignidade da Pessoa Humana	31
2.3 – A função social da propriedade e o direito de moradia	35
CAPÍTULO 3: Proposta Geral da Organização das Nações Unidas para solucionar a crise habitacional	45
3.1 - Importância da Cidadania Ativa para a implementação dos direitos sociais no Brasil.....	50
CONCLUSÃO	54
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUÇÃO:

No dia **01.05.2018**, a cidade de São Paulo foi palco da imensa tragédia que reacendeu o debate sobre a crise habitacional no Brasil: o incêndio e desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, no bairro do Paissandu, o que culminou não apenas em prejuízos materiais, mas em significativa perda de vidas humanas.

A insuficiência de políticas habitacionais não é uma exclusividade nacional. Basta verificar que, antes mesmo de ser agravada a crise humanitária entre 2014 e 2015, o déficit e a inadequação das habitações têm sido um tema bastante sensível na Europa, especialmente nas principais capitais europeias, onde a especulação imobiliária configura um dos maiores desafios a ser enfrentado para que o direito à habitação adequada possa se tornar universal.

A gravidade de tal situação foi comprovada pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat) ao apurar que em 2016, aproximadamente um sexto da população total dos 28 Estados-membros viviam em alojamentos sobrelotados, além de ter sido estimado que 1 (uma) em cada 20 (vinte) pessoas sofria de privação habitacional grave.

No mesmo ano, foi ainda constatada “*a sobrecarga das despesas de habitação dos inquilinos*”, registrando a União Europeia a média de 28% da renda familiar, além de ser ainda verificado que 11,1% da população despendiam 40% ou mais de seu rendimento disponível para fins de habitação¹.

Na América Latina, os dados acerca do déficit habitacional são igualmente preocupantes, uma vez que em 2012, o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), a partir de dados oficiais apresentados por 18 países, apontou que um terço das famílias latino-americanas vive em habitações inadequadas, construídas com materiais precários e/ou carentes de serviços básicos².

Em 2012, o BID ainda estimou que, para o ano de 2015, o crescimento econômico da América Latina ajudaria apenas 36% das famílias que vivem em situação

¹Gabinete de Estatísticas da União Europeia. *Estatísticas da Habitação*. Maio 2018. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pt#Qualidade_da_habita.C3.A7.C3.A3o>. Acesso em: 02 jul 2019.

²Instituto HumanitasUnisinos. *Na América latina, um terço das famílias vive em moradias precárias*. 18 maio 2012. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/509624-na-america-latina-um-terco-das-familias-vive-em-moradias-precarias-moradias-precarias>>. Acesso em: 02 jul 2019.

habitacional precária, enquanto os programas públicos de habitação possivelmente abrangeriam outros 5%.

Tendo em vista essas projeções, a expectativa para 2018 era de que 36% das famílias situadas em áreas urbanas e rurais continuariam a viver em moradias inadequadas, em comparação aos 37% registrado em 2009.

A realidade brasileira não se mostra animadora se comparada à América Latina. A Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), constatou que entre os anos de 2007 e 2015, o déficit habitacional³ aumentou de 5.855.375 para 6.355.743⁴, enquanto o número de habitações inadequadas⁵ não apresentou melhorias significativas.

As inadequações fundiárias, de adensamento, banheiro e cobertura inadequada registraram sensível variação, se mostrando as de infraestrutura as mais expressivas – em 2007, 10.182.942 (21,3%) domicílios não contavam com a infraestrutura adequada, tendo esse número sido reduzido para 9.692.092 (16,5%) em 2015⁶, correspondendo a significativo percentual.

Não apenas isso, o levantamento efetuado ainda registrou que cerca de 3.177.772 domicílios brasileiros são afetados pelo ônus excessivo com aluguel urbano - 30% da renda das famílias que recebem até três salários mínimos e que moram em domicílios urbanos duráveis é

³“O déficit habitacional refere-se às moradias que devem ser construídas seja para substituir os domicílios existentes que não apresentam as condições de segurança indispensáveis a seus ocupantes, seja para garantir habitação adequada às famílias que não têm um domicílio de uso privativo”. (GENEVOIS. Marie Louise Bulhões Pedreira, COSTA, Olavo Viana. *Carência Habitacional e Déficit de Moradias*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol.15 n°1 Jan./Mar. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009>. Acesso em: 02 jul 2019).

⁴Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil*. 19 out. 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos-menu/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 02 jul 2019.

⁵ “A inadequação habitacional agrupa os domicílios com uma ou mais carências, mas sem a mesma gravidade dos problemas detectados no déficit. Podem, portanto, assegurar condições mínimas de habitabilidade mediante programas alternativos à construção de novas moradias: reformas, ampliações das unidades habitacionais e/ou das redes de abastecimento e coleta de serviços públicos” (GENEVOIS. Marie Louise Bulhões Pedreira, COSTA, Olavo Viana. *Carência Habitacional e Déficit de Moradias*).

⁶Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil*.

destinada a tal finalidade⁷, não se distanciando da apuração feita em 2000 pela mesma Fundação - a parcela mais carente da população sacrificava entre 30 a 50% da renda familiar⁸.

Em resumo, a Fundação João Pinheiro concluiu que, em 2015, o déficit habitacional é dividido da seguinte forma: 50% correspondem ao ônus excessivo com aluguel; 29,9% recaem sobre a coabitação familiar; 14,8% se referem às habitações precárias; 5,2% incide sobre adensamento excessivo dos domicílios alugados⁹.

Recentemente, especialistas da ONU afirmaram que empresas globais de *private equity* e de investimentos têm investido elevadas quantias no setor imobiliário, especialmente na compra de propriedades acessíveis, o que tem implicado na conversão de lares em instrumentos financeiros e de investimentos, já que, ao adquirirem esses imóveis, as reformas promovidas inevitavelmente implicam no aumento dos aluguéis, tornando impossível o acesso de pessoas de baixa renda.

Não se pode ignorar que a construção desse cenário também se revela bastante presente nas grandes cidades brasileiras, se mostrando mais latente na maior capital: São Paulo/SP, compartilhando o Brasil os mesmos problemas enfrentados pelas demais capitais da América Latina e da Europa.

Considerando, portanto, que a insuficiência de habitação adequada é um problema mundial comum e que o direito de propriedade, em esfera global, parece tomar mais relevo do que a universalização dos direitos sociais, busca o presente trabalho abordar a possível origem das desigualdades sociais no Brasil, a importância do direito constitucional à moradia na redução na promoção da dignidade da pessoa humana, além de detectar a possível origem das desigualdades sociais e propor soluções para tornar, sob esse aspecto, as cidades mais democráticas e inclusivas.

Assim sendo, se faz necessário percorrer não apenas pelo texto constitucional, mas também pelos Tratados Internacionais que o Brasil é signatário, com especial foco na

⁷Fundação João Pinheiro. *Estatísticas & Informações: Demografia e Indicadores Sociais*. 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 02 jul 2019.

⁸GENEVOIS. Marie Louise Bulhões Pedreira, COSTA, Olavo Viana. *Carência Habitacional e Déficit de Moradias*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol.15 nº1 Jan./Mar. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009>. Acesso em: 02 jul 2019.

⁹Fundação João Pinheiro. *Estatística & Informações: Demografia e Indicadores Sociais*. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 03 jul 2019.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, documentos esses essenciais para aferir a importância da habitação adequada como instrumento para redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza e, assim, atingir em caráter universal a tão almejada dignidade da pessoa humana.

Ademais, conforme será demonstrado a seguir, o presente trabalho não se limita somente a analisar os mais diversos diplomas normativos que versam sobre as diretrizes a serem observadas para ampliar a quantidade, qualidade e o acesso ao direito de habitações adequadas, cuidando ainda de identificar a origem dos principais problemas a serem enfrentados e de propor soluções constitucionais para a universalização de tal direito, sem que haja a necessidade de nos colarmos contra o desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO 1: TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS

A origem do modelo de governança global adotado pela Organização das Nações Unidas - ONU é muito mais antiga do que se imagina, surgindo os seus primeiros traços no final do século XIX, quando diversos países passaram a criar organismos internacionais para cooperação em assuntos específicos¹⁰.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, a partir da assinatura do Tratado de Versalhes, foi constituída a Liga das Nações, cuja principal finalidade era evitar a eclosão de um segundo conflito armado de elevadas proporções, sem fazer constar qualquer menção à proteção do ser humano em qualquer esfera.

Tendo o seu objetivo fracassado ante a instauração da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações deixou de existir formalmente em 1946.

Em contrapartida, a Declaração das Nações Unidas foi apoiada, em **01.01.1942**, pelos 26 (vinte e seis) países que lutavam junto aos Aliados, estando, até então, tais nações comprometidas em combater o avanço do Eixo, tendo como marcos principais as Conferência de Moscou e de Teerã, realizadas em 1943.

Com a desaceleração do ritmo de guerra, entre os anos de 1944 e 1945, os Aliados já se mostravam preocupados em criar um modelo mundial fundamentado na paz e na segurança internacionais, contando com propostas elaboradas nos encontros de Dumbarton Oaks e Ialta.

Sendo assim, a Conferência sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco de **25.04 a 26.06.1945**, contou com a participação de 50 (cinquenta) países, o que ensejou a assinatura da Carta das Nações.

No entanto, a Organização das Nações Unidas passou a existir oficialmente em **24.10.1945**¹¹, após a ratificação da referida Carta das Nações pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido, ex-União Soviética e a maioria dos signatários.

¹⁰ Apenas a título de curiosidade, em 1865, foi fundada a União Telegráfica Internacional, atualmente conhecida como União Internacional de Telecomunicações e, em 1874, foi criada a União Postal Universal. Atualmente, ambas são agências integrantes do sistema das Nações Unidas.

Em 1899, foi celebrada em Haia (Holanda), a primeira Conferência Internacional da Paz, cujo objetivo era elaborar instrumentos para a prevenção e resolução pacífica de conflitos, bem como codificar as regras de guerra, evidenciando, assim, o esforço internacional para ser mantida a paz mundial.

¹¹ Conforme o site oficial da ONU, "*O nome Nações Unidas foi concebido pelo presidente estadunidense Franklin Roosevelt e utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas, de 1º de janeiro de 1942, quando os representantes de 26 países assumiram o compromisso de que seus governos continuariam lutando contra as*

A Carta da ONU, apesar de estabelecer as diretrizes para a resolução pacífica de conflitos, não encerrou os propósitos das Nações Unidas.

Estarrecidos com os horrores da Segunda Guerra Mundial e com o tratamento desumano e degradante atribuído a milhares de pessoas, os Estados passaram a compreender que para que sejam estabelecidos tempos de paz, se faz necessário muito mais do que apenas evitar conflitos e propor soluções amistosas entre nações.

É preciso proteger o ser humano também em sua esfera individual, propiciando a todos indistintamente a dignidade da pessoa humana, uma vez que o povo digno, livre e respeitado não tem contra o que lutar e, tampouco, motivos para entrar em conflito.

Foi partindo, portanto, dessa premissa que foi editada a Carta Internacional dos Direitos Humanos - compilação de uma série de documentos produzidos pela ONU, composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹² e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹³.

Ao apresentar os direitos humanos básicos a serem perseguidos por todos os povos e nações, as Nações Unidas têm dedicado os devidos esforços para ampliar a promoção, proteção e defesa da dignidade da pessoa humana.

Em prol da expansão do direito internacional dos direitos humanos, a ONU tem editado diversos tratados e instrumentos congêneres com o objetivo de estabelecer as diretrizes básicas para a implementação dos direitos essenciais para que o ser humano atinja vida digna, incluindo entre eles a habitação adequada, o que será melhor abordado nesse capítulo.

1.1- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em **10.12.1948**, adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH, cuja proposta é pautada no reconhecimento e promoção da dignidade inerente a todo o ser humano, na defesa da liberdade, na justiça e na paz no mundo.

potências do Eixo durante a II Guerra Mundial". (Nações Unidas Brasil. *História da Organização*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em 03 jul 2019).

¹² Referido documento acompanha dois Protocolos Opcionais, que versam sobre procedimento de queixa e pena de morte.

¹³ O Pacto em questão também apresenta Protocolo Facultativo, que trata da habilitação do Comitê de Direitos Humanos para "*receber e examinar, como se prevê no presente Protocolo, as comunicações provenientes de indivíduos que se considerem vítimas de uma violação dos direitos enunciados no Pacto*".

Em seu preâmbulo, consta “*ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão*” e, por essa razão, “*os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres*”¹⁴.

Sendo assim, os Estados-membros, em cooperação com as Nações Unidas, atribuem a mais alta importância ao compromisso de promover a observância e o respeito universal aos direitos e liberdades humanos fundamentais.

Segundo Eleanor Roosevelt, Chefe à época do Comitê de Elaboração da DUDH e ativista de longa data dos direitos humanos, o objetivo da Declaração Universal dos Direitos Humanos “*deveria expor os direitos do homem, não as obrigações dos Estados*”¹⁵ – fundamento esse que deve direcionar a atuação dos Estados-partes em prol da defesa das liberdades e dos direitos humanos básicos.

Ao se proceder com a leitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH, passa a ser evidente que o seu conteúdo, de fato, assegura um rol mínimo, porém expressivo, de liberdades e direitos humanos fundamentais, voltados especialmente para a efetivação da dignidade da pessoa humana.

Ao firmar o compromisso de respeito e observância dos direitos humanos fundamentais, bem como de valorização do ser humano, os Estados-membros não mais poderiam permanecer omissos quanto à adoção das medidas essenciais para a sua efetivação, sempre privilegiando aquelas que melhor se adequam aos propósitos das Nações Unidas.

Dentre os direitos humanos básicos, o artigo XXII, estabelece que:

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

¹⁴ O Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, documento oficial de fundação da Organização das Nações Unidas, assinada em 26.06.1945, já tratava do compromisso de seus signatários de reconhecer o valor e a dignidade do ser humano e importância da promoção e defesa dos direitos fundamentais, sendo o Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos mero reflexo da proposta de superação dos flagelos da guerra.

¹⁵Nações Unidas Brasil. *Artigo 22: Direito à proteção social*. 17 dez 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/artigo-22-direito-a-protecao-social/>>. Acesso em 04 jul 2019.

Conforme o dispositivo em comento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos passou a ser considerada importante marco histórico, uma vez que consolida os direitos sociais como aqueles intrínsecos à natureza humana, o que justifica a sua proteção e promoção por todos os Estados¹⁶.

Mais do que isso, as Nações Unidas reconhecem que, para que sejam atendidos os direitos humanos fundamentais, se faz necessária a cooperação internacional, ultrapassando o limite dos Estados-membros de apenas evitar a eclosão de conflitos e propor soluções amistosas, abrangendo, portanto, a ajuda entre os povos para se concretizar em esfera global os direitos e liberdades diretamente relacionadas à dignidade da pessoa humana.

