

RECRUESCIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Antonio Augusto Cruz Porto

Advogado e Professor da Universidade Tuiuti do Paraná.
Mestre em Direito pela PUC/PR. aporto83@gmail.com

Cibele Merlin Torres

Advogada. Mestre em Direito pela Unibrasil.
manoporto@onda.com.br

Recebido em: 8/1/2016
Revisões requeridas em: 14/12/2016
Aceito em: 24/1/2017

Resumo

As linhas traçadas neste artigo buscam refletir acerca da importância do constante fortalecimento do direito social à moradia, erigido a preceito fundamental na Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional 26 de 2000. Avalia-se, a partir da fixação do conteúdo semântico do termo, como e por quais razões o Estado brasileiro há de garantir eficácia plena ao acesso à moradia, notadamente diante das características peculiares que conformam o espírito de incursão desse direito social no corpo da estrutura constitucional pátria. Investigam-se, ainda, algumas políticas públicas habitacionais inauguradas por programas de governo, especialmente as alinhadas pelo Sistema Financeiro da Habitação, bem como a necessidade de ampliar a conotação do conceito de moradia, nele não se englobando apenas o espaço físico que serve de lar, mas, por certo, incluindo toda a estrutura básica de serviços públicos que promovem o bem-estar dos cidadãos.

Palavras-chave

Estado social. Direito fundamental à moradia. Políticas públicas.

STRENGTHENING OF PUBLIC POLICY AIMED AT EMBODIMENT OF FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING

Abstract

The lines drawn in this article seek to reflect on the fundamentality of the social right to housing, erected a fundamental precept in the 1988 Constitution by Constitutional Amendment n. 26 of 2000. Evaluates, from fixing the meaning of the word, as and why the Brazilian government's full guarantee effective access to housing, especially given the peculiar characteristics that make the spirit of this foray into social right in the body of constitutional structure homeland. Furthermore, we investigate whether some public housing policies inaugurated

by government programs, especially those aligned with the Housing Finance System, as well as the need to expand the connotation of the concept of property, it encompasses not just the physical space that serves home, but, of course, including all the basic structure of public services that promote the well-being of citizens.

Keywords

Social State; Fundamental right to housing; Public policy.

Sumário

1 Considerações Introdutórias. 2 Construção positiva dos direitos fundamentais. 3 O Estado brasileiro ainda é social. 4 A moradia como direito humano essencial 5 Políticas públicas de fortalecimento ao preceito constitucional. 6 Reflexões finais. 7 Referências.

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A Constituição Federal de 1988 em seu texto originário encampou um modelo de Estado com viés de bem-estar – ou de Estado Social, como aludem alguns autores¹ –, conjugando-o posteriormente a uma espécie de Estado-Regulador dos movimentos econômicos, especialmente após as reformas administrativas desestabilizadoras e descentralizadoras promovidas em meados da década de 90.

Embora se haja mitigado as ações do Estado voltadas à intervenção² direta na atividade econômica – outorgando-se à iniciativa privada *o exercício*, e não necessariamente *a titularidade*, da prestação de alguns serviços públicos –, não se pode com isso inferir que o mote global e programático da atuação estatal deixou de ter feição social ou de ter preocupação com o bem-estar coletivo.

Vale lembrar que o chamado *Welfare State*, consubstanciado fundamentalmente a partir das Constituições Mexicana (1917) e Alemã (República de Weimar, em 1919), traz ao seio estatal a constitucionalização de normas-programa de conteúdo puramente *socializante*, encampando a intervenção³ estatal em setores-chave da sociedade a fim de permitir a consecução de garantias assistencialistas nos campos

¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

² Sobre o uso da expressão *intervenção do Estado*, Eros Grau aponta: “Insisto em que me refiro à intervenção e intervencionismo sem penetrar o inútil e inteiramente inócua debate a respeito da inconveniência ou incorreção do uso desses vocábulos, em torno dos quais muito tempo tem sido perdido. Intervir é atuar na esfera de outrem: atuação, do Estado, no domínio econômico, área de titularidade do setor privado, é intervenção. Atuação do Estado além da esfera do público – isto é, na esfera do privado – é intervenção. De resto, toda atuação estatal pode ser descrita como um ato de intervenção na ordem social”. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 72.

³ Acerca do modelo intervencionista de Estado, destaca Paul Hugon: “Já que o processo de liberdade acarreta consequências econômicas indesejáveis, é preciso traçar-lhe limite: neste sentido o intervencionismo se contrapõe ao liberalismo. Trata-se, todavia, de conseguir esta delimitação sem sacrificar o próprio princípio da liberdade: deve-se, pois, intervir mantendo o direito de propriedade privada com os respectivos corolários econômicos e, neste sentido, o intervencionismo diverge do socialismo”. HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 267.

educacional, de saúde, habitação e de seguridade. Da Europa⁴ aos Estados Unidos⁵ percebeu-se claramente a mudança de concepção e de gradativa evolução em relação ao chamado Estado Liberal.⁶

Dentro dessa perspectiva, pode-se perceber que a atual ordem econômica constitucional brasileira traduz exatamente a noção de que se há de conjugar os pressupostos da *livre-iniciativa* com a *valorização do trabalho humano*, em prol do cumprimento dos objetivos fundamentais da República, inscritos no artigo 3º da Constituição,⁷ entre os quais se destacam (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, (ii) a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e (iii) a promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁴ “Como resultado do processo de industrialização acelerado por Bismarck desde 1871, formou-se na Alemanha uma numerosa classe operária que gradualmente organizou-se em sindicatos e partidos políticos. Com o fracasso militar e os graves problemas econômicos e geopolíticos decorrentes da imposição pelos vencedores do Tratado de Versalhes, que impôs sanções econômicas, políticas e territoriais muito rigorosas, e surgidos logo após o término da Primeira Guerra Mundial, a instabilidade política estava na ordem do dia”. DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: RT, 2006. p. 33.

⁵ “O balanço oferecido pelo desenvolvimento constitucional norte-americano assinala claramente a desapareição do Estado Liberal de Direito, incapaz de coexistir com a nova política social da Administração Pública, que exige amplas delegações legislativas para atuar com rapidez e obter resultados positivos. Assiste-se a uma crise das instituições e de alguns dos elementos da organização política (federalismo). Produziu-se também uma diminuição da relevância da Suprema Corte, contribuindo tudo isso para que o Estado norte-americano se convertesse, cada vez mais, em um verdadeiro Governo do Presidente da República (Verwaltungsstaat), bastante distanciado da imagem equilibrada e liberal mantida pelos Founding Fathers”. VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 52.

⁶ O Estado de Bem-estar, a despeito de se originar da Alemanha de Bismarck, consubstanciou-se, nas palavras de Galbraith, “uno de los fenómenos más relevantes que se produjeron en Estados Unidos como respuesta a la Gran Depresión”, no entanto, “los norteamericanos no pueden adoptar la actitud provinciana de arrogarse esta innovación, por cuanto Estados Unidos no fue de ningún modo precursor en la materia”. GALBRAITH, John Kenneth. *Historia de La economía*. Barcelona: Editora Ariel, 2012. p. 239.

⁷ A propósito, Eros Grau defende: “A Constituição do Brasil, de 1988, define (...) um modelo econômico de bem-estar. Esse modelo, desdenhado desde os arts. 1º e 3º, até o quanto enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo poder Executivo, cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo é óbvia”. GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 45.

É assim que da leitura do *caput* do artigo 170 da Constituição Federal observam-se os repositórios basilares da ordem econômica nacional,⁸ pautando-se na *valorização do trabalho humano* e na *livre-iniciativa*. De lá se nota, ainda, a finalidade precípua da ordem econômica – *dignidade da pessoa humana*, conforme ditames de justiça social –, bem como se extraem os princípios regentes da atividade econômica. Afere-se, pois, uma conotação intrinsecamente normativa da ordem econômica,⁹ vinculando a liberdade de atuação do particular na atividade econômica com a promoção do bem-estar coletivo.

É de se ver, portanto, que a Constituição Federal dirige os entornos da economia seguindo um modelo jurídico relativamente intervencionista,¹⁰ a despeito de liberar à iniciativa privada,¹¹ precipuamente, o exercício da atividade econômica – quando, então, imperariam as leis próprias do mercado, porém ainda enlaçadas

⁸ Para André Ramos Tavares, “ordem econômica é a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que conforma um sistema econômico”. TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 83.

⁹ Com relação ao termo relativo à ordem econômica atual e seu conteúdo normativo, Eros Grau assinala: “Analisado porém com alguma percuciência o texto, o leitor verificará que o art. 170 da Constituição, cujo enunciado é, inquestionavelmente, normativo, assim deverá ser lido: as relações econômicas – ou a atividade econômica – deverão ser (estar) fundadas na valorização o trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)”. GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 66.

¹⁰ “Esta suposição subjaz nas afirmações de que à ordem jurídica liberal sucede uma ordem jurídica intervencionista. E, ainda que isso, muitas vezes, não seja explicitamente declarado, o que marcaria essa sucessão seria a ampliação dos contornos da ordem jurídica liberal, decorrente da regulação da ordem econômica”. GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 63.

¹¹ Vale a colação de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal: “É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Muito ao contrário. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. A livre-iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. (...)” BRASIL. ADI 3512, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006 PP-00003 EMENT VOL-02238-01 PP-00091 RTJ VOL-00199-01 PP-00209 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 69-82.

a certa ingerência estatal – e de alguns serviços públicos, sempre em busca da valorização do trabalho humano e da dignidade da pessoa¹². Pressupõe-se, portanto, a existência de “harmonia plena entre capital e trabalho”.¹³

Nesse contexto, voltando-se esta breve análise ao específico ponto referente ao direito fundamental à *moradia*, elevado a direito social de conteúdo axiológico preponderante, juntamente com outros preceitos sociais de *símile* estirpe, denota-se que aludido direito fundamental à moradia há de servir de base ao direcionamento das políticas públicas do Estado, inclusive em suas ações fomentadoras da atividade econômica exercida pelo particular, dentro do modelo constitucional adotado pelo Poder Constituinte Originário e Derivado Reformador.

O texto adiante, pois, está estruturado em quatro tópicos principais, a saber: (i) no primeiro, intenta-se compreender rapidamente a evolução histórica dos direitos fundamentais, notadamente correlacionando-a a sua positivação formal; (ii) no segundo, busca-se avaliar a conotação social do Estado brasileiro imbricada no seio da Constituição Federal; (iii) no terceiro, avalia-se a importância de concretização material do direito à moradia, como pressuposto de existência digna do ser humano; (iv) por fim, no quarto, postula-se a necessidade de fortificação das políticas públicas dirigidas à efetivação desse direito primordial à construção de uma vida digna.

¹² No mesmo sentido: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 31.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 67.