Pois bem. O fundamento para que os Estados alinhem as suas atividades à concretização dos direitos sociais a nível mundial encontra o devido respaldo nas lições de João Batista Herkenhoff, ao recordar que:

A afirmação dos “direitos sociais” derivou da constatação da fragilidade dos “direitos liberais”, quando o homem, a favor do qual se proclamam liberdades, não satisfaz ainda necessidades primárias: alimentar-se, vestir-se, morar, ter condições de saúde, ter segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e dos outros percalços da vida¹⁷ (grifos nossos).

Considerando o ensinamento destaque, é possível concluir que, para se tornar apto a exercer as liberdades, o ser humano precisa atender as suas necessidades mais básicas, de modo a construir e formar o seu corpo físico, emocional e psíquico para buscar e usufruir não apenas dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas também dos direitos civis e políticos – igualmente essenciais para alcançar a plena dignidade da pessoa humana.

Todavia, o comprometimento dos Estados-partes com o atendimento dos propósitos previstos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos quando de sua aprovação não era tão amplo, permanecendo ainda condicionado às amplas limitações principalmente de ordem financeira decorrentes do final da 2ª Guerra Mundial, conforme explica Thomas Buergenthal, senão vejamos:

Ao ratificar o Pacto, os Estados não se comprometem a atribuir efeitos imediatos aos direitos especificados no Pacto. **Ao revés, os Estados se obrigam meramente a adotar medidas, até o máximo dos recursos disponíveis, a**

¹⁶ Os artigos XXIII a XVII, da Declaração Universal dos Direitos Humanos incluem entre os direitos sociais, o direito ao trabalho, ao repouso e lazer, saúde e bem-estar, abrangendo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e previdência social, educação e instrução, cultura.

¹⁷HERKENHOFF, João Baptista. *Gênese dos direitos humanos*. 2ª Ed. Aparecida: Santuário, 2002, p. 51-52.

fim de alcançarem progressivamente a plena realização desses direitos¹⁸ (grifos nossos).

Tal limitação decorre essencialmente do fim de um intenso conflito armado que praticamente destruiu a Europa, demandando a intenso trabalho de reconstrução social e econômica.

Apesar das Nações Unidas terem inaugurado uma nova forma de política internacional em que o ser humano passa a ser o centro das atenções, a DUDH não ignora o fato de que as indústrias precisam ser reerguidas e que as cidades devastadas pela guerra precisam ser reconstruídas, já que configuram importante instrumento para a efetivação dos direitos humanos.

Em 1948, quando foi proclamada a DUDH, a economia europeia estava devastada, compreendendo a ONU que Estados-partes deveriam assumir uma atuação mais proativa em relação ao ser humano, mas dentro dos limites daquilo que poderia ser oferecido, ante a necessidade de se restabelecer o *status quo*.

Superados os efeitos pós-guerra, a interpretação atribuída à DUDH foi se adequando aos tempos, passando os Estados-membros ao longo dos anos se comprometerem prioritariamente com a adoção de medidas humanitárias.

Ao dar continuidade ao rol de direitos sociais, o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, dispõe que:

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

Ao incluir a habitação entre os direitos sociais, a ONU entende que o bem-estar e saúde ultrapassam os limites conforto material e da salubridade, ao considerar que todo ser humano tem direito de desenvolver a sua individualidade, bem como a sua identidade pessoal e cultural – demonstrando que a dignidade da pessoa humana surge com o respeito à diversidade.

¹⁸ BUERGENTHAL, Thomas. *Protecting human rights in the Americas-cases and materials apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 169.

Em resumo, a elevação da habitação à categoria de direito fundamental teve por objetivo fortalecer nos Estados-partes o compromisso de não apenas permitir ao indivíduo a fixação em local específico, mas também a obrigação de garantir a segurança e bem-estar quando do exercício do direito de moradia.

1.2 - PACTO INTERNACIONAL SOBREDIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP, documento integrante da Carta Internacional dos Direitos Humanos, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em **16.12.1966**, entrou em vigência em âmbito internacional em **23.03.1976**¹⁹, ao lado do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.

Enquanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos estabelecem direitos individuais, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fixa deveres a serem observados pelos Estados-membros.

Embora não faça qualquer menção sobre moradia e habitação, o PIDCP apresenta uma abordagem específica e bastante pontual sobre segurança, enfatizando que:

Artigo 17.

1. Ninguém será objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de ataques ilegais à sua honra e reputação.
2. Toda a pessoa tem direito a proteção da lei contra essas ingerências ou esses ataques.

À luz do comando normativo acima mencionado, se mostra de grande valia os esclarecimentos de Rui Geraldo Camargo, ao explicar que:

O direito à moradia exaltado na crônica de Rubem Braga traduz necessidade primária do homem, condição indispensável para uma vida digna, eis que **a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base da sua individualidade**, cuja importância já foi realçada, já no século XVI, com a célebre frase de Edward Coke apregoando que ‘a casa de um homem é o seu castelo’ (my home my castle)²⁰ (grifos nossos).

A partir da transcrição acima, passa a ser inegável que o ambiente protegido e seguro propicia ao homem a possibilidade de desenvolver livre e individualmente a sua personalidade, através de seus hábitos pessoais, culturais e religiosos – facetas essas que estão

¹⁹De acordo o artigo 49, §1º, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos “*entrará em vigor três meses após a data de depósito, junto ao Secretário Geral das Organizações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão*”.

²⁰ CAMARGO VIANA, Rui Geraldo. *Direito à moradia*. 21 fev 2000. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67487/70097>>. Acesso em 07 jul 2019.

estritamente relacionadas ao direito de intimidade, aspecto esse inerente à dignidade da pessoa humana.

Contudo, a proteção que a habitação proporciona ao indivíduo carrega sentido mais amplo do que apenas o abrigo aos eventos imprevisíveis e aleatórios da natureza, surgindo, então, a noção de inviolabilidade do domicílio – ou seja, proteção legal contra qualquer tipo de invasão ou violência, inclusive por parte do Estado, o que se admite apenas em hipóteses excepcionalíssimas, previamente prevista por lei (artigo 5º, inciso XI, CF).

Pode-se concluir, portanto, que ao tratar da inviolabilidade do domicílio, buscou o PIDCP estabelecer regra mínima, contudo essencial, para evitar os abusos do Estado e, garantir, assim, o pleno exercício dos direitos e liberdades assegurados pela Carta Internacional de Direitos Humanos.

1.3- PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, como já destacado, constitui o terceiro documento que compõe a Carta Internacional dos Direitos Humanos, tendo sido aprovado pela Assembleia Geral da ONU em **16.12.1966** e, entrando em vigência na ordem internacional em **23.03.1976**²¹.

Considerado o desdobramento e complemento dos direitos sociais assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo, os Estados-membros reafirmam que o *“reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”*, além de reforçar o convencimento de que *“o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos”* (grifos nossos).

²¹ Conforme o artigo 27, §1º do referido Pacto, o seu conteúdo *“entrará em vigor três meses após a data de depósito, junto ao Secretário Geral das Organizações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão”*.

Tendo em vista esses pressupostos, ao tratar do direito de habitação como um dos meios para o atendimento à dignidade da pessoa humana, o PIDESC, dentre outros dispositivos, dispõe que:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. **Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (grifos nossos).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao atribuir a interpretação admitida pelas Nações Unidas acerca do compromisso de observância e respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais, explicou que:

(...) o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. **Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta ‘inerente dignidade da pessoa humana’, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo ‘habitação’ seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada.** Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, **‘habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável’.**²²(grifos nossos).

Nesse sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais complementa que:

(...) a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir ‘habitação adequada’, pelos propósitos da Convenção. **Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular**²³ (grifos nossos).

²² BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. 2013. P.34-35. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

²³Op. Cit., p. 35.

Ao considerar que a habitação somente poderá ser adequada quando observado o contexto das cidades, o Comitê orienta que todas as moradias deverão atender aos seguintes requisitos: a) *segurança legal da posse*; b) *Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura*; c) *Custo acessível*; d) *Habitabilidade*; e) *Acessibilidade*; f) *Localização* e; g) *Adequação cultural*.

Em relação à *segurança legal da posse*, o Comitê defende que “*todas as pessoas deberían possuir un grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças*”²⁴, indo mais além do que a segurança do domicílio assegurada pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Aos Estados-membros não cabe apenas assegurar proteção legal contra qualquer tipo de invasão ou violência, mas compete também obstar o abuso do direito de propriedade, a discriminação e a marginalização, voltando os devidos esforços especialmente às pessoas e grupos em situação de maior vulnerabilidade.

O *custo acessível*, por sua vez, muitas vezes se confunde com segurança legal da posse, uma vez que os proprietários, ao definirem o preço dos alugueis, também incorrem ao abuso do direito de propriedade, forçando muitas vezes o despejo dos inquilinos.

Esse cenário se mostra bastante comum nas grandes capitais mundiais, onde a especulação imobiliária se faz fortemente presente, a ponto de obrigar muitas famílias a deixarem os seus lares ante o expressivo aumento dos alugueis, fortalecendo a cultura de que a habitação adequada é um privilégio restrito apenas a quem tem capital suficiente para financiar esse direito.

Por essa razão, o custo acessível passa a ser outro requisito fundamental para que os indivíduos possam gozar do direito à habitação, tendo o Comitê ressaltado que os “*custos financeiros de um domicílio associados à habitação deberían ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas*”²⁵.

Considerando que relevante parcela da população mundial destina excessiva parcela da renda familiar para habitações muitas vezes inadequadas, torna-se impossível a muitos indivíduos acumular recursos para acessar os demais direitos humanos, o que contribui

²⁴ BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. 2013. P. 35. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

²⁵ Op. Cit., ibidem.

para intensificação das desigualdades sociais, mantendo-se a margem social as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade.

Como instrumento para o combate da marginalização e erradicação da pobreza, os Estados-membros devem se atentar aos níveis de renda população e à distribuição territorial de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, a fim de não prejudicar o exercício e acesso a todos os demais direitos humanos.

Nesse sentido, o Comitê orienta que os “*Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação*”²⁶, sem deixar de adotar medidas apropriadas contra a cobrança ou aumento desproporcional dos alugueres, evitando, assim, que haja o aumento da população em situação de rua e o inchaço nas áreas periféricas, onde o serviço público geralmente é escasso.

Considerando que as deficiências decorrentes das condições precárias de habitação são inevitavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade, o Comitê sustenta as habitações devem dispor de espaço adequado para proteção não apenas das intempéries da natureza, mas também de outras ameaças, sejam estruturais ou à saúde.

Sendo assim, os parâmetros de *habitabilidade* devem atender aos Princípios de Saúde na Habitação elaborados pela Organização Mundial da Saúde – OMS, já que a habitação é o “*fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas*”²⁷.

Todavia, para que seja possível assegurar salubridade, as habitações devem dispor de *serviços, materiais, facilidades e infraestrutura*, enfatizando o Comitê que o “*acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência*”²⁸ são essenciais a todo e qualquer ser humano.

Outro aspecto fundamental recai sobre a *localização*, complementando o Comitê que a habitação será considerada adequada desde “*que permita acesso a opções de trabalho,*

²⁶BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. 2013. p. 35. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

²⁷ Ob. Cit., p. 36.

²⁸Ob. Cit., ibidem.

serviços de saúde, escolas, creches e outras finalidades sociais”²⁹, em respeito ao orçamento dos lares mais pobres, de modo a evitar gastos excessivos com o exercício de direitos e liberdades individuais, como circulação, associação e reunião.

Não apenas isso, em defesa ainda do direito universal à saúde, o Comitê orienta que as habitações não devem ser construídas em locais poluídos ou próximos às fontes de poluição que possam ameaçar a salubridade física, psíquica e/ou emocional.

A dignidade da pessoa humana não depende apenas dos aspectos já mencionados, se fazendo essencial a adoção de medidas que promovam a equidade, entendendo o Comitê que *“a grupos desfavorecidos (...) deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional”*³⁰.

Sendo assim, devem ser tratados com prioridade os *“idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicas de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros”*³¹.

A *acessibilidade* também se relaciona do tratamento diferenciado àqueles mais afetados pela distribuição desigual de renda, propondo o Comitê o aumento do *“acesso a terra àqueles que não possuam ou a segmentos empobrecidos da sociedade”*, cuja finalidade é *“substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viverem com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como direito reconhecido”*³².

Trata-se, portanto, de um tratamento diferenciado aos grupos em situação de maior vulnerabilidade, buscando as Nações Unidas de cumprir com o dever prover tratamento equânime a todos os seres humanos, já que a promoção da dignidade da pessoa humana deve ser universal, sem qualquer discriminação.

E, por fim, ao interpretar o artigo 11, do PIDESC, o Comitê aborda a *adequação cultural* como um fator importante, uma vez que *“A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar*

²⁹ Ob. Cit., p. 37.

³⁰ BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. p. 37 2013. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

³¹ Ob. Cit., ibidem.

³² Ob. Cit., p. 38.

apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação”³³, em respeito à diversidade e à identidade cultural dos povos.

Em conclusão:

9. Como se notou acima, **o direito à habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis**. Alusão já foi feita nesta consideração para a concepção da dignidade humana e do princípio da não discriminação. Além disso, **o pleno gozo dos outros direitos – tanto o direito de liberdade de expressão, o direito de liberdade de associação (tal como associações de locatários e outras associações comunitárias), o direito de liberdade de residência e o direito de participar na tomada das decisões públicas – é indispensável se o direito à habitação adequada é para ser realizado e mantido por todos os grupos da sociedade**. Do mesmo modo, o direito de não ser sujeito à interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada³⁴ (grifos nossos).

Feitas as devidas observações acerca do Comentário nº 04, responsável por atribuir a interpretação dada ao artigo 11, do PIDESC, verifica-se que a Organização das Nações Unidas, através do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vem inspirando os modelos de cidades democráticas e inclusivas.

Como já fora tantas vezes ressaltado pelo Comitê, os direitos da Carta Internacional dos Direitos Humanos não devem ser interpretados isoladamente, mas em conjunto, a fim de permitir que todos os seres humanos, sem qualquer discriminação, possam gozar dos direitos e liberdades assegurados pelos Tratados Internacionais.

Ao indicar os requisitos para caracterizar uma habitação como adequada, a ONU considera o conjunto de direitos e liberdades inerentes à vida nos centros urbanos e rurais, sendo visto como algo muito maior do que apenas o ambiente destinado a morada dos indivíduos e de sua família.