2 CONSTRUÇÃO POSITIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A doutrina moderna fixou a percepção e, principalmente, a diferenciação dos chamados direitos fundamentais classificando-os cronologicamente a partir de suas dimensões¹⁴ de acordo com o momento histórico no qual se tornaram perceptíveis e/ou positivados no texto constitucional. Estabeleceu-se, pois, corroborado por critérios histórico-evolutivos e obedecendo a uma ordem cronológica temporal, o desmembramento dos direitos tidos como primários do ser humano, constitucionalizando-os na medida em que se tornaram reconhecidos formalmente pelo Estado, seja pelo Poder Legislativo, seja pelo Poder Judiciário.

De maneira mais ampla, os direitos fundamentais são direitos históricos,¹⁵ que evoluem inicialmente a partir de um viés liberalista a fim de conter os avanços do poder público sobre a sociedade (estabelecendo limites a sua atuação como ente maior na concepção de sociedade moderna e garantindo maior sobriedade aos cidadãos em relação ao arbítrio da ingerência estatal) e progredindo paulatinamente para fixar a direção dos programas governamentais em benefício do bem-estar coletivo mediante efetivação concreta das normas programatizadas pelo texto constitucional.

Não obstante, hoje em dia, essas concepções jurídicas básicas dos seres humanos estejam, de certa forma, bem entendidas e aceitas pela comunidade, levando-se em consideração o tempo de existência das relações *entre os seres humanos* ver-se-á que se trata de ideias extremamente novas do ponto de vista da *história da*

¹⁴ Alguns autores mencionam ser inexacta a distinção cronológica dos direitos fundamentais pelo termo “gerações”, substituindo-o pela palavra “dimensões”. A propósito, cita-se Ingo Sarlet: “Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos”. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007. p. 55.

¹⁵ Para Bobbio, os direitos do homem “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5.

humanidade, advinda das primitivas Declarações e Cartas Inglesas como a *Magna Carta* (1215-1225), a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Amendment Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1688). Estes, genericamente, são os primeiros textos escritos que buscavam garantir aos cidadãos os princípios fundamentais para a convivência humana¹⁶ em relação ao poder central constituído.

São esses preceitos que nortearam as declarações de direitos do século 18, criadas a partir dos importantes eventos como as Revoluções Francesa e Americana, e que serviram de alicerce para as Constituições modernas, como a brasileira, por exemplo. Assim, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dotada e concebida a partir das ideias iluministas do século 18 – nas quais tiveram grande participação os teóricos e filósofos europeus Rousseau, Locke e Montesquieu, que, juntamente e arraigados em concepções fundantes da estrutura organizacional da sociedade, participaram assiduamente da enorme modificação conceitual que as relações humanas experimentaram – culminou com os preceitos fundamentais que atualmente se conhece, oriundos do trinômio revolucionário francês: liberdade, igualdade e fraternidade.

Assentado nesta mesma ótica histórico-evolutiva, infere Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “a primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, complementaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade”.¹⁷ Gradativamente, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, o Estado passa a se preocupar mais ativamente com a idealização de uma *justiça social*, não só como uma forma de conter os movimentos revolucionários, mas também como centro de suas atividades basilares.

¹⁶ MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, Doutrina e Jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 57.

Nesta trilha, começam a surgir de maneira mais perceptível os preceitos que alicerçam os chamados direitos de primeira, segunda, terceira, quarta e até quinta dimensões,¹⁸ que, em síntese, seriam valores fundamentais dotados de carga valorativa preponderante dentro de uma sociedade e do Estado em um dado momento histórico, ora guiando o *agir estatal* (em âmbito multinacional e supranacional), ora norteando um *não interferir estatal*. Nesses direitos fundamentais, portanto, deve basear-se a atividade do(s) Estado(s) enquanto moldura de um ente governamental a gerir e guarnecer as relações humanas, garantindo o mínimo social aos que estão insertos na sociedade contemporânea.

É, aliás, uma constatação plenamente arraigada no âmbito das decisões judiciais, conforme síntese da lição externada pelo ministro Celso de Mello que, em julgamento no pleno do Supremo Tribunal Federal, asseverou:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.¹⁹

Um Estado Social e Democrático de Direito, portanto, tem a missão de trazer efetividade aos ideais de justiça social reivindicados pela sociedade, buscando a materialização dos direitos sociais e coletivos com a atuação do Estado na ordem social²⁰ e econômica mediante, sobretudo, a instituição de incentivos positivos para

¹⁸ HONESKO, Raquel Schlommer. *Discussão histórico-jurídica sobre as gerações de direitos fundamentais: a paz como direito fundamental de quinta geração*. In: FACHIN, Zulmar. *Direitos fundamentais e cidadania*. São Paulo: Método, 2008. p. 195.

¹⁹ BRASIL. STF. Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça da União, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.

²⁰ BODNAR, Zenildo. *Curso objetivo de direito de propriedade*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 36.

a efetivação de políticas públicas. Referido modelo estatal, então, na atualidade, deixou de ser formal e neutro, passando a objetivar um estado material de direito que, ao realizá-lo, adote uma dogmática que efetive a realização da justiça social, seja por meio de ações diretas, seja mediante criação de ações indiretas com a participação da iniciativa privada.

Desse modo, o Estado ainda deve ter como propósito a afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça coletiva, compatibilizando, em um mesmo sistema, o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, como forma de manutenção da ordem social.

José Afonso da Silva explica:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.²¹

O reflexo dessa caracterização pode ser notado quando os elementos institucionais essenciais da pessoa humana são erigidos à condição de preceitos fundamentais. Isto ocorre claramente com o advento da Constituição Federal de 1988, que prima, encampa e positiva grande parcela dos direitos fundamentais do homem, colocando-o, novamente, como núcleo do escopo estatal na medida em que modela os valores principais da estrutura organizacional da Nação ao fito de, ao menos de maneira programática, dotá-lo de condições necessárias para a sobrevivência digna.

²¹ SILVA José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 123/124.

3 O ESTADO BRASILEIRO AINDA É SOCIAL

Amparada por essas diretrizes teóricas, a Constituição Federal é clara ao estabelecer que a República Federativa do Brasil tem como *fundamento* da cidadania a dignidade da pessoa e que seus *objetivos* são projetados para arquitetar uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. São, assim, os valores nos quais se funda a criação do Estado e a Ordem Econômica Nacional deve ser voltada a atingir os objetivos fundantes da sociedade brasileira.

Desse modo, pautados nestes critérios de limitação da autonomia e do poder do Estado, atribuindo maior consideração à dignidade do cidadão na sociedade, a Carta Magna estabelece, ainda, o *rol programático dos direitos sociais* garantidos às pessoas como uma forma de orientar as atribuições do Estado em prol da sociedade. Nessa linha, firmam-se como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.

Não se trata de um rol taxativo de direitos básicos do cidadão, mas, apenas e tão somente, uma exemplificação de um planejar básico das suas necessidades prementes no escopo de viver com um mínimo de dignidade e garantias sociais. Os critérios que fundamentaram a escolha deste rol são subjetivos, não significando que todos estes são direitos absolutamente fundamentais, ou que nenhum outro direito individual se caracterize como tal. É, como salientado, um elenco pautado na subjetividade das necessidades humanas de cada ser individualmente considerado, dentro da generalidade social em que se encontram, podendo, ao seu turno, ser expandidos ou atenuados conforme o momento histórico em que se fazem presentes.

Vale destacar, mais especificamente, que todos os direitos sociais vertem-se a garantir o princípio basilar da Carta Magna, o da *dignidade da pessoa humana*, assim explicado por Alexandre de Moraes:

Concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da pró-

pria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.²²

Nesse sentido, o Estado Liberal – antes despreocupado com as diferenças sociais e, principalmente, preocupado mais com o “ter” do que com o “ser” – passa a valorar as concepções morais e sociais em busca do bem-estar social da sociedade, em obediência às exigências do ser humano na condição de participante ativo das resoluções estatais.

Essa realidade do Estado, dinâmico e com escopo altruísta,²³ veio a modificar os rumos do pensamento científico, culminando por alterar também os desígnios da propriedade, a qual, nesse contexto, ganha noções mais abrangentes de cunho personalista e funcional. A atividade estatal, nessa linha de desenvolvimento, passa a ter como cerne de seu progresso a propriedade dotada de uma *função social*, baseada no princípio constitucional mais proeminente: o da dignidade da pessoa humana.

A existência digna, nos termos do que acentua Leonardo Figueiredo, pressupõe que o Estado direcione “a atividade econômica para a erradicação da pobreza, acabando com as desigualdades e injustiças sociais”.²⁴

Nessa perspectiva, não obstante as sensíveis e importantes reformas administrativas realizadas na década de 90 do século XX, inauguradas pelo Programa Nacional de Desestatização, ainda é de relevante ponderação o fato de o Estado brasileiro não ter perdido seu caráter social, derivando essa constatação de uma sistemática interpretação dos dispositivos constitucionais referentes aos direitos

²² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 50.

²³ No panorama histórico, Eroulths Cortiano Júnior constata: “A atuação do Estado não se restringe apenas a dirigir o processo econômico, mas – e talvez principalmente – a conformar e estruturar a sociedade a partir de decisões políticas. Nesse sentido, a esfera econômica vai ser moldada em função das exigências sociais e dos objetivos políticos por ele definidos. A definição de tais objetivos, por sua vez, vem da pressão exercida pela sociedade sobre o Estado”. CORTIANO JUNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 139.

²⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 60.

sociais (artigo 6º), aos objetivos da República (artigo 3º) e aos preceitos da Ordem Econômica (artigo 170). O Estado brasileiro, portanto, ainda detém viés tencionado ao bem-estar coletivo, malgrado tenha ganhado ares regulatórios e tenha mitigado sua intervenção direta na atividade econômica em sentido estrito.

Isso porque, conforme assinala Fernando Aguillar, “a ideia que tem norteado a ação do governo brasileiro é a de que a competitividade no setor público e no privado proporcionará ganhos quantitativos e qualitativos tanto para o Estado quanto para os usuários dos serviços e consumidores dos produtos”.²⁵

É, aliás, a exegese mais bem delineada ao princípio da *reserva do possível*, no sentido de que, não obstante não se possa exigir do Estado mais do que suas reais capacidades orçamentárias de outorga, tal não implica exonerar o poder público da efetiva realização de atos e programas em prol da consagração material dos direitos fundamentais sociais,²⁶ entre os quais o direito social à moradia digna, nela compreendendo todas as suas adjacências.

Há de existir, pois, uma atuação híbrida entre o Estado e a iniciativa privada a partir da qual as políticas públicas estatais sejam definidas e dirigidas a permitir que a livre iniciativa também esteja voltada à consecução dos fundamentos basilares da República, entre os quais a existência digna tem valor preponderante. Essa concretização não se opera apenas por políticas redistributivas, mas pela organização de planos estruturais de médio e longo prazos que visem à instituição de mecanismos reais para solução do déficit habitacional, sem o qual a dignidade da pessoa humana existirá apenas no aspecto formal.

²⁵ AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 186.