A adoção de tal raciocínio decorre da reconhecida importância de se estabelecer padrões mínimos de adequação aos assentamentos humanos, justamente por estar estreitamente interligado com o desenvolvimento econômico e social dos Estados, mas principalmente por suas condições constituírem pré-requisito para a satisfação completa das necessidades básicas do ser humano.

³³ Ob. Cit., p. 37.

³⁴BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. 2013. p. 38. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

Por essa razão, as políticas habitacionais devem ser muito bem planejadas, permitindo que todas as regiões habitadas possam oferecer em paridade os mesmos direitos e liberdades proporcionados pelos centros urbanos social e economicamente prósperos, evitando, conseqüentemente, o abandono das áreas rurais e adensamento das grandes zonas urbanas e aumento das periferias.

Dito de outra forma, as políticas de inclusão dever ter o seu espectro ampliado, de modo a evitar o êxodo e tornar todas as regiões povoadas aptas a propiciar os direitos mais básicos a qualquer ser humano, indistintamente.

Nesse sentido, as Nações Unidas reforçam o seu compromisso de promover a equidade, cuidando de inserir as habitações no complexo contexto das cidades, já que se revela como uma medida impactante para redução das desigualdades sociais e da erradicação da pobreza e da miséria.

Afinal, o ser humano protegido e saudável, convicto de sua identidade e de seus valores culturais está apto a participar da vida em sociedade e a enriquecê-la não apenas na esfera econômica, mas especialmente no âmbito de tomadas de decisão, através do exercício da cidadania, liberdade essa igualmente resguardada pela Carta Internacional de Direitos Humanos.

1.4 – HISTÓRICO DE METAS DA ONU PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Em atenção ao quanto estabelecido pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as Nações Unidas realizaram diversas Assembleias e Conferências com o intuito de definir metas a serem atingidas no âmbito da habitação em escala global.

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, decorrente da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em **1976**, em completo reflexo às propostas do PIDESC, de forma mais clara e objetiva, reafirmou as dificuldades mundiais em satisfazer as necessidades básicas voltadas para a satisfação da dignidade da pessoa humana³⁵.

³⁵“*Noting that the condition of human settlements largely determines the quality of life, the improvement of which is a prerequisite for the full satisfaction of basic needs, such as employment, housing, health services, education and recreation,*

Nesse sentido, em seu preâmbulo constam os desafios a serem enfrentados face à percepção acerca do crescimento econômico desigual, a deterioração social, econômica, ecológica e ambiental, o crescimento da população mundial, urbanização descontrolada, o atraso e dispersão rural e a migração.

Partindo, portanto, de tal premissa, referido documento enfatiza a importância de se estabelecer padrões mínimos de adequação aos assentamentos humanos, justamente por estar estreitamente interligado com o desenvolvimento econômico, social e cultural, já que o ser humano pleno de sua existência, contribui ativamente para o progresso global.

Assim sendo, em caráter inovador, a ONU reconhece que os assentamentos humanos são muito mais do que o agrupamento de pessoas, abrigo e locais de trabalho, enfatizando especialmente que a diversidade, como expressão do reflexo cultural deve ser respeitada e encorajada especialmente em áreas de importância histórica, religiosa e arqueológica, sem deixar de cuidar da preservação de territórios naturais.

Ao estabelecer as mais variadas recomendações a serem observadas pelos Estados-membros quando da regularização dos assentamentos humanos, nota-se que as Nações Unidas buscam mitigar os efeitos nocivos da globalização através de uma proposta completa, cujo principal foco foi estabelecer parâmetros a serem observados pelos setores públicos, ditando, assim, o direcionamento às políticas públicas e regionais de habitação.

Todavia, dentre os efeitos positivos da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), menciona-se que a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos abriu as portas para que, em **1978**, fosse estabelecido o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos que, ao passar por diversas transformações, foi, em **21.12.2001**, finalmente consolidado através da Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 56/206³⁶.

Recognizing that the problems of human settlements are not isolate from the social and economic development of countries and that they cannot be set apart from existing unjust international economic relations, Being deeply concerned with the increasing difficulties facing the world in satisfying the basic needs and aspirations of people consistent with principles of human dignity”.

³⁶A Resolução da Assembleia Geral da ONU nº 56/206 instituiu a Agência ONU-Habitat, atualmente responsável por auxiliar os Estados na elaboração de políticas urbanísticas e habitacionais, voltada à regularização dos assentamentos humanos precários e irregulares e a instituição de cidades sustentáveis, democráticas e inclusivas.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada mais de quinze anos após da Conferência Habitat I, resultou na aprovação da Agenda 21.

Prestes a entrar no século XXI, a proposta da ONU é promover, em escala planetária, o desenvolvimento sustentável, podendo a Agenda 21 ser definida como instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis nas mais variadas bases geográficas, através da conciliação dos métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Ao tratar das bases de ação para o oferecimento de habitação adequada, a ONU reforça que:

7.6. O acesso a habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo ser parte fundamental das atividades nacionais e internacionais. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Apesar disso, estima-se que atualmente pelo menos 1 bilhão de pessoas não disponham de habitações seguras e saudáveis e que, caso não se tomem as medidas adequadas, esse total terá aumentado drasticamente até o final do século e além** (grifos nossos).

Em atenção a tal constatação, o capítulo 07 da Agenda 21, ao apresentar diversas diretrizes a serem observadas pelos Estados-membros, estabelece às Nações Unidas a ambiciosa meta global de *“assegurar a existência de instalações adequadas de infra-estrutura ambiental em todos os assentamentos até o ano 2025”*.

Contudo, a recomendação de planejamento a ser adotada até o final do ano 2000 não foi fielmente cumprida pelos Estados-membros, dada a complexidade dos problemas enfrentados em nível global, o que ensejou a fixação de um novo planejamento, quando da realização da Cúpula do Milênio.

Antes a realização do referido evento, foi realizada em **1996** a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) que teve por escopo *“endossar as metas universais para garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”*, espelhando a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos as orientações propostas pela Declaração de Vancouver e pela Agenda 21, o que demonstra o

constante empenho da ONU em solucionar o problema de déficit habitacional e dos assentamentos irregulares.

Considerando que há longa data tem sido consignado que a globalização não produz apenas efeitos positivos, mas também traz efeitos extremamente nocivos³⁷, especialmente aos países em desenvolvimento, que, muitas vezes, apresentam expressivo crescimento econômico, mas não são capazes de levar os resultados positivos aos seguimentos sociais que se encontram à margem da sociedade, as Nações Unidas buscaram adequar as diretrizes a serem observadas a nível global, quando da realização da Cúpula do Milênio.

E diante dessa realidade, os Estados-membros, ao redigirem a Declaração do Milênio, trataram sobre o tema “*Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança*”, cuidando de reforçar que não serão poupados os devidos esforços para “*conseguir a plena protecção e a promoção dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais de todas as pessoas, em todos os países*”³⁸.

Reconhecendo a vasta gama de desafios a serem enfrentados por todas as nações, a ONU buscou mapear os efeitos da globalização nos mais variados locais do mundo, a fim de tornar possível o debate sobre estratégias para que os direitos humanos, diante dos problemas modernos, possam ser mundialmente atingidos de forma mais ampla e eficiente.

Tanto é assim que, no final dos anos **2000**, a ONU estipulou os Objetivos do Milênio e adotou a Declaração do Milênio, estando inserida entre as metas “*Até ao ano 2020, ter melhorado consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes das zonas degradadas, como foi proposto na iniciativa “Cidades sem bairros degradados”, além de “Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário*”.

³⁷ROMITA, Arion Sayão. Globalização da Economia e Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 1997, p. 32. “*No Brasil, a globalização da economia produz efeitos correspondentes aos registrados no primeiro mundo, observadas as características de um país ainda em vias de desenvolvimento. Aqui, os problemas são agravados pela necessidade de integração econômica de consideráveis segmentos sociais marginalizados. O maior impacto localiza-se nos efeitos nocivos do desemprego. Na Europa, preocupa o desemprego aberto. No Brasil, além deste, há o subemprego e o crescimento do emprego informal, subprodutos da economia subterrânea, clandestina, marginal ou oculta*”.

³⁸UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Declaração do Milênio. Nova York: 2000. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>> Acesso em 12 jul 2019.

Tendo sido constatado que, nos anos 2000, milhões de pessoas ainda viviam em condições subumanas, privadas de direitos básicos, como saneamento, água potável, alimentação, saúde, educação e habitação, não poderia a ONU deixar de prever metas a serem cumpridas para tornar os assentamentos humanos mais seguros, salubres e sustentáveis.

Desde a Conferência Rio 92, as habitações poderão ser consideradas adequadas se não agredirem o meio ambiente, devendo dispor de saneamento básico e água potável, além de possibilitar às pessoas a utilização de energias limpas e transportes que evitem a emissão de poluentes, dentre os demais direitos humanos assegurados pela ordem internacional.

Considerando, portanto, as metas fixadas pela ONU em **2000**, os estudos revelam que:

Em 2015, 91% da população mundial utilizava uma fonte de água potável melhorada, ante 76% em 1990. Desde 1990, 2,1 bilhões de pessoas obtiveram acesso a saneamento melhorado e a proporção de pessoas que praticam a defecação ao ar livre diminuiu quase pela metade. Nas regiões em desenvolvimento, a proporção da população urbana que vive em assentamentos precários diminuiu de 39,4% para 29,7%³⁹ (grifos nossos).

E, em relação ao Brasil, foi verificado que:

O percentual de pessoas sem acesso à água no Brasil apresentou redução de 29,9% para 14,5% entre os anos de 1990 e 2012, o que indica que o país já havia atingido parte da respectiva meta em 2012. De 1990 a 2012, o acesso ao esgotamento sanitário cresceu de 53% para 77%, de modo que o Brasil também já havia cumprido esse componente da meta: a população sem acesso ao saneamento básico caiu de 47% para 23%, ou seja, menos da metade do nível de 1990. **A população urbana em moradia inadequada no Brasil, por sua vez, caiu de 53,3%, em 1992, para 36,6% em 2012, o que representou um avanço significativo⁴⁰ (grifos nossos).**

Embora tenham sido atingidas as metas previstas pelos Objetivos do Milênio e pela Declaração do Milênio, as Nações Unidas revelaram que os assentamentos irregulares não deixaram ser preocupante problema global, demandando o permanente empenho dos Estados-membros para atingir as metas sustentáveis e tornar as cidades mais democráticas e inclusivas.

Tanto é assim que em **2012**, foi realizada a Conferência Rio+20, oportunidade em que os Estados-membros reiteraram os seus compromissos com o desenvolvimento sustentável, ao reafirmar o “*compromisso de não poupar esforços para acelerar a consecução*

³⁹ ROMA. Júlio César. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Jan/Mar 2019. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011>. Acesso em 27 jul 2019.

⁴⁰Op. Cit., Ibidem.

das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015”.

A Conferência Rio+20 teve por finalidade estimular os Estados-membros a promoverem a urbanização de favelas, mantendo o compromisso de disponibilizar habitações adequadas a baixo custo, integradas com sistema sustentável de transportes, com acessibilidade à água potável e saneamento e, localizadas em locais livres da poluição.

Além do mais, não se pode perder de vista que a aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, decorrente da Assembleia Geral da ONU ocorrida em **2015**, cuidou de estabelecer os Novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais, atualizando os Objetivos do Milênio.

O compromisso de *“Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”* encontra-se devidamente inserido entre os Objetivos da Agenda, contando com a fixação das seguintes metas:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 (...)

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 (...)

11.5 (...)

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 (...)

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais⁴¹ (grifos nossos).

Considerando que o prazo final para o cumprimento das metas é somente 2030, até a presente data ainda não é possível mensurar de forma adequada o progresso relacionado à

⁴¹ Nações Unidas Brasil. *Notícias ODS #11 – 17 Objetivos para transformar nosso mundo* Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 17 jul 2019.

implementação de políticas habitacionais sustentáveis e inclusivas, sendo, portanto, impossível confirmar a margem de sucesso do programa proposto pela Agenda 2030.

Todavia, tendo em vista a complexidade das questões relacionadas à regularização de assentamentos e desenvolvimento humano sustentável, a ONU, ao estabelecer os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais, apesar de se mostrar bastante otimista, reconheceu a ostensiva ambição das metas propostas.

E por esse motivo, em seu conteúdo, foi devidamente prevista a realização da próxima Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. (Habitat III), ocorrida em **2016**, que resultou na adoção de uma Nova Agenda Urbana, ante as novas estimativas da ONU, de que:

Até 2050, espera-se que a população urbana quase duplique, fazendo da urbanização uma das tendências mais transformadoras do século XXI. Populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários, estão cada vez mais concentrados nas cidades, **trazendo enormes desafios para a sustentabilidade em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança e recursos naturais, entre outros**⁴² (grifos nossos).

Ao tratar sobre *Desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza*, a Nova Agenda Urbana não ignora a realidade, recordando o crescente aumento de moradores de musseques, favelas, caniços, bairros de lata e assentamentos informais, se mostrando relevante ressaltar que:

Quando a ONU foi fundada, em 1945, dois terços da população mundial viviam em zonas rurais. Em 2000, a distribuição da população havia mudado, com metade da população mundial vivendo nas cidades. Além disso, espera-se que em 2050 dois terços da população mundial – cerca de seis bilhões de pessoas – estarão vivendo nas cidades. E enquanto as cidades são o eixo central da produção e do consumo nacional – processos econômicos e sociais que geram riquezas e oportunidades – elas também geram doenças, crimes, poluição e pobreza. **Em muitas cidades, principalmente nos países em desenvolvimento, moradores de favelas constituem mais de metade da população urbana, com pouco ou nenhum acesso a abrigo, água e saneamento básico**⁴³ (grifos nossos).

Pois bem. A Nova Agenda Urbana busca, portanto, focar na resolução de problemas e no enfrentamento de desafios de desenvolvimento urbano comuns a todos os países, voltando maior atenção aos países em desenvolvimento, de menor desenvolvimento

⁴²SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA. Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos. Quito, 2016. Disponível em <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/5.3.4.-DECLARA----O-DE-QUITO-P.pdf>>. Acesso em 22 ago 2019.

⁴³Nações Unidas Brasil. *A ONU e os Assentamentos humanos*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/assentamentos-humanos/>>. Acesso em 08 jul 2019.

relativo, sem litoral, insulares e sem desenvolvimento, sem deixar de se atentar àqueles que vivem em situação de pós-conflito, sob ocupação estrangeira e afetados por desastres naturais e provocados pelo homem.