²⁶ “É certo que ao Estado-Administração não se pode exigir o impossível, contudo não serve tal consideração para eximir o agente público e o próprio órgão estatal de quaisquer deveres relacionados à promoção da efetividade dos direitos fundamentais, por intermédio da prestação de serviços públicos que os assegurem. Neste sentido, embora não se possa exigir do Estado-Administração, de modo específico, o bem consistente no direito fundamental em espécie, por intermédio da prestação de serviço público, é certo que não lhe retira o dever de promover sua implantação.” MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2011. p. 38.

4 A MORADIA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Não há dúvidas de que no centro de toda esta percepção está o agir fomentador do Estado, como ente funcional dotado da obrigação de propiciar condições aos seus cidadãos de ingressar, formal e materialmente, na sociedade e dela fazer parte, com amplas possibilidades de crescer e viver com dignidade. E a obtenção de um *espaço para morar* é um dos pilares da dignidade.

Semanticamente, a moradia é mais ampla do que vocábulos de conotações similares, como a habitação e a propriedade imobiliária. Antes de ver suas condições de *sobrevivência* melhoradas em decorrência da aquisição de uma propriedade imóvel, o homem busca a moradia com o objetivo de poder *participar* das relações sociais, inserindo nessa noção não apenas a concepção de *sobreviver*, mas de *viver e se relacionar* com efetivo bem-estar dentro de uma *sociedade livre, justa e solidária*.

Sem a obtenção de um espaço para uma moradia saudável e íntegra, sem um lugar no qual o homem possa fruir sua vida e de seus pares, não há como as pessoas desfrutarem o mínimo de dignidade a que constitucionalmente têm direito.

O direito humano à moradia é, nessa linha de pensamento, um dos relevantes direitos sociais resguardados pela Carta Magna de 1988. Foi ascendido à categoria de direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 15 de fevereiro de 2000 – que alterou o artigo 6º da Constituição –, buscando fazer preponderar a consciência humanitária e estabelecer garantias a todas as pessoas, tendo como objetivos tanto o de nortear o legislador infraconstitucional, no que respeita à criação de normas que facilitem o acesso à moradia própria, quanto o de estimular políticas públicas voltadas à concretização deste escopo finalístico.

Nesse prisma, a moradia, de certa forma, já havia sido caracterizada pela fundamentalidade por força do preceituado no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, quando o constituinte estabeleceu a competência comum executiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para o fim de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e

de saneamento básico.²⁷ Alçada, agora, à categoria de direito social fundamental, a moradia tem de ser vista em todas as suas facetas, não só como habitação pura e simplesmente, mas como um lugar digno, de extensão e tamanho proporcionais às necessidades de seus destinatários.

Nela se encaixam as mais variadas urgências humanas, como o lar higienizado e dotado de todas as condições de saneamento básico para um viver íntegro e incorruptível. Por essa razão, diz-se que a moradia é mais profusa e horizontal do que a habitação, porquanto esta é uma consequência irreduzível daquela. Não é preciso ter uma propriedade imóvel ou um espaço de residência para se ter moradia, uma vez que a aquisição da casa própria é apenas uma das formas de se morar com dignidade e qualidade, bem como se arraigar dentro das condições tidas como primazes para o viver em sociedade.

É assim que se percebe o direito à moradia como algo complexo, rico e multifacetário, que, como bem aponta a doutrina, “não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”²⁸.

Morar com dignidade não se restringe apenas a habitar um espaço físico ou a adquirir um imóvel próprio. A moradia digna consubstancia-se em inúmeras facetas intercambiantes, entre as quais obviamente está o espaço habitacional, mas não só. A moradia digna impõe uma série de contornos adjacentes (políticas de acesso, saneamento, transporte, infraestrutura municipal de trânsito) que tornem o espaço efetivamente habitável.

²⁷ A Lei 11.445/2007 define a concepção de saneamento básico e fixa as diretrizes para sua promoção, tendo como pressuposto a universalização do sistema.

²⁸ RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009. p. 65.

Assim, atento às premências que a sociedade urge, ao Estado imprescinde fomentar e recrudescer as formas de propiciar aos seus cidadãos a *obtenção* da moradia digna – e não apenas de uma propriedade imóvel, como ora se vem fazendo – realizando incentivos imobiliários com o fito de atender às mais básicas necessidades humanas.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO AO PRECEITO CONSTITUCIONAL

É bem verdade que antes mesmo da promulgação da referida Emenda Constitucional (EC 26/2000), em decorrência da precariedade habitacional no Brasil, o Estado já se via na obrigação de intervir na concessão da morada (leia-se: propriedade imóvel), promovendo meios de garantir à população, especialmente às de classe média e de baixa renda, o acesso à casa própria.

Com o advento da Lei nº 4.380/64, criada logo depois do *golpe*²⁹ que depôs o então presidente João Goulart, houve a criação do Sistema Financeiro da Habitação, tendo como órgão gestor o Banco Nacional da Habitação, cujo escopo era o de proporcionar formas e condições que facilitassem a aquisição da casa própria pela população economicamente menos abastada.

A edição de tal sistema objetivou, a partir de recursos angariados junto à população, como poupança e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), estimular e ampliar as linhas de crédito às pessoas de classe média e baixa renda, contando com preceitos garantidores e facilitadores à concessão de crédito habitacional por intermédio de instituições financeiras públicas e privadas (sociedades

²⁹ “Substituição das autoridades políticas existentes, dentro do quadro institucional, sem nada ou quase nada mudar nos mecanismos políticos e socioeconômicos. Feito por escassos números de homens pertencentes à elite”. GRANJA, Aline Ferraz de Gouveia; HORNE, Francisco Alejandro. *Revolução, golpe de Estado, contra-revolução e globalização*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

de crédito imobiliário), fundações, cooperativas mútuas e demais órgãos federais, estaduais e municipais diretamente vinculados e integrados, para construção ou aquisição da casa própria.³⁰

Assim, os candidatos à obtenção desses financiamentos deveriam atender a alguns requisitos previstos em lei, com vistas a evitar a utilização destes benefícios por pessoas que não se enquadravam nas regras legais, evitando-se especulações.