Não bastasse isso, Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos pontuou que:

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e a de Istambul, em 1996, e a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000, tem-se observado melhorias na qualidade de vida de milhões de habitantes em áreas urbanas, inclusive de moradores de favelas e assentamentos informais. **Contudo, a persistência de múltiplas formas de pobreza, crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, e a exclusão socioeconômica e a segregação espacial continuam a representar frequentemente uma realidade irrefutável em cidades e assentamentos humanos** (grifos nossos).

Embora os compromissos firmados pela ONU tenham surtido efeitos positivos, a urbanização se perpetua como um processo em expansão, configurando um problema extremamente complexo, já que, além de acentuar a extrema pobreza e as desigualdades, o crescimento urbano desordenado impede a justa distribuição de meios e oportunidades nas cidades.

Diante de tais informações, passa ser inegável o esforço das Nações Unidas em promover a universalização do direito à habitação adequada, cuja atuação tem sido pautada frente aos desafios internacionais e muitas vezes regionais, especialmente em relação aos países em desenvolvimento e de baixo desenvolvimento, onde o déficit por moradia e os assentamentos humanos irregulares contribuem para acentuar cada vez mais as desigualdades.

CAPÍTULO 02 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O TRATAMENTO LEGAL SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS

Apenas para fins de recordação, destaca-se que, em **26.06.1945**, a Carta das Nações Unidas, documento de fundação da ONU, contou com a assinatura de 50 (cinquenta) países que participaram da Conferência sobre Organização Internacional, incluindo o Brasil como um de seus fundadores.

Tendo em vista que o Brasil é um dos signatários originais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Estado brasileiro, há longa data, se comprometeu a promover, das mais variadas formas, a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, não pode ser ignorado o fato de que a Declaração Universal de Direitos Humanos, quando foi adotada, tinha o propósito de ser uma carta de direitos global, ao estabelecer um patamar mínimo a ser observados pelos Estados para a proteção de todos os seres humanos, em todas as partes de mundo.

No entanto, os horrores causados pela Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas em defesa da paz mundial e da dignidade da pessoa humana não foram suficientes para evitar um novo conflito: a Guerra Fria.

Embora tivessem assinado a Declaração Universal dos Direitos Humanos em **10.12.1948**, tal evento de impacto internacional não impediu que Estados Unidos e União Soviética travassem uma extensa disputa armamentista e, tampouco, que fossem instauradas diversas ditaduras militares.

E nesse contexto, em **01.04.1964**, foi instaurado no Brasil um regime autoritário contrário aos mais variados direitos humanos, não se restringindo apenas a limitar e reprimir as liberdades individuais, mas também marcado pelo recuo dos direitos sociais.

A ONU relembra que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é o mais próximo dos que os Estados chegaram de ter uma Constituição Global, ao explicar que:

Apesar de, inicialmente, não possuir efeitos vinculantes, vários de seus artigos foram progressivamente reconhecidos como normas que Estado nenhum do mundo, independentemente de seu status junto às Nações Unidas ou de compromissos firmados, pode deixar de observar, como a vedação à tortura e à

discriminação e o reconhecimento da dignidade e da personalidade jurídica de todos os seres humanos⁴⁴.

Sendo assim, com a queda do governo militar e após o período de transição, em **05.10.1988**, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, o marco jurídico que institui no país o regime democrático inspirado na Declaração Universal de Direitos Humanos, sendo imperioso destacar que:

A Constituição do Brasil avança, no seu preâmbulo, em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando realça, mais que esta, os direitos sociais e quando faz expressa referência ao desenvolvimento. Embora não fazendo parte do preâmbulo, os artigos 1º, 3º e 4º da Constituição Brasileira também agasalham princípios orientadores, esposam valores fundamentais. Esses princípios e valores completam e explicitam a tábua de opções ético-jurídicas do preâmbulo. Se considerarmos esses artigos, como é metodologicamente correto, complemento do preâmbulo, concluiremos que a enunciação de valores humanos e democráticos da Constituição do Brasil avanta-se ao código de valores inscrito no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁵.

Consoante às lições transcritas, menciona-se que o artigo 1º, inciso III, da Magna Carta, estabelece dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, além de conciliar os seus objetivos com aqueles propostos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos seguintes termos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Não apenas isso, o Brasil, em **06.07.1992**, promulgou, através dos Decretos nº 591 e 592/1992, os Pactos Internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e de Direitos Cívicos e Políticos, reiterando ao Estado Brasileiro o dever de assegurar a integralidade dos direitos previstos pela Carta Internacional de Direitos Humanos.

Partindo, portanto, dessa premissa, o Brasil, ao dar início ao processo de democratização, se compromete internacionalmente a implementar em âmbito nacional instrumentos legais e adotar diversas outras medidas para garantir a promoção, defesa e

⁴⁴ Nações Unidas Brasil. *ONU Brasil celebra 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 10 dez 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-celebra-70-anos-da-declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em 09 jul 2019.

⁴⁵ HEKENHOFF, João Batista. *Direitos Humanos: Uma ideia, muitas vozes*. Aparecida: Santuário, 1998, p. 97.

proteção de todos os direitos sociais, inclusive naquilo que tange ao direito de moradia em seu território ou sob sua jurisdição.

Trazido esse breve histórico, se faz necessário percorrer pelo texto constitucional, a fim de demonstrar que o direito à habitação e as cidades democráticas podem coexistir pacificamente não apenas com o direito fundamental à propriedade privada, mas também com os direitos assegurados pela ordem econômica.

2.1 – O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO ECONÔMICO, SOCIAL E CULTURAL

Antes do advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta das Nações Unidas, assinada em **26.06.1945**, já previa o direito ao desenvolvimento, ao prever em seu Capítulo IX, que:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC estabelece um efeito cíclico, em que o respeito aos direitos culturais estimula o exercício dos direitos sociais que, por sua vez, contribuem para a expansão dos direitos econômicos e, o que consequentemente, reflete no exercício dos demais direitos humanos.

Por sua vez, a Resolução 41/128, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em **04.12.1986**, aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, cuja principal característica recai sobre a construção de um processo econômico, social, cultural e político, cujo objetivo é ampliar o bem-estar a todos os indivíduos através da participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e distribuição justa dos benefícios resultantes.

Para a concretização dos direitos ao desenvolvimento, as Nações Unidas, desde a sua concepção no final da 2ª Guerra Mundial, já reconhecia a importância da cooperação entre os povos, o que tem se mostrado atualmente mais latente ante os efeitos da globalização a atuação dos capitais transnacionais que, por muitas vezes, configuram importante mecanismo

para o desenvolvimento de países em desenvolvimento, pouco desenvolvidos e de baixo desenvolvimento.

A partir dessa lógica, os direitos econômicos não deveriam ser considerados antagônicos em relação aos direitos sociais e culturais, justamente por serem instrumentos complementares para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Considerando, portanto, o desenvolvimento econômico desproporcional, em que as empresas de grande capital se chocam com os direitos individuais e coletivos, torna-se imprescindível a adoção de medidas para que possa se equilibrar as forças, tendo a solução sido encontrada na eficácia horizontal dos direitos humanos, senão vejamos:

De acordo com a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, esses se aplicam obrigatória e diretamente na realização dos atos jurídicos entre pessoas e entes privados. Assim, adota-se a tese da eficácia plena dos direitos fundamentais, podendo cada indivíduo, sem qualquer necessidade de mediação concretizadora de atos normativos ou leis, invocar os direitos e garantias individuais nas suas relações privadas⁴⁶.

Nesse diapasão, compreende-se por eficácia horizontal dos direitos humanos não apenas o reconhecimento de vinculação dos particulares aos direitos protegidos, mas também a fiscalização quanto o cumprimento por parte dos Estados da obrigação de garantia dos direitos humanos.

Considerando, então, que compete ao Estado zelar pelo respeito e promoção dos direitos humanos, lhe é também atribuída a competência de impedir a sua violação, lembrando a doutrina que:

A falta da devida diligência para prevenir ou para reprimir e reparar as violações de direitos humanos realizadas por particulares pode ensejar a responsabilidade internacional do Estado. É o caso de omissão na prevenção ou na repressão de atos ilícitos de particular, ou, ainda, no estímulo ou na edição de medidas que encorajam particulares para a violação de direitos⁴⁷.

Se, por um lado, cabe aos Estados promover e resguardar os direitos humanos, de modo a evitar a violação aos direitos então protegidos, por outro lado, também cabe às empresas que, acima dos indivíduos, são dotadas de amplos poderes, por exercerem importante papel no desenvolvimento econômico regional e internacional, recordando-se que:

⁴⁶ RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 330.

⁴⁷Op. Cit., p. 336.

Reconhecida a dignidade da pessoa humana como pedra fundamental dos direitos humanos e como concepção universalista e de identificação de cada indivíduo como pertencente ao gênero humano, a conferir legitimidade ao próprio direito internacional, e afirmada a indivisibilidade dos direitos civis, econômicos e sociais, para uma maior aproximação entre os direitos humanos e responsabilidade social das empresas, em face do direito ao desenvolvimento, como um dos aspectos mais relevantes associados aos direitos humanos na atualidade⁴⁸.

Face aos efeitos negativos do capitalismo, passou a ser reconhecido no âmbito internacional que o direito ao desenvolvimento depende inclusive do compromisso das empresas de assumirem mais responsabilidades do que meramente produzir lucros e minimizar custos, devendo os direitos econômicos se harmonizar com os demais direitos humanos.

Nessa senda, não é exagero recordar que:

A expansão mundial do setor privado durante as três últimas décadas foi acompanhada por um aumento dramático nos impactos sociais deste setor, em termos positivos e negativos. As empresas transnacionais podem contribuir para o bem-estar econômico e emprego, e desse modo contribuir para o gozo dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, as empresas também podem ter um impacto negativo sobre os direitos humanos em todo o mundo, por exemplo, quando deslocam povos indígenas de suas terras, quando poluem o meio ambiente do qual as comunidades são dependentes, quando violam os direitos trabalhistas, ou quando estão vinculadas a um regime que viola os direitos de seus cidadãos. Tais impactos negativos sobre os direitos humanos são abundantes na presente economia globalizada, como os desequilíbrios profundos de poder que frequentemente permitem que os direitos dos mais fracos e vulneráveis sejam sacrificados pelos interesses de empresas poderosas e de seus acionistas⁴⁹.

Diante das lições transcritas, passa a ser inegável a importância da função social das empresas, cujo conceito transcende a lucratividade típica do sistema capitalista, abrangendo também o respeito aos direitos humanos, uma vez que, para seja efetivado o direito ao desenvolvimento, se faz necessária a evolução não apenas dos direitos econômicos, mas também dos direitos sociais e culturais.

Afinal, deve-se considerar que:

O art. 1º da Constituição da República dispõe que, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, estão “os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa”. Portanto, ainda que integre os princípios fundamentais do Estado Brasileiro, a livre iniciativa – que para o Direito traduz-se na autonomia da vontade – não pode ser identificada com o mercado: a intenção é expressamente de garantir a livre-iniciativa como instrumento de consecução dos valores sociais⁵⁰.

⁴⁸BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: Práticas Sociais e Regulação Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 52.

⁴⁹HUIJSTEE, Mariëtte van; RICCO, Victor; CERESNA-CHATURVEDI, Laura. *Como usar os Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas para pesquisa e incidência. Um guia para organizações da sociedade civil*. Amsterdam – Holanda: SOMO, 2013, p. 10.

⁵⁰ BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: Práticas Sociais e Regulação Jurídica*, p. 33.

Tendo em vista, portanto, que as empresas estão sujeitas à observância das normas internacionais de direitos humanos, os princípios constitucionais da livre-iniciativa, da propriedade privada e da livre concorrência tornam-se instrumentos para reduzir as desigualdades e promover a justiça social, em prol da dignidade da pessoa humana.

Podemos afirmar que atribuir alguns deveres sociais a essas entidades não significa esquivar o Estado de funções que lhe são próprias. Na economia moderna, ambos devem trabalhar juntos, pois é notório que a atividade empresarial assumiu dimensões extraordinárias que cada vez mais vêm se acentuando nesta época de globalização. A crescente concentração de riquezas que estamos presenciando com os grandes conglomerados empresariais tornará, em não muito tempo, insustentável o ciclo produtivo, caso permaneça essa visão antiquada da empresa capitalista. Importante ressaltar que sua contribuição à sociedade não significa uma diminuição dos lucros. Pelo contrário, podemos felizmente constatar uma sensível melhora nas condições econômico-financeiras das instituições que têm adotado medidas de caráter social. São alternativas viáveis e necessárias a esse novo contexto mundial. A sociedade está cobrando cada vez mais essa atuação⁵¹.

Diante desse cenário instaurado pelo sistema capitalista moderno, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em **2011**, aprovou os *“Princípios Orientadores sobre Negócios e Direitos Humanos: Implementando os Parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar”*.

O Princípio Orientador 11 definem que *“Empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que elas devem evitar infringir os direitos humanos dos outros e devem abordar os impactos adversos dos direitos humanos com os quais estão envolvidos”*, enquanto o Princípio Orientador 14 cuida de enfatizar que *“A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos aplica-se a todas as empresas independentemente de seu tamanho, setor, contexto operacional, proprietário e estrutura”*.

E no intuito de resguardar os direitos humanos, o Princípio Orientador 13 exigem que as empresas *“Busquem prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos diretamente relacionadas com operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais, inclusive quando não tenham contribuído para gerá-los”*.

Analisando o contexto habitacional sob esse prisma, tem-se que as empresas que operam capital transnacional atuantes tanto na esfera urbana quanto rural estão internacionalmente obrigadas a mitigar os riscos da violação aos direitos humanos e respeitar os direitos e garantias individuais, seja quando do exercício de atividades imobiliárias

⁵¹ ARNOLD, Paulo Roberto Colombo; MICHELAN, Taís Cristina de Camargo. *Novos enfoques da função social da empresa numa economia globalizada*. Revista do Direito Privado, Vol. 11. São Paulo: RT, 2002.

especulativas, seja quando da execução de atividades voltadas ao agronegócio e exploração agropecuária.

Entretanto, a seriedade dos Parâmetros e Princípios Orientadores resta comprometida ao apenas impor aos Estados-membros a criação de regramento próprio para o controle das atividades empresariais, deixando de criar obrigações legais internacionais a serem cumpridas pelas empresas, além de não disponibilizar mecanismos de denúncia e queixa sobre violação aos direitos humanos.

A partir do quanto analisado, não se desconhece a importância dos capitais transnacionais para que se promova o desenvolvimento econômico, inclusive em países em desenvolvimento ou baixo desenvolvimento.