Devido à conjuntura econômica e social existentes à época³¹ – vale dizer: altos índices de inflações³² e crônico desequilíbrio social – bem como, não raras vezes, pela própria impossibilidade de pagamento das prestações estipuladas, os contratos de financiamento habitacional ganharam relevância tanto no meio social quanto na seara jurídica. Por incalculáveis momentos, viu-se o Estado na obrigação de promover a intervenção do seio privado, por meio do poder Judiciário, a fim de reordenar os pactos, readequar as prestações de ambas as partes e equalizar as obrigações resultantes do contrato. Dentro deste prisma, em vista do caráter precipuamente social do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como pela especificidade dos contratos de financiamento habitacional, revelaram-se problemas até hoje mal-resolvidos pelo poder Judiciário.³³

³⁰ Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, artigo 8º.

³¹ A partir de abril de 1964 o governo federal criou o SFH com três objetivos principais: (i) atenuar os impactos negativos sobre os baixos níveis de empregabilidade mediante o impulso do setor de construção civil; (ii) neutralizar os efeitos perversos da política de contenção de salários; e (iii) buscar legitimação social para o novo regime. ARAGÃO, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 80.

³² A inflação acumulada no ano de 1963 foi de 78,4%. Disponível em: <<http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro60.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

³³ “O SFH/BNH foi fundamental na dinamização da promoção imobiliária e na verticalização das cidades brasileiras, na diversificação da indústria de materiais de construção e na consolidação das grandes construtoras, ao promover o financiamento à habitação, ao saneamento básico e à infraestrutura urbana. Ainda assim, sua atuação esteve muito distante de enfrentar a magnitude dos problemas relativos à carência habitacional das populações de baixa renda. Isso se deveu ao fato de que as preocupações com o atendimento à carência habitacional popular quase nunca passaram do plano da retórica para o das ações estatais”. LOPES, Roberta Castilho Andrade. *A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. 2014, 227 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 87.

Estudos mostram que o problema habitacional no Brasil ainda tende a crescer em virtude do exponencial crescimento populacional previsto para os próximos anos, cuja demanda não será suprida a despeito das políticas públicas postas em prática nos últimos anos. Em reportagem publicada no jornal Valor Econômico, estima-se que o déficit habitacional, estimado em 5,2 milhões de lares, terá crescido para 20 milhões até 2024.³⁴

A questão habitacional, portanto, tem grande relevância para a estabilidade social, compondo uma das aspirações supremas da pessoa humana, ao passo que dela depende a própria sobrevivência digna do indivíduo. O acesso a uma moradia honrada, em um país com claras deficiências na distribuição equitativa de renda e oportunidades, deve ser bem estudado, dimensionado e, ao cabo, levado à materialização, respeitando-o como direito constitucional fundamental.

O essencial fortalecimento do direito fundamental à moradia passa, portanto, não apenas pela elaboração de instrumentos de financiamento imobiliário com encargos eventualmente reduzidos, mas, sobretudo, pela criação de mecanismos sistêmicos e globais para redução do déficit habitacional – déficit que não tem apenas caráter formal de número de habitantes *versus* número de casas próprias, mas também possui viés estrutural no sentido de permitir que as pessoas possam viver e conviver com dignidade.

Nelson Saule Júnior,³⁵ já em 1997 apontava para a necessidade de o Estado tornar efetivo o direito à moradia com base nas seguintes premissas: (i) adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, para promoção de uma política habitacional; (ii) constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular; (iii) revisão de legislações e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício do direito à moradia e (iv) destinação de recursos para a promoção da política habitacional. Na visão de Saule Junior, o cumprimento dessas etapas

³⁴ Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3733244/fgv-brasil-precisa-de-r-76-bi-ao-ano-para-zerar-deficit-habitacional>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

³⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, n. 7, maio 1997. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/o_direito_a_moradia.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

tenderia a acarretar: (a) a faculdade do cidadão de exigir de forma imediata as prestações e ações constitutivas desse direito, ante a inércia do Estado que poderia gerar inconstitucionalidade por omissão; (b) o direito de acesso à Justiça, mediante ações e processos judiciais eficazes destinados à proteção do direito à moradia e (c) o direito de participar da formulação e instituição da política habitacional.

Vale anotar que os direitos fundamentais refletem a ideologia do Estado, num dado momento e sob uma correlata perspectiva histórica, acerca dos valores principais da sociedade que o exprime e que nele se desenvolve. São, acima de tudo, ideais e premissas a que o Estado se obriga a garantir, seja por meio de instrumentos jurídicos capazes de obstar qualquer tentativa – mínima que seja – de mitigação dessas garantias,³⁶ seja viabilizando políticas sustentáveis de progressão econômica e social.

Não obstante possuam característica programática/intencional, as normas constitucionais de direito social – entre as quais se enquadra o direito à moradia – demandam estudo e reflexão no intuito de angariar instrumentos para permitir a sua realização efetiva.³⁷ As políticas públicas, assim, devem ater-se à efetivação desses direitos fundamentais como premissa básica.

Aliás, Maria Paula Dallari Bucci³⁸ argumenta acerca das finalidades das políticas públicas, ressaltando a importância de atingir os fins inicialmente pretendidos: A nota característica da política pública é tratar-se de programa de ação. Nesse sentido, ao situar-se entre as categorias da validade e da eficácia jurídica, na classificação kelseniana, ressalta na política pública a dimensão da eficácia social, a chamada efetividade. O ideal de uma política pública, vista pelo Direito, não se

³⁶ Relevante ponderar, neste aspecto, a posição de Dimoulis e Martins, para quem “direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Op. cit.*, p. 54.

³⁷ José Afonso da Silva assinala que “o problema que se coloca agudamente na doutrina recente consiste em buscar mecanismos constitucionais e fundamentos teóricos para superar o caráter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais, ainda concebidas como programáticas, a fim de possibilitar a sua concretização prática”. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 140.

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14.

esgota na validade, isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico que lhe dá base, nem na eficácia jurídica, que se traduz no cumprimento das normas do programa. O ideal de uma política pública é resultar no alcance dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo.

Assim, sob a nomenclatura jurídico-constitucional de “norma de conteúdo programático”, os direitos fundamentais sociais caracterizam-se como objetivos a serem alcançados pelo Estado, cuja obrigação é a de desempenhar o papel de protagonista na busca pelo cumprimento efetivo destas premissas sociais em que se assenta a Carta Magna. Infelizmente, mesmo com a criação de normas-programa, o Estado não foi capaz de assegurar a concretização eficaz, correta e difusa do acesso à moradia, de modo que as políticas públicas até o momento criadas serviram quando muito como instrumentos de política partidária ou de legitimação governamental, sem que tenham caminhado para solucionar de maneira efetiva os graves problemas habitacionais do país.

Dentro dessa perspectiva, em análise do tema relativo à habitação no Brasil, sobretudo quando se busca o olhar mais periférico, percebe-se a precariedade que ainda nos assombra. E o problema, certamente, não pode ser apenas tratado sob o viés social. Ele vai muito além desse míope panorama, ganhando também contornos políticos, econômicos e jurídicos.³⁹

6 REFLEXÕES FINAIS

Ao longo dos anos ocorreram algumas tentativas de resolução do déficit habitacional existente no Brasil, no entanto poucas tiveram sucesso, o que não deixa de ser fruto do fisiologismo que endoa a política brasileira ao longo de séculos.

³⁹ O clássico livro de Darcy Ribeiro sobre a origem e formação do povo brasileiro, constata que o problema da deterioração urbana vem de longa data. Avaliando o processo de urbanização realizado mediante êxodo rural, destaca: “A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas, é verdade, mas são as únicas que estão a seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si”. RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 204.

O exemplo mais duradouro e pernicioso, cujo resultado do modelo assistencialista ainda reflete inúmeras discussões no âmbito do Judiciário, foi o advento do Sistema Financeiro da Habitação.⁴⁰

A complexidade do sistema, entretanto, as inúmeras alterações legislativas que modificaram o panorama normativo inicial, a inflação desmedida que afligia o país à época (especialmente na década de 80) e, sobretudo, a ineficiência governamental nos procedimentos básicos de controle e direcionamento dos recursos, são fatores que, embora não esgotem os motivos, oferecem a paisagem representativa da falência do sistema.

No fim da década de 90, na percepção de que o Sistema Financeiro da Habitação de há muito já não alcançava os precípuos objetivos para os quais havia sido criado, veio o GOVERNO a instituir o Sistema Financeiro Imobiliário, regulamentado pela Lei 9.514/1997. Não foi, nem de longe, a solução. Problemas outros surgiram, uns intrínsecos ao próprio sistema e outros relativos, novamente, à inexistência de foco e objetivação na distribuição dos recursos.

Atualmente não parece que o déficit tenha solução em curto tempo, não obstante alguns esforços do governo mediante o estabelecimento de programas de auxílio à aquisição da casa própria por intermédio de injeção pura de recursos financeiros (como no programa Minha Casa/Minha Vida). Esse programa, no entanto, tem viés muito voltado à concessão de financiamentos com custo reduzido e se destinam à ampliação do mercado de construção civil e à regularização fundiária.⁴¹ Isso quer dizer que dependem muito de fatores econômicos porque

⁴⁰ Nesse sentido, colhe-se a opinião de Sergio Iglesias Nunes de Souza: “é de observar-se que, não obstante o direito à moradia estar perante o próprio financeiro adotado, a atuação do poder público e as limitações impostas sobre forte influência do dirigismo contratual retiraram a natureza e o fim precípuo deste sistema e dos próprios contratos habitacionais, que visavam a estimular a compra e garantir o teto para cada família”. SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. São Paulo: RT, 2004. p. 58.

⁴¹ D’AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos. *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; Caixa Econômica Federal, 2011.

estão intimamente ligados à existência e à facilidade de acesso a crédito,⁴² motivo por que sua eficácia fica bastante vinculada a políticas macroeconômicas de crédito e às consequentes oscilações de ofertas de dinheiro, que são sazonais e cambiantes em momentos de crises financeiras.

Tais propostas, portanto, ainda se revelam paliativas e, a bem da verdade, não enfrentam o foco do problema, que reside justamente na inexistência de instrumentos hábeis para a aquisição e para a manutenção hígida do espaço territorial que cerca e compõe todo o ambiente residencial. Costuma-se ver, não raro, programas de instituição de financiamentos para casa própria sem que haja a mínima estruturação pública hábil a uma honrada moradia, omitindo-se o poder público na consecução de objetivos que permeiam a simples outorga da casa própria. A criação de mecanismos de acesso a crédito, embora possam mostrar pequenos e pontuais avanços, focam apenas em uma pequena parte do problema.