Contudo, apesar de uma extensão legislação internacional de caráter protetivo dos direitos humanos, nota-se que o arcabouço legal rico em matéria humanitária não tem sido suficiente para equilibrar as relações entre empresas, Estados, Sociedade Civil e indivíduos, uma vez que a lógica capitalista ainda se volta à expansão do lucro, se mostrando ainda restrita a responsabilidade empresarial ao mínimo que se deve fazer em prol dos direitos humanos.

2.2 – A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CULTURAL DO BRASIL E OS OBSTÁCULOS PARA PROMOÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Como já se sabe, a formação histórica e cultural constitui um dos principais fatores para que o Brasil seja considerado um dos países mais desiguais do mundo, onde as seis pessoas mais ricas do país detêm o mesmo patrimônio que 100 milhões de pessoas que se encontram na base da pirâmide social⁵².

Fabio Konder Comparato expõe que a instauração dessa realidade decorre não somente do extenso período de escravidão, podendo ser justificada pela manutenção das oligarquias que nunca deixaram de existir no Brasil, mas que apenas se adaptaram aos tempos atuais, conforme as palavras a seguir transcritas:

Três séculos de escravidão e a instituição não oficial do latifúndio como senhorios, atribuindo aos respectivos senhores poder absoluto sobre todos os que lá viviam, **incutiram na mentalidade coletiva a ideia de que uns nascem para**

⁵²Carta Capital. *Como o Brasil alimenta a desigualdade?* 29 ago 2018. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-o-brasil-alimenta-a-desigualdade/>>. Acesso em 10 jul 2019.

mandar, outros para obedecer. Não por acaso, o regime oligárquico sempre existiu no Brasil como um fato natural⁵³ (grifos nossos).

Sob essa perspectiva, o ilustríssimo professor continua a esclarecer que:

Não se trata, porém, daquela oligarquia tradicional, em que o poder supremo pertence exclusivamente à minoria de abastados, mas, sim de uma **coligação oligárquica, típica do capitalismo, na qual a classe rica permanece sempre unida aos principais agentes do Estado, ficando o povo à margem de todas as decisões**⁵⁴ (grifos nossos).

Jessé de Sousa não destoa de tais ensinamentos, ao sustentar que:

Nós brasileiros somos filhos de um ambiente escravocrata, que cria um tipo de família específico, uma justiça específica, uma economia específica. **Aqui vale tomar a terra de outros à força para acumular capital, como acontece até hoje, e condenar os mais frágeis ao abandono e à humilhação cotidiana. Isso é herança escravocrata e não portuguesa. Por conta disso, até nossos dias, reproduzimos padrões de sociabilidade escravagistas, como exclusão social massiva, a violência indiscriminada contra os pobres, chacinas contra pobres indefesos**⁵⁵ (grifos nossos).

As desigualdades sociais sacramentadas no Brasil não são herança apenas dos efeitos nocivos das colonizações europeias de exploração, tendo sido bastante fortalecidas pelo extenso período escravocrata, o que fez com que a mentalidade brasileira fosse permanentemente moldada para perpetuar a vulnerabilidade daqueles que sempre foram pobres e escravizados.

Assim sendo, a esses grupos, sempre foi incutida a ideia de que até mesmo o atendimento das necessidades mais básicas do ser humano são privilégios aos quais certas pessoas jamais teriam direito, acentuando em caráter permanente as desigualdades.

E mais do que isso: a pequena elite oligárquica, ao exercer o poder em consonância com a lógica capitalista, atua constantemente em prol da concentração e acúmulo de capital em benefício próprio, mantendo-se propositalmente omissa quanto à promoção de igualdade, já que o resgate e o empoderamento dos grupos marginalizados e vulneráveis certamente podem minar essa antiquada forma de governo.

⁵³Carta Capital. “*A dominação oligárquica sempre existiu entre nós como algo natural*. 31 out 2017. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/201ca-dominacao-oligarquica-sempr-existiu-entre-nos-como-algo-natural201d/>>. Acesso em 14 jul.2019.

⁵⁴ KONDER COMPARATO. Fabio. *A Oligarquia Brasileira: Visão Histórica*. 1ª Ed. São Paulo: Contracorrente, 2017, p.22.

⁵⁵ SOUSA, Jessé. *A elite do atraso, da escravidão à lava jato*. 2ª Ed. São Paulo: Leya, 2017, p. 208.

Em outras palavras, o enraizamento das oligarquias nas estruturas de Estado decorre do abuso de poder econômico que, aliado à insuficiência das políticas públicas de educação e cidadania, permite moldar a convicção política nas massas de modo a perpetuar o distanciamento do povo dos centros de tomada de decisão.

Nesse sentido, se faz imperioso recordar as lições de Norberto Bobbio que, com peculiar e clara sapiência, observa que:

(...) o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público⁵⁶.

Em atenção ao quanto constatado pelo mestre italiano, não se pode deixar de notar que os principais veículos de comunicação de massa são controlados pelas oligarquias e, tudo aquilo que tange à difusão de informação no campo político é cuidadosamente filtrado, a fim de formar a opinião pública que se expressará nas urnas.

E foi pautada nessa sistemática que o capitalismo se fortaleceu no Brasil, já que o estímulo ao desinteresse político restringe o exercício da cidadania ativa à escolha de ocupantes de cargos eletivos que, por sua vez, se não são integrantes da própria elite, são pessoas impulsionadas para disputar o poder e defender os interesses oligárquicos.

As regras do jogo democrático, portanto, foram determinadas para que o princípio da maioria pudesse ser considerado *“um princípio igualitário na medida em que pretende fazer com que prevaleça a força do número sobre a força da individualidade singular”*⁵⁷.

No entanto, para que possa ser possível atingir a igualdade real, em que todos os seres humanos possam ser tratadas com equidade, Norberto Bobbio cuidou de enfatizar que *“nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria”*⁵⁸.

⁵⁶BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Tradução de Carmem Varriale. 5ª Ed. Brasília: UnB, 2004, p. 889.

⁵⁷BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 58.

⁵⁸BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 11ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 427.

Especialmente por essa razão que os direitos sociais configuram importante pilar para a redução das desigualdades, erradicação da pobreza e marginalização e promoção universal do bem-estar social e da dignidade da pessoa humana.

Tanto é assim que José Afonso da Silva, ao tratar sobre os direitos sociais, explica que:

(...) são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, **que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade**⁵⁹ (grifos nossos).

Jorge Miranda, sem destoar de tal lição, ressalta que a finalidade dos direitos sociais é *“promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial, das mais desfavorecidas, de operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento”*⁶⁰.

Por sua vez, Walber de Moura Agra pontua que *“os direitos sociais tencionam incrementar a qualidade de vida dos cidadãos, munindo-os das condições necessárias para que eles possam livremente desenvolver suas potencialidades”*⁶¹.

Para que seja possível a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, se faz necessário, primeiramente, enfraquecer as oligarquias, o que é possível através de constante processo de participação popular e de fortalecimento dos movimentos populares em favor políticas públicas e inclusivas e de educação política, a fim de recordar a importância da ideia de que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”* (grifos nossos).

A partir desse enfoque, torna-se menos difícil a desconstituição de determinados conceitos que sempre obstaram o exercício da cidadania ativa, permitindo que o pobre e o marginalizado, ao tornarem-se conscientes de seus direitos, possam fazer parte dos centros de tomada de decisão.

⁵⁹DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 286-287.

⁶⁰MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2000, p. 386.

⁶¹AGRA, Walber de Moura. *Tratado de Direito Constitucional, v. 1* / coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 516-517.

Somente dessa forma, conforme será demonstrado adiante, poderá a implementação dos direitos sociais ganhar maior amplitude e, assim, serem atingidos os objetivos da República Federativa do Brasil, insculpidos no artigo 3º, da Constituição Federal e, finalmente alcançada, em caráter universal, a dignidade da pessoa humana.

2.3 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO DE MORADIA

Como já se sabe, o artigo 6º, da Lei Maior estabelece que *“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*.

A interpretação do dispositivo acima transcrito deve ser dar conjuntamente com os demais comandos constitucionais, em especial os artigos 1º e 3º, da Magna Carta, de modo a serem atendidos os fundamentos e atingidos os objetivos da República Federativa do Brasil, sem destoar do compromisso internacional firmado quando da assinatura da Carta Internacional de Direitos Humanos.

Tendo em vista, portanto, que a moradia está incluída no rol de direitos sociais juntamente com outros direitos de igual importância para o alcance da dignidade da pessoa humana, bem como as orientações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, não é exagero recordar que o Brasil está internacionalmente comprometido em universalizar em seu território habitações que atendam plenamente todas as necessidades humanas básicas.

No entanto, consoante ao panorama geral sobre a formação histórico-cultural, passa a ser evidente os desafios a serem enfrentados para a implementação e a efetivação dos direitos sociais no Brasil, o que é bastante fortalecido pela própria sistemática constitucional.

Embora esteja em diversos aspectos coadunada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição Federal, ao resguardar o direito de propriedade perpetua o excessivo patrimonialismo, uma das principais características das oligarquias modernas.

Ao analisar a Magna Carta, dentre os direitos e garantias fundamentais, merece a devida atenção o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal, ao dispor que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade**

do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e **à propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (grifos nossos).

A partir do dispositivo acima transcrito, Maria Helena Diniz conceitua a propriedade como um *“direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”*⁶².

Antes de adentrar ao conceito de função social da propriedade, Fabio Konder Comparato recorda que:

Se analisarmos mais de perto esse conceito abstrato de função, em suas múltiplas espécies, veremos que o escopo perseguido pelo agente é sempre o interesse alheio, e não o próprio titular do poder. O desenvolvimento da atividade é, portanto, um dever, mais exatamente, um poder-dever; e isto, não no sentido negativo, de respeito a certos limites estabelecidos em lei para o exercício da atividade, mas na acepção positiva, de que algo deve ser feito ou cumprido⁶³.

E, se distanciando da antiga visão napoleônica de que o direito de propriedade é exclusivo e absoluto, em continuidade à linha de raciocínio sustentada, o respeitado jurista complementa:

Pois bem, será nesse sentido que se deve interpretar a disposição do art. 5º, inc.XIII, da Constituição Federal vigente?

(...)

Pelo menos em dois de seus dispositivos a função social da propriedade é apresentada como imposição do dever positivo de uma adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade.

No art. 182, dispõe-se que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§2º); acrescentando-se que uma lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva de três sanções (§4º).

O art. 186, por sua vez, fixa os requisitos necessários para que a propriedade rural atenda à sua função social. Aqui, a sanção consiste na desapropriação para fins de reforma agrária.

Duas conseqüências lógicas, segundo me parece, devem ser extraídas desses dispositivos constitucionais. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que essas sanções pelo descumprimento da função social da propriedade não são mera possibilidade, mas autêntico dever imposto ao Estado, sob pena de inconstitucionalidade por omissão administrativa. Em segundo lugar, o reconhecimento óbvio, de que a expropriação pelo descumprimento da função social, por força de seu caráter punitivo, não está sujeita às restrições determinadas no art. 5º,

⁶² DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro, vol 4: direito das coisas*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 129.

⁶³ KONDER COMPARATO. Fábio. *Estado, Empresa e Função Social*. In Doutrina Civil – Primeira Seção. Revista dos Tribunais, outubro de 1996, p. 41.

XXIV da Constituição: a indenização não precisa ter a mesma amplitude e as mesmas garantias de que é devida quando não há nenhuma disfunção no uso da propriedade⁶⁴.

E, ao fim, conclui:

De qualquer forma, a conclusão que se pode extrair desse conjunto de normas constitucionais relativas à função social da propriedade é que o Estado exerce um papel decisivo indubitável na aplicação normativa. Assim, tanto no plano urbano quanto no rural, o dever de adequada utilização de seus bens em proveito da sociedade supõe a existência de uma política urbana governamental. **Um Estado despreocupado com o bem-estar geral da população não tem legitimidade para exigir dos proprietários o cumprimento de sua função social**⁶⁵.

Considerando as palavras acima transcritas, as oligarquias possivelmente não demonstram interesse em universalizar os direitos sociais por serem um importante instrumento de empoderamento individual e social, o que certamente poderia ensejar a ruína dessa forma arcaica de poder.

Pois bem. Diante desse contexto, apesar da Constituição Federal e outros diplomas normativos apresentarem extenso rol de soluções para o problema do déficit habitacional infelizmente a promoção de políticas de urbanas e rurais inclusivas e democráticas ainda não pode ser considerada satisfatória, permanecendo as cidades como ambiente de segregação.

A urbanista Erminia Maricato, em recente entrevista datada em **18.01.2017**, ao analisar a realidade brasileira, revela que:

O mundo inteiro admira o arcabouço legal brasileiro. Nós tivemos honrarias na **ONU** por causa disso, já fui fazer consultoria em vários países do mundo. Mas no **Brasil** isso não se aplica. O Judiciário desconhece esse quadro. A produção da cidade é absolutamente atrasada, edifícios, ruas, infraestrutura. Temos raízes nessa produção da cidade que vem lá do país escravista, oligárquico e toda essa legislação se aplica a uma parte da cidade, que é a visível, a da elite. **A Lei de Zoneamento, por exemplo.**

Apesar disso tudo, temos 2 milhões de pessoas nas áreas de proteção dos mananciais, só na metrópole paulistana, morando ilegalmente. Como o **Judiciário**, o **Executivo** e o **Legislativo** trabalham com essa realidade? Fechando os olhos.

(...)

Você encontra barreiras na correlação de forças, de uma elite que não quer perder os privilégios, um mercado imobiliário altamente exclusivo, especulativo e restrito a uma minoria. Mas você tem também uma **universidade**, um **Ministério Público** e um **Judiciário** que trabalham com uma ficção, não com a cidade real. Quando você tenta aplicar a lei, há uma resistência na sociedade como um todo, na mídia, no mercado. Então você tem uma interpretação da realidade que é profundamente ideológica⁶⁶ (grifos no original).

⁶⁴KONDER COMPARATO. Fábio. *Estado, Empresa e Função Social*. In Doutrina Civil – Primeira Seção. Revista dos Tribunais, outubro de 1996, p. 43.

⁶⁵ Op. Cit., idibem.

⁶⁶ Instituto Humanitas Unisinos. “Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não”, diz Erminia Maricato. 24 jan 2017. Disponível em <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/564230-direito-a>

E, considerando toda a sistemática constitucional e legal, confirma que:

(...) um prédio no centro da cidade, vazio há 10 anos, juntando barata e rato, de acordo com a **Constituição**, com o **Estatuto da Cidade** e com os **Planos Diretores**, esse prédio não cumpre a função social.

Em volta dele tem asfalto, oferta de emprego, universidade, transporte, ele se beneficia de um investimento feito por todo mundo. Ele vai subindo de valor, mas fica lá vazio⁶⁷ (grifos no original).

A norma prevista pelo artigo 182, §4º, da Magna Carta estabelece que:

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

(...)

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

Ao tratar sobre a função social do imóvel urbano, infelizmente, a Constituição Federal adota uma postura extremamente patrimonialista, uma vez que trata como mera faculdade do Poder Público Municipal a imposição de sanções ao proprietário que não adéqua o exercício de seu direito aos interesses da coletividade.

A título meramente exemplificativo, destaca-se que a Prefeitura de São Paulo, maior capital da América Latina e uma das maiores do mundo, editou o Decreto Municipal nº 56.589/2015 regulamentando a aplicação do IPTU progressivo “*como instrumento indutor do cumprimento da função social da propriedade*”, sem excluir a possibilidade de eventual desapropriação.

Trata-se, portanto, de um exemplo concreto de regulamentação do artigo 7º, da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

O referido diploma normativo estabelece que o proprietário de imóvel caracterizado como solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, caso não promova o seu adequado aproveitamento dentro do prazo e condições estabelecidos para parcelamento,

[moradia-e-absoluto-na-constituicao-o-a-propriedade-nao-diz-erminia-maricato-manuela-azinha](#)>. Acesso em 18 ago 2019.

⁶⁷ Op. Cit., idibem. Acesso em 18 ago 2019.

edificação ou utilização compulsórios, “*será tributado pelo IPTU Progressivo no Tempo, mediante aplicação de alíquotas majoradas anualmente pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento)*”.

Caso a aplicação do IPTU progressivo não seja suficiente para estimular o atendimento à função social da propriedade, o Decreto Municipal, em atenção ao artigo 8º, do Estatuto da Cidade, prevê a desapropriação com pagamento em títulos, podendo ser aplicado o Decreto-Lei nº 3.365/41⁶⁸ ou Lei Federal nº 4.132/1962⁶⁹, a depender do exercício da competência discricionária⁷⁰.

Todavia, na prática, o que se observa é justamente o inverso: muitos imóveis que teriam condições de serem destinados a habitações populares ou a qualquer outra função da cidade permanecem sendo um objeto de especulação imobiliária, inclusive por investidores estrangeiros, devidamente chancelada pelo distanciamento do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário da realidade brasileira.

A título meramente exemplificativo, destaca-se que a jurisprudência reconhece que:

(...) é na cidade em que vive mais de 70% da população brasileira e mundial. É nela em que se estabelecem as formas de relação social, o trabalho e a cultura. Por isso, não é demais pontuar que as formas de reprodução das relações sociais e da própria vida na polis é elemento constitutivo da personalidade e do comportamento dos indivíduos que a compõem.

Uma cidade agressiva ao cidadão, em que se observam índices alarmantes de poluição sonora, visual e ambiental, uma cidade que desrespeita o direito fundamental à moradia digna e inúmeros outros direitos hierarquicamente análogos, uma cidade que não preserva seu patrimônio histórico e ambiental, enfim, uma cidade incompatível como reconhecimento das dimensões da dignidade da pessoa humana não pode esperar a contrapartida da civilidade do cidadão.

É nesse contexto de injustiça que a violência urbana, a depredação do patrimônio público, a degradação e o descaso com os imóveis e o desrespeito aos equipamentos públicos proliferam⁷¹.

Contudo, mesmo festejando o impacto positivo do direito de moradia na personalidade e comportamento do ser humano, o que se verifica é o constante deferimento de reintegrações de posses, o que retrata a maior celebração do direito de propriedade⁷².

⁶⁸ “*Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública*”.

⁶⁹ “*Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação*”.

⁷⁰ Apenas a título de curiosidade, a Lei Federal nº 8629/93, responsável por regulamentar os dispositivos constitucionais que tratam sobre a reforma agrária, em seu artigo 2º, §1º, determina que “*Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social*”.

⁷¹ AREsp 509277. Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 16.11.2018.

⁷² Basta recordar o famoso caso da Comunidade de Pinheirinho, em São José dos Campos/SP.

Afinal, a exploração do setor imobiliário é feita predominantemente pela mesma elite oligárquica, influenciada pelo capital estrangeiro, que domina os centros de poder e o âmbito decisório.

Ainda que tais regras fossem efetivamente aplicadas, a fixação de qualquer alíquota referente à cobrança do IPTU progressivo e eventual ameaça de desapropriação não se mostraria suficiente para coibir o abuso do direito de propriedade, já que o retorno financeiro decorrente da especulação imobiliária em longo prazo não deixaria de ser bastante atrativo.

Essa problemática não é exclusiva dos grandes centros urbanos, incidindo também nas zonas rurais.

O Censo Agropecuário constatou em 2017 que no Brasil, 2 (dois) mil latifúndios ocupam área maior do que 4 (quatro) milhões de propriedades rurais⁷³, enquanto João Pedro Stédile não deixa de enfatizar que “[...] *Monsanto, Bunge, Cargil, ADM, Basf, Bayer, Sygenta, Novartis, Nestlé e Danone, controlam praticamente toda a produção agrícola, de agrotóxicos, de sementes transgênicas e o comércio agrícola de exportação*”⁷⁴.

Carlos Walter Porto Gonçalves ressalta que:

Dados recentes divulgados pela CPT dão conta de que os Estados brasileiros por onde se expande o agronegócio são aqueles em que é maior o número de lideranças de trabalhadores rurais assassinadas e de famílias despejadas. [...] o Mato Grosso, governado pelo maior produtor de soja do mundo, Blairo Maggi, somente no ano 2003 o equivale a 6,2% da população rural foi simplesmente despejada de suas terras ou das terras que reivindicam. [...]. Nem no período colonial se conseguiu tal façanha⁷⁵.

A área abandonada desde 2004 passou a ser ocupada por um número estimado de 6.000 a 9.000 habitantes, tendo sido realizada em janeiro de 2012 a operação de reintegração de posse. O terreno supostamente pertencente à massa falida da empresa Selecta S/A, cujas atividades encerraram na década de 1990, e o seu principal proprietário era famoso empresário Naji Nahas.

As constantes ameaças e violações a direitos humanos básicos, como a falta de planejamento relativo ao alojamento das pessoas que deveriam desocupar a área, bem como a ineficiência do Estado, inclusive do Poder Judiciário, na resolução do conflito então instaurado fez com que o caso fosse levado ao conhecimento da Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

⁷³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf>. Acesso em 19 ago 2019.

⁷⁴ STEDILE, João Pedro. *A sociedade deve decidir o modelo agrícola para o país*. Revista Caros Amigos, São Paulo: Casa Amarela, ano 10, n.109, abr. 2006, p.17.

⁷⁵ GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais*. In: OLIVEIRA, Ariovaldo U. de; MARQUES, Marta Inês Medeiros (org.). *O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social*. São Paulo: Casa amarela; Paz e Terra, 2004, p. 224.

Nesse diapasão, o renomado geógrafo ainda explica que o modelo agrário-agrícola nacional é pautado na conjugação do capital nacional e o capital internacional, delineada pela relação estabelecida entre proprietários de terras e o capital financeiro internacional, senão vejamos:

[...] esse modelo agrário-agrícola analisado, que se apresenta como o que há de mais moderno, sobretudo por sua capacidade produtiva, na verdade atualiza o que há de mais antigo e colonial em termos de padrão de poder ao estabelecer uma forte oligárquica entre: (1) as grandes corporações financeiras internacionais; (2) as grandes indústrias-laboratórios de adubos e de fertilizantes, de herbicidas e de sementes; (3) as grandes cadeias de comercialização ligadas aos supermercados e farmácias; e (4) os grandes latifúndios exportadores de grãos. Esses latifúndios produtivos são, *mutatis mutandis*, tão modernos como o foram as grandes fazendas e seus engenhos de produção da principal commodity dos séculos XVI e XVII: a cana-de-açúcar, no Brasil e nas Antilhas. À época não havia nada de mais moderno. A modernidade bem vale uma missa!⁷⁶

Nessa senda, não se pode perder de vista que a Constituição Federal, mais precisamente em seu artigo 184, reconhece a necessidade de se promover a reforma agrária, para fins de promoção da igualdade e erradicação da pobreza, ficando a cargo da Lei Federal nº 8.629/93 regulamentar a política agrária e fundiária.

O cenário instaurado pelo agronegócio praticamente impossibilita a proteção constitucional⁷⁷ da pequena propriedade rural, deixando muitas famílias que vivem na zona rural à mercê da sorte, pois o interesse do capital estrangeiro e dos oligarcas têm se colocado acima da dignidade da pessoa humana.

Em atenção novamente à jurisprudência, há o ordenamento jurídico, quando conjuntamente com as normas constitucionais, reconhece que “*Considerada a relevância da pequena propriedade rural trabalhada pela entidade familiar, a propiciar a sua subsistência, bem como promover o almejado atendimento à função sócio econômica, afigurou-se indispensável conferir-lhe ampla proteção*”⁷⁸.

Contudo, é praticamente impossível ignorar a realidade brasileira, em que muitas famílias são forçadas a deixar suas terras e, muitas vezes com a chancela do Poder Judiciário,

⁷⁶Op. Cit., p. 227.

⁷⁷“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

⁷⁸REsp 1591298/RJ.Rel.: Min. Marco Aurélio Bellizze, 3ª Turma do STJ, DJe 21.11.2017.

que ainda insiste em determinar reintegrações de posses aos proprietários que deixaram há longa data de atender à função social da propriedade rural.

Em ambas as hipóteses, não importando se a propriedade é urbana ou rural, invoca-se novamente as sábias palavras de Fabio Konder Comparato que, com extrema clareza, nos explica que:

(...) a Constituição brasileira é explícita ao ligar ao direito de propriedade um dever fundamental de atendimento às necessidades sociais, tal não significa que, em todas as demais situações de propriedade não se deva atender à função social do instituto. **O que ocorre é que esse dever decorre, por assim dizer, da própria natureza do bem, de sua destinação normal. É por essa razão, a meu ver, que a chamada "propriedade de empresa" não comporta deveres de prestação de serviços sociais, incompatíveis com a própria natureza da empresa, em nosso sistema econômico, em sua qualidade de entidade direcionada, primariamente, à produção de lucros.** Constitui, aliás, uma aberrante falácia do discurso neoliberal sustentar que o Estado fica dispensado, doravante, de cumprir seus deveres próprios de prestar serviços de natureza social – notadamente educação, saúde, previdência e moradia popular – porque tais serviços podem e devem ser prestados pelas empresas privadas (grifos nossos)⁷⁹.

Silvo de Salvo Venosa, ao tratar da função social da propriedade, pontua que:

A justa aplicação do direito de propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual. Isso nem sempre é alcançado pelas leis, normas abstratas e frias, ora envelhecidas pelo ranço de antigas concepções, ora falsamente sociais e progressistas, decorrentes de oportunismos e interesses corporativos. **Cabe à jurisprudência responder aos anseios da sociedade em cada momento histórico (...). Toda propriedade, ainda que resguardado o direito do proprietário, deve cumprir uma função social.**⁸⁰ (grifos nossos).

Embora o Estatuto da Terra de 1964⁸¹, copiado pelo artigo 186 da Constituição Federal de 1988 exatamente os mesmos termos, e o Estatuto da Cidade⁸² fixem os requisitos para que seja cumprida a função social da propriedade, ambos os diplomas normativos se

⁷⁹KONDER COMPARATO. Fábio. *Direitos e Deveres Fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf>. Acesso em 23 ago 2019.

⁸⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. Volume 5: direitos reais - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2013, p. 163.

⁸¹ “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

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

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

⁸² “Art. 39.A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”.

utilizam de conceitos abertos e, diante de tal amplitude, compete ao Poder Judiciário, como última instância, interpretar de acordo com as nuances do tempo o seu atendimento.

Todavia, por força do artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, presume-se cumprida a função social da propriedade, um dos princípios norteadores da ordem econômica, quando as empresas movimentam a economia, seja pela obtenção de lucro, seja pela geração de empregos em determinado setor, limitando-se aí a sua responsabilidade em prol da justiça social – o que faz com que as instituições públicas se mostrem conivente com os abusos do direito de propriedade.

As oligarquias nacionais, aliadas ao investimento estrangeiro no mercado imobiliário brasileiro e no agronegócio, conseguem respaldar o atendimento aos seus interesses dentro da lógica constitucional a partir de uma interpretação isolada do artigo 170, da Lei Suprema dos demais dispositivos constitucionais, fazendo com que o ordenamento jurídico pátrio se mostre conivente com os abusos do direito de propriedade, uma vez que, moldado sob império do capital, permite que a lucratividade se sobreponha aos direitos sociais.

Em suma, ao mesmo tempo em que a propriedade é excessivamente protegida pela sistemática capitalista, há a clara ausência de políticas habitacionais e fundiárias efetivas, indo o Brasil na contramão dos objetivos traçados pela Lei Suprema e da Declaração Internacional de Direitos Humanos.

Essa omissão é proposital já que o direito de habitação, conforme demonstrado no Capítulo anterior é um dos mais importantes instrumentos de empoderamento, justamente por permitir ao ser humano a formação de seu corpo físico, psíquico e emocional para o exercício dos direitos civis e políticos.

Representando, então, constante ameaça à manutenção e perpetuação das oligarquias, os veículos de informação e formadores de opinião pública tendem a marginalizar e criminalizar os movimentos de populares em defesa do uso racional da propriedade.

No âmbito da habitação, a marginalização dos movimentos sociais já começa a se revelar pela escolha das palavras que muitas vezes não condizem com a realidade. A

ocupação de um edifício abandonado e de terras improdutivas sempre foi taxada como invasão, atribuindo-se constantemente à luta de direitos por moradia uma conotação ilícita e ilegítima⁸³.

E é assim os preconceitos começam a ser erguer e o Brasil vai se distanciando dos seus propósitos constitucionais e perpetuando a pobreza e as desigualdades sociais, já que a propriedade – direito fundamental meio – é mais protegido do que a dignidade da pessoa humana – objetivo fim.

⁸³A exagerada e desproporcional repressão policial é uma das principais marcas das reintegrações de posses: as Polícias Cíveis e Militares, estruturas indissociáveis do Estado conservador e secular, compostas muitas por indivíduos desinteressados na política e desconhedores da importância dos direitos sociais, acabam por constituir um impactante instrumento de defesa dos interesses oligárquicos.

CAPÍTULO 3 – PROPOSTA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA SOLUCIONAR A CRISE HABITACIONAL

Imediatamente após a entrada em vigência do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no período de **31.05 a 11.06.1976**, foi realizada no Canadá, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), resultando na aprovação da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos.