Os avanços que a política governamental apregoa ainda são escassos quando comparados à grande deficiência estrutural urbana. A infraestrutura das cidades brasileiras, com raríssimas exceções, é precária, falhando na concessão dos serviços públicos mais basilares, imprescindíveis ao alcance das mínimas condições de habitabilidade.

Os investimentos no setor, portanto, são insuficientes para atender à demanda reclamada pela população brasileira e não suprem as mazelas habitacionais e estruturais das cidades, resultantes de décadas de descaso e ineficiência política

⁴² “Assim o Programa Minha Casa Minha Vida, ganhou enorme evidência em relação à política de regularização fundiária urbana pelo seu cunho mercadológico, com finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), compreendendo os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e Programa Nacional de Habitação Rural – PNHRR”. MENDES, Christine Keler de Lima. *Responsabilidade consumerista da instituição financeira pela qualidade das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida*. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22., 2013, Curitiba. 25 Anos da Constituição cidadã: Os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da República. Florianópolis: Funjab, 2013. p. 8.

dos governos que se sucederam no tempo. Assim, embora se reconheça a existência de algumas tentativas programáticas de melhoria no sistema habitacional, o déficit ainda é extenso⁴³ e a escalada, íngreme.⁴⁴

O âmbito da problemática habitacional demanda um estudo multidisciplinar, a ponto de permitir uma correta visualização do seu entorno. Não basta, para tanto, analisar-se o tema sob a perspectiva puramente social/individual/financeira, em detrimento de outros fatores sensíveis e importantes à concretização de um resultado efetivo – por exemplo, a real capacidade de provimento do espaço urbano, a eficiente capacidade de assistência pública às áreas ocupadas, a real capacidade de manutenção dos serviços públicos adjacentes, como hospitais, escolas, saneamento básico, transporte público de qualidade, rede lógica de *Internet* e TV a cabo, entre outros tantos serviços básicos a uma vida digna.

Márcio Antonio Rocha seleciona cinco pilares para a formação de um programa habitacional no Brasil: (i) os recursos não podem depender de fatores orçamentários anuais ou plurianuais; (ii) os recursos devem ser otimizados para atender ao maior número de mutuários; (iii) o custo da habitação deve ser o menor possível; (iv) o programa deve apresentar garantias contratuais fortes; (v) deve existir um acolhimento da comunidade jurídica sobre seus conceitos⁴⁵.

⁴³ Estudos realizados pelo Ministério das Cidades apontam que o déficit habitacional no Brasil diminuiu (www.cidades.gov.br – acesso em 16.nov.2010). Especificamente quando ao Estado do Paraná, de igual forma, o Ipea e a Cohapar elaboraram análises demonstrativas dessa minoração, todas disponíveis em www.ipea.gov.br e www.cohapar.pr.gov.br, respectivamente – acessos em 16.ago.2013. Estudos do Ipea mostram que o déficit habitacional diminuiu de 2007 para 2012, mas permanece alto, posto que atualmente representa 5,24 milhões de residências. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 16 ago. 2016.

⁴⁴ “Embora o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ tenha reduzido em cinco anos o déficit habitacional no Brasil em 8%, o número de famílias de baixa renda sem condições adequadas de habitação continuará crescendo, conforme a população se expande. Levantamento feito pela FGV para o Siduscon-SP estima que serão necessários R\$ 760 milhões ao ano. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3733244/fgv-brasil-precisa-de-r-76-bi-ao-ano-para-zerar-deficit-habitacional>. Acesso em: 6 jul. 2015.

⁴⁵ ROCHA, Marcio Antonio. *Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 79.

Assim, as políticas públicas tendentes a permitir a materialização do direito social à moradia exigem uma mentalização multifacetada, em que se dê a abordagem das inúmeras áreas da sociedade, tanto na ordem econômica, política, social e jurídica.

O direito a uma moradia digna, portanto, é símbolo constitucional extensível a todos os cidadãos brasileiros e ao próprio molde da atuação estatal na economia, mormente pela subjacente égide da Carta Constitucional. Significa dizer que as pessoas *têm e necessitam ter* acesso ao direito humano e fundamental de possuir moradia segura e confortável, ambientalmente saudável, salutar e proveitosa, para que promova a qualidade de vida aos seus e à comunidade. Em suma: um local com condições dignas em inúmeros aspectos, para que possibilite a integração do ser humano no meio social, econômico, político e cultural da sociedade em que vive, mote do qual não se pode furtar a política pública governamental.

Com esse mote, o erigir da moradia a preceito fundamental positivado na Constituição Federal tem de sensibilizar as discussões judiciais, políticas, econômicas e sociais, intuindo ampliar o espaço destinado ao cumprimento do papel que lhe foi destinado pelo legislador.

7 REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAGÃO, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba: Juruá, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BODNAR, Zenildo. *Curso objetivo de direito de propriedade*. Curitiba: Juruá, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3512*, Relator(a): Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2006, DJ 23-06-2006 PP-00003 EMENT VOL-02238-01 PP-00091 RTJ VOL-00199-01 PP-00209 LEXSTF v. 28, n. 332, p. 69-82, 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça da União*, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos. *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: RT, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de Direito Econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GALBRAITH, John Kenneth. *História de La economia*. Barcelona: Editora Ariel, 2012.

GRANJA, Aline Ferraz de Gouveia; HORNE, Francisco Alejandro. *