Ao apresentar o plano de ação com 64 (sessenta e quatro) recomendações voltadas aos Estados-membros para promoção nacional de políticas habitacionais adequadas, abrangendo as zonas urbanas e rurais, as Nações Unidas propõem a troca de conhecimento e experiências sobre assentamentos humanos, contudo, sem adentrar efetivamente em como deveria se dar o fortalecimento dos laços de cooperação internacional, regional e global⁸⁴.

No entanto, tal documento, em seu item 14, enfatiza que o projeto de assentamentos humanos deve ter como objetivo proporcionar um ambiente de vida no qual as identidades de indivíduos, famílias e sociedades sejam preservadas, além de serem promovidos os meios adequados para manter a privacidade, a possibilidade de interações face a face e a participação do público no processo de tomada de decisão⁸⁵, em respeito a diversidade.

Após o advento da Declaração de Vancouver, sobrevieram diversos outros eventos promovidos pela ONU, se destacando dentre os mais relevantes a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), sediada pela Cidade do Rio de Janeiro, em **1992**.

O evento mais conhecido como Rio 92 contou com a participação de 179 países, o que ensejou a aprovação da Agenda 21 – programa de ações composto por 40 capítulos, cuja

⁸⁴“1. Mankind must not be daunted by the scale of the task ahead. There is need for awareness of and responsibility for increased activity of the national Governments and international community, aimed at mobilization of economic resources, institutional changes and international solidarity by:

(...)

(d) Developing innovative approaches in formulating and implementing settlement programmes through more appropriate use of science and technology and adequate national and international financing.

(e) Utilizing the most effective means of communications for the exchange of knowledge and experience in the field of the human settlement.

(f) Strengthening bonds of international co-operation both regionally and globally”.

⁸⁵“14. The design of human settlements should aim at providing a living environment in which identities of individuals, families and societies are preserved and adequate means for maintaining privacy, the possibility of face-to-face interactions and public participation in decision-making process are provided”.

intenção é pautada no desejo de mudança, à luz de um novo parâmetro de desenvolvimento através da conciliação dos métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Ao tratar da melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos, a Agenda 21 reforça a proposta de cooperação, dispondo que:

Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e **na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes**⁸⁶ (grifos nossos).

E, ao ampliar o conceito de cooperação, a Agenda 21 estabelece que:

Os países desenvolvidos e as agências financiadoras devem oferecer assistência específica aos países em desenvolvimento na adoção de uma abordagem capacitadora para o oferecimento de habitação para todos, inclusive para o grupo sem rendimentos; o mesmo deve ser feito em relação às instituições de pesquisa e as atividades de treinamento para funcionários do Governo, profissionais, comunidades e organizações não-governamentais, fortalecendo a capacidade local para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas⁸⁷.

O compromisso de ajuda e colaboração em favor dos países em desenvolvimento foi reforçada na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada entre **03 e 14.06.1996**, resultando na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, cujo objetivo é *“endossar as metas universais para garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”*⁸⁸.

Para que seja possível atingir as metas de erradicação da pobreza, redução das desigualdades locais e regionais, bem como a promoção da dignidade da pessoa humana, as Nações Unidas reconhecem *“a necessidade de intensificar nossos esforços e cooperação para melhorar as condições de vida nas cidades grandes e pequenas e em vilarejos em todo o mundo, principalmente nos países em desenvolvimento, onde a situação é mais grave, e em países com economia em transição”*.

⁸⁶ BRASIL. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1992. Disponível em http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developimento.pdf. Acesso em 18 ago 2019.

⁸⁷ Op. Cit., Acesso em 18 ago 2019.

⁸⁸ BRASIL. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 1996. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em 20 ago 2019.

Nesse diapasão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Governo Federal, recordou em 2016, que a Declaração de Istambul “*Não apenas inovou com o reconhecimento do direito à moradia adequada, como também marcou época como a mais representativa das conferências daquele período, com ampla participação dos governos locais e da sociedade civil*”⁸⁹(grifos nossos).

Por sua vez, a Declaração do Milênio, decorrente da Cúpula do Milênio realizada entre **06 e 08 de setembro de 2000**, não deixou de celebrar a “*cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário*”, ao dispor que:

5. Pensamos que o principal desafio que se nos depara hoje é conseguir que a globalização venha a ser uma força positiva para todos os povos do mundo, uma vez que, se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, actualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. **Reconhecemos que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental. Assim, consideramos que, só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, pode a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão.** Estes esforços devem incluir a adopção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondam às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efectiva⁹⁰ (grifos nossos).

Nessa mesma direção, a Conferência das Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro entre **13 a 22.06.2012**, resultou no fortalecimento do compromisso dos Estados-membros em promover o desenvolvimento sustentável, reiterando a necessidade da cooperação internacional e debate democrático para a regularização dos assentamentos humanos, nos seguintes termos:

O desenvolvimento sustentável requer **o envolvimento e a participação ativa e concreta dos órgãos legislativos e judiciários nos níveis regional, nacional e subnacional, assim como o envolvimento de todos os grandes grupos: mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas e setores de atividades, a comunidade científica e tecnológica e os agricultores, bem como outras partes interessadas, incluindo as comunidades locais, os grupos de voluntários e as fundações, os migrantes, as famílias, os idosos e as pessoas com deficiência.** Nesse sentido, resolvemos trabalhar de uma forma mais estreita com os grandes grupos e outros interessados e incentivá-los a participar ativamente, conforme

⁸⁹BRASIL em Pareceria com o IPEA e o Conselho das Cidades. *Relatório Brasileiro para Habitat III*. Brasília, 2016. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160408_relatorio_habitat_iii.pdf>. Acesso em 21 ago 2019.

⁹⁰UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Declaração do Milênio. Nova York: 2000. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em 21 ago 2019.

o caso, em processos que contribuam com as decisões envolvendo as políticas e programas de desenvolvimento sustentável, seu planejamento e implementação, em todos os níveis⁹¹ (grifos nossos).

A democratização do debate, a partir da participação dos mais variados interessados em promover o desenvolvimento humano sustentável, representou um importante avanço no âmbito das tomadas de decisão, por permitir que as minorias e os grupos marginalizados contribuam para a formulação de política internacional equânime, focada na promoção da dignidade da pessoa humana.

A ampla participação de diversas instituições e lideranças nos debates sobre a implementação de política de regularização dos assentamentos humanos teve resultados positivos bastante animadores, revelando os estudos que:

Em 2015, 91% da população mundial utilizava uma fonte de água potável melhorada, ante 76% em 1990. Desde 1990, 2,1 bilhões de pessoas obtiveram acesso a saneamento melhorado e a proporção de pessoas que praticam a defecação ao ar livre diminuiu quase pela metade. **Nas regiões em desenvolvimento, a proporção da população urbana que vive em assentamentos precários diminuiu de 39,4% para 29,7%**⁹² (grifos nossos).

E, em relação ao Brasil, foi verificado que:

O percentual de pessoas sem acesso à água no Brasil apresentou redução de 29,9% para 14,5% entre os anos de 1990 e 2012, o que indica que o país já havia atingido parte da respectiva meta em 2012. De 1990 a 2012, o acesso ao esgotamento sanitário cresceu de 53% para 77%, de modo que o Brasil também já havia cumprido esse componente da meta: a população sem acesso ao saneamento básico caiu de 47% para 23%, ou seja, menos da metade do nível de 1990. **A população urbana em moradia inadequada no Brasil, por sua vez, caiu de 53,3%, em 1992, para 36,6% em 2012, o que representou um avanço significativo**⁹³ (grifos nossos).

Embora significativos, os resultados das diversas Assembleias, Cúpulas e Convenções das Nações Unidas ainda não podem ser considerados satisfatórios e, por esse motivo, o sucesso da proposta de exercício da cidadania ativa também foi debatido na Assembleia Geral da ONU, realizada entre **25 e 29.09.2015** em Nova York.

⁹¹BRASIL. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), 2012. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em 19 ago 2019.

⁹² ROMA. Júlio César. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Jan/mar 2019. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011>. Acesso em 22 ago 2019.

⁹³Op. Cit., ibidem. Acesso em 22 ago 2019.

Ao serem definidos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, a Agenda 2030 versa sobre “*meios de implementação e de parcerias globais, bem como de um roteiro para acompanhamento e revisão*”, devendo as 169 metas serem alcançadas até o ano de 2030⁹⁴.

O referido documento é acompanhado pelo Anexo denominado *O papel dos Parlamentos na Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, cujo conteúdo indica que diversas medidas devem ser adotadas para que o debate seja democratizado, fortalecendo a importância das Redes e Assembleias interparlamentares, Redes Parlamentares, Organizações multilaterais, Órgãos de Direitos Humanos das Nações Unidas, Organizações Não Governamentais Internacionais e Parceiros de desenvolvimento.

Ademais, o referido Anexo ainda estimula o engajamento da população e ampliação da participação social, ressaltando a importância do orçamento participativo, da promoção da legislação participativa e da participação social no monitoramento da implementação de leis e políticas através do aumento dos mais variados canais de comunicação com os Parlamentares e de parcerias com a sociedade civil.

Por fim, a Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada entre 17 a 20.10.2016, inspirada pela Nova Agenda Urbana e pelos ODS, fez constar na Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para todos o seu apoio na criação de programas de cooperação integral entre áreas do

⁹⁴“**11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas**

11.2 (...)

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 (...)

11.5 (...)

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 (...)

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. (grifos nossos).

governo e do “setor privado ou tecido acadêmico, com o objetivo de fazer da cooperação uma política pública sentida e compartilhada através da cidadania”⁹⁵.

Considerando, portanto, não apenas as orientações do Comitê de Pacto Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que exige dos Estados-membros a edição de leis e a implementação de políticas habitacionais inclusivas, mas também as demais reuniões da Nações Unidas, tem-se que o debate amplamente democrático permite a resolução pacífica das questões relacionadas ao déficit habitacional e à regularização de favelas e assentamentos humanos.

3.1 – A IMPORTÂNCIA DA CIDADANIA ATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Ao tratar sobre a solução para o problema do déficit habitacional no Brasil, Celso Antônio Bandeira de Mello aparentemente encontra no princípio da legalidade a solução para dissolver os abusos do Estado, ao defender que:

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso)⁹⁶.

A Constituição Federal, em seu artigo 20, inciso XX atribui à União a competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, enquanto o artigo 22, incisos I e II, atribui a competência privativa para legislar sobre direito civil e desapropriação.

Contudo, como bem lembra Erminia Maricato, “avançado arcabouço legal existente no País voltado para as questões urbanas é tão reconhecido e prestigiado no mundo quanto ignorado em território nacional”⁹⁷(grifos no original).

⁹⁵ SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA. *Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos*. Quito, 2016. Disponível em <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/5.3.4.-DECLARA---O-DE-QUITO-P.pdf>>. Acesso em 22 ago 2019.

⁹⁶ BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 103.

⁹⁷ Instituto Humanitas Unisinos. “Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não”, diz Erminia Maricato. Acesso em 23 ago 2019.

A vasta legislação aplicável no âmbito da reforma agrária e da regularização fundiária, apesar de voltada à erradicação da pobreza e redução das desigualdades, também permanece na obscuridade, jamais tendo sido os seus ditames aplicados com a devida amplitude e efetividade que a realidade brasileira requer.

Em outras palavras, a riqueza legislativa não tem se mostrado suficiente para solucionar o déficit habitacional e para promover a regularização de favelas e assentamentos humanos, já que a manutenção das oligarquias se vale pontualmente de tais normativas para promover políticas populistas que asseguraram essa forma secular de poder.

Embora as Nações Unidas tenham encontrado na cidadania ativa um meio de integrar os centros de tomada de decisão e as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, Maria Victoria Benevides destaca que:

(...) a cidadania — por implicar a idéia de igualdade, mesmo que apenas igualdade jurídica — torna-se indesejável, e até ameaçadora. As elites dependem, para a manutenção de seus privilégios (a *Lex privata*, o oposto do conteúdo público na noção de cidadania), do reconhecimento explícito da hierarquia entre superiores e inferiores. Consideram a desigualdade legítima e "os de baixo" são as classes perigosas⁹⁸.

E, por essa razão:

(...) nunca tivemos reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática. Nossa festejada modernização conservadora empreendeu reformas institucionais (ampliação de direitos políticos e liberdades de associação partidária), reformas econômicas (no setor financeiro) e reformas sociais (leis trabalhistas impostas pela ditadura Vargas). Mas não se mudou, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de rendas, a estrutura agrária, a previdência social, educação, saúde, habitação etc. A cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios — só para alguns, e sob determinadas condições⁹⁹.

Partindo, portanto, dessas premissas, a ilustre socióloga entende que:

Não resta dúvida de que a educação política — entendida como educação para cidadania ativa - é o ponto nevrálgico da participação popular. Mas esta educação se processa na prática. Aprende-se a votar, votando. É claro que esta questão, pela sua própria natureza especulativa, não tem resposta pronta e acabada. Mas, entender a participação popular como uma "escola de cidadania" implica rejeitar aquela argumentação contrária que exagera as condições de apatia e despreparo absoluto do eleitorado, assim considerado incapaz, submisso e "ineducável". **O que importa, essencialmente, é que se possa garantir ao povo a informação e a**

⁹⁸MESQUITA BENEVIDES. Maria Victoria de. *Cidadania e Democracia*. Ago 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002>. Acesso em 23 ago 2019.

⁹⁹Op. Cit., ibidem. Acesso em 23 ago 2019.

consolidação institucional de canais abertos para a participação — com pluralismo e com liberdade¹⁰⁰ (grifos nossos).

Pelas razões já exploradas anteriormente, a cultura do diálogo com o Poder Público ainda encontra muitos óbices ante a sua forma própria de estruturação que não admite o acesso da participação popular em debates, discussões e tomadas de decisão e, um dos meios para combater essa resistência e estimular a educação política recai sobre a importância da participação da sociedade civil e de outros setores nesse processo.

Em raros lapsos de consciência social, o Poder Judiciário reconhece a importância do diálogo, tendo o Superior Tribunal de Justiça, em recente decisão, pontuado que:

A emergência da desordem nas grandes metrópoles do mundo fez erigir o direito à moradia digna como um direito humano fundamental, a merecer, inclusive, especial muito atenção do legislador constituinte e de organismos multilaterais internacionais, como a Organização das Nações Unidas, além de inúmeros documentos, dos quais se destacam ao menos os dois últimos planos nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) do Brasil.

Afinal, é na cidade em que vive mais de 70% da população brasileira e mundial. É nela em que se estabelecem as formas de relação social, o trabalho e a cultura. Por isso, não é demais pontuar que as formas de reprodução das relações sociais e da própria vida na polis é elemento constitutivo da personalidade e do comportamento dos indivíduos que a compõem.

(...)

Já se passaram quase 10 anos da edição do Estatuto da Cidade, formulado a partir de intensa pressão social, que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/88 e ofereceu inúmeros mecanismos de gestão e planejamento urbano. É dever da Municipalidade se adaptar a essa nova realidade e concentrar esforços para efetivar seu conteúdo, inclusive no incentivo à necessária e desejável democracia participativa na gestão das cidades, a envolver todos os seus moradores, através de suas entidades representativas (associações de bairro, entidades profissionais, movimentos sociais) na formulação de políticas públicas e na construção do espaço urbano como espaço privilegiado das relações sociais.

(...).

Assim, a persistir o quadro dos autos, persistirão os inúmeros problemas sociais decorrentes do histórico descaso do Estado, ao mesmo tempo omissos, na promoção de políticas públicas de habitação, e presente, no momento em que cumpre uma ordem de reintegração de posse¹⁰¹.

Apesar de se tratar de um processo complexo e, necessariamente lento, como foi e ainda é nos países em que as práticas de cidadania ativa já são consolidadas, tais Estados apresentam elevados índices de desenvolvimento social, econômico e cultural, uma vez que os mais variados setores trabalham em defesa do empoderamento de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade através de ações concretas de implementação de direitos sociais, inclusive de educação política.

¹⁰⁰ MESQUITA BENEVIDES. Maria Victoria de. *Cidadania e Democracia*. Acesso em 23 ago 2019.

¹⁰¹AREsp 509277. Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Decisão Monocrática, DJe 16.11.2018.

Ao menos sob um aspecto acerca do princípio da legalidade Celso Antônio Bandeira de Mello estava certo:

Instaura-se o princípio de que todo poder emana do povo, de tal sorte que os cidadãos é que são proclamados como detentores do poder. Os governantes nada mais são, pois, que representantes da sociedade. O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal dispõe que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos esta Constituição”¹⁰².

A participação de Organizações Não Governamentais, Universidades, Institutos de Pesquisa e Estatística – a comunidade científica em geral, Sindicatos, Trabalhadores, Lideranças em defesa dos direitos e do Setor Empresarial no âmbito da elaboração e fiscalização das políticas de habitação é reconhecidamente fundamental para permitir o acesso da população nos centros de tomada de decisão, o que acaba por enfraquecer a oligarquias.

¹⁰² BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p.103.

CONCLUSÃO

A Organização das Nações Unidas, instituída ao final da Segunda Guerra Mundial, tem por objetivo atingir a paz mundial através da promoção da dignidade da pessoa humana, sendo guiada há longa data pela Carta Internacional dos Direitos Humanos, documento composto pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Dentre os direitos assegurados a todos os seres humanos, encontra-se inserido muito mais do que o mero direito à moradia, mas o direito à habitação adequada que, segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, deve abranger o acesso a recursos essenciais para o desenvolvimento de vida saudável, como água potável, energia para cozinhar e aquecimento, iluminação, sistema de saneamento e coleta de lixo, além de estar localizada onde seja possível ter acesso aos demais direitos, como saúde, educação, trabalho, transporte, lazer, cultura e segurança, tudo isso a um custo acessível.

Nesse sentido, os Estados-membros não estão apenas comprometidos em promover políticas habitacionais, mas também assumem o compromisso de levar a todas as pessoas, especialmente aos indivíduos ou grupos mais vulneráveis, uma habitação integrada aos demais direitos humanos resguardados pela Carta Internacional de Direitos Humanos.

Ao homem protegido e seguro torna-se possível desenvolver os seus hábitos pessoais e culturais, de modo a fortalecer a sua identidade e de solidificar as suas convicções, o que certamente contribui para avanço econômico, social e cultural, já que a habitação adequada permite que as diversidades sejam respeitadas, preservadas e reforçadas e, a democracia seja exercida de forma mais ampla e efetiva.

Em outras palavras, o direito à habitação adequada se revela um dos mais importantes meios para se atingir a equidade, a justiça social e erradicação da pobreza, especialmente por permitir ao ser humano atender às suas necessidades mais básicas, tornando-o apto a participar ativamente da vida social e política.

No entanto, alguns países enfrentam algumas questões peculiares e regionais que inviabilizam a efetivação de tal direito, podendo o Brasil ser incluído nesse rol, por conta de sua construção histórica e cultura.

A herança do extenso período de colonização e escravocrata ainda se manifesta nas instituições e nas estruturas de Estado, o que tem permitido a perpetuação das oligarquias nos centros de tomada de decisão e, conseqüentemente, a conservação da marginalização e vulnerabilidade dos mais pobres.

O desenvolvimento do capitalismo num país cujas origens encontram raízes na exploração e escravização permite que seja atribuído ao direito de propriedade maior relevo do que o direito à habitação adequada e esse evento não é exclusividade das grandes capitais nacionais, atingindo, inclusive, o meio rural.

No âmbito urbano, as oligarquias, aliadas ao capital estrangeiro transnacional, investem fortemente na especulação imobiliária, o que impede a ocupação de imóveis que não atendam qualquer função social a não ser gerar lucro para tais empresas, enquanto na esfera rural, os maiores latifundiários são multinacionais de capital estrangeiro que investem no agronegócio.

Em ambas as hipóteses, a função social da propriedade se dá exclusivamente em favor do proprietário sob o argumento de se estar se promovendo o desenvolvimento econômico, com a devida chancela dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que permanecem distantes da realidade calcada no aumento da população em situação de rua e em situação de extrema pobreza, no inchaço das zonas periféricas ou ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental.

A manutenção desse cenário somente subsiste ante a insuficiência da participação popular nos centros de tomada de decisão, uma vez que existindo arcabouço legal suficiente para ser dado início a políticas públicas de habitação, as ações voltadas à universalização dos direitos sociais ainda não são efetivas, justamente por representar importante meio de empoderamento daqueles que vivem à margem.

A Organização das Nações Unidas, desde a sua primeira Conferência voltada para a regularização dos assentamentos humanos, tem apostado não apenas na cooperação entre nações, mas também na ampla participação da sociedade civil, das universidades, das instituições de ciência e pesquisa, das lideranças de movimentos sociais, dos sindicatos, dos trabalhadores, das empresas, dentre outros atores significativos.

Recentemente, ao ser aprovada a Agenda 2030 e definidas os 17 Objetivos de Desenvolvimento Social, as Nações Unidas ratificaram o seu compromisso de cooperação, enfatizando a importância da globalização e dos canais de comunicação entre cidadãos e os centros de tomada de decisão.

Embora tenha sido elaborada à luz da Carta Internacional de Direitos Humanos, os fundamentos e objetivos sob os quais a Constituição Federal foi promulgada, principalmente a cidadania e a dignidade da pessoa humana, não têm sido plenamente atendidos, mostrando-se o déficit habitacional e as habitações precárias uma constante problemática que não vem sendo devidamente tratada, em desatenção aos artigos 1º e 3º, da Lei Maior.

Conforme verificado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 impõe como requisito a função social não apenas da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII), mas também da empresa (artigo 170, inciso III), devendo o sistema jurídico promover e proteger o direito de habitação adequada (artigo 6º), igualmente resguardado pela Magna Carta, de modo a impedir os abusos decorrentes do exercício do direito de propriedade e a voltar a devida atenção aos grupos e sujeitos que vivem em situação de vulnerabilidade e marginalização social.

Todavia, o que se observa na prática no Brasil é a crença de que o desenvolvimento econômico deve ser tratado com maior prioridade do que o desenvolvimento social, de forma que, em vez de ser instaurado um cenário harmônico entre ambos, muitas vezes tem-se a predominância do lucro sobre o direito de moradia, em oposição às cidades democráticas e ao uso racional e social da terra, tão incentivadas pelos artigos 182, §2º e 186, da Lei Suprema.

Numa democracia como a resguardada pela Constituição Federal, a participação popular deve transcender o direito de voto, devendo todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, dialogarem com o Poder Público para debater, planejar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, de modo a enfrentar a supremacia dos interesses oligárquicos e do capital estrangeiro.

A inserção do cidadão no núcleo do Estado depende da sociedade civil, da cooperação internacional e dos demais setores que atuam em defesa dos direitos sociais, já que são os sujeitos mais habilitados para retirar as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e marginalização, através da educação política, instrumento fundamental para combater a ideia há longa data incutida no imaginário popular de que os direitos humanos são privilégios exclusivos da elite.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber de Moura. *Tratado de Direito Constitucional*, v. 1 / coordenadores Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARNOLD, Paulo Roberto Colombo; MICHELAN, Taís Cristina de Camargo. *Novos enfoques da função social da empresa numa economia globalizada*. Revista do Direito Privado, Vol. 11. São Paulo: RT, 2002.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: Práticas Sociais e Regulação Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Tradução de Carmem Varriale. 5ª Ed. Brasília: UnB, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 11ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 1996. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em 20 ago 2019.

BRASIL. Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 1976. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em 20 ago 2019.

BRASIL. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1992. Disponível em <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf>. Acesso em 18 ago 2019.

BRASIL. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), 2012. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em 19 ago 2019.

BRASIL em Pareceria com o IPEA e o Conselho das Cidades. *Relatório Brasileiro para Habitat III*. Brasília, 2016. Disponível em

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160408_relatorio_habitat_ii_i.pdf>. Acesso em 21 ago 2019.

BRASIL. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1992. Brasília: Planalto. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.

BRASIL. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992. Brasília: Planalto. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>.

BRASIL. *Por uma cultura de Direitos Humanos: Direito à Moradia Adequada*. 2013. Brasília: Secretária de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em 07 jul 2019.

BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Itamaraty, 2015. Disponível em < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em 17 ago 2019.

BUERGENTHAL, Thomas. *Protecting human rights in the Americas-cases and materials apud PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva.

CAMARGO VIANA, Rui Geraldo. *Direito à moradia*. 21 fev 2000. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67487/70097>>. Acesso em 07 jul 2019.

Carta Capital. “*A dominação oligárquica sempre existiu entre nós como algo natural*”. 31 out 2017. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/201ca-dominacao-oligarquica-sempre-existiu-entre-nos-como-algo-natural201d/>>. Acesso em 14 jul.2019.

Carta Capital. *Como o Brasil alimenta a desigualdade?* 29 ago 2018. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-o-brasil-alimenta-a-desigualdade/>>. Acesso em 10 jul 2019.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro, vol 4: direito das coisas*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional no Brasil*. 19 out 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos-menu/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 02 jul 2019.

Fundação João Pinheiro. *Estatísticas & Informações: Demografia e Indicadores Sociais*. 2018. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso em 02 jul 2019.

Gabinete de Estatísticas da União Européia. *Estatísticas da Habitação*. Maio 2018. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pt#Qualidade da habita.C3.A7.C3.A3o](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pt#Qualidade_da_habita.C3.A7.C3.A3o).

Acesso em: 02 jul 2019.

GENEVOIS. Marie Louise Bulhões Pedreira, COSTA, Olavo Viana. *Carência Habitacional e Déficit de Moradias*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol.15 nº1 Jan./Mar. 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009. Acesso em: 02 jul 2019).

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais*. In: OLIVEIRA, Ariovaldo U. de; MARQUES, Marta Inês Medeiros (org.). *O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social*. São Paulo: Casa amarela; Paz e Terra, 2004.

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

HEKENHOFF, João Batista. *Direitos Humanos: Uma ideia, muitas vozes*. Aparecida: Santuário, 1998.

HUIJSTEE, Mariëtte van; RICCO, Victor; CERESNA-CHATURVEDI, Laura. *Como usar os Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas para pesquisa e incidência Um guia para organizações da sociedade civil*. Amsterdam – Holanda: SOMO, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf. Acesso em 19 ago 2019.

Instituto Humanitas Unisinos. “Direito à moradia é absoluto na Constituição, o à propriedade não”, diz Erminia Maricato. 24 jan 2017. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/564230-direito-a-moradia-e-absoluto-na-constituicao-o-a-propriedade-nao-diz-erminia-maricato-manuela-azenha>. Acesso em 18 ago 2019.

Instituto Humanitas Unisinos. *Na América latina, um terço das famílias vive em moradias precárias*. 18 maio 2012. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/172-noticias/noticias-2012/509624-na-america-latina-um-terco-das-familias-vive-em-moradias-precarias-moradias-precarias>. Acesso em: 02 jul 2019.

KONDER COMPARATO. Fabio. *A Oligarquia Brasileira: Visão Histórica*. 1ª Ed. São Paulo: Contracorrente, 2017.

KONDER COMPARATO. Fábio. *Direitos e Deveres Fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf. Acesso em 23 ago 2019.

KONDER COMPARATO. Fábio. *Estado, Empresa e Função Social*. In Doutrina Civil – Primeira Seção. Revista dos Tribunais, outubro de 1996.

MESQUITA BENEVIDES. Maria Victoria de. *Cidadania e Democracia*. Ago 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002>. Acesso em 23 ago 2019.

Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Global*. Disponível em <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 18 ago 2019.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2000.

Nações Unidas Brasil. *A ONU e os Assentamentos humanos*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/acao/assentamentos-humanos/>>. Acesso em 08 jul 2019.

Nações Unidas Brasil. *Artigo 22: Direito à proteção social*. 17 dez 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/artigo-22-direito-a-protecao-social/>>. Acesso em 04 jul 2019.

Nações Unidas Brasil. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>.

Nações Unidas Brasil. *História da Organização*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>>. Acesso em 03 jul 2019.

Nações Unidas Brasil. *Notícias ODS #11 – 17 Objetivos para transformar nosso mundo*. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em 17 jul 2019.

Nações Unidas Brasil. *ONU Brasil celebra 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 10 dez 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-celebra-70-anos-da-declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em 09 jul 2019.

RAMOS. André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROMA. Júlio César. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável*. Jan/Mar 2019. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011>. Acesso em 27 jul 2019.

ROMITA, Arion Sayão. *Globalização da Economia e Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1997.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA. *Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos*. Quito, 2016. Disponível em <<https://www.segib.org/wp-content/uploads/5.3.4.-DECLARA----O-DE-QUITO-P.pdf>>. Acesso em 22 ago 2019.

SOUSA, Jessé. *A elite do atraso, da escravidão à lava jato*. 2ª Ed. São Paulo: Leya, 2017.

STEDILE, João Pedro. *A sociedade deve decidir o modelo agrícola para o país*. Revista Caros Amigos, São Paulo: Casa Amarela, ano 10, n.109, abr. 2006.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Declaração do Milênio. Nova York: 2000. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em 21 ago 2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. Volume 5: direitos reais - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2013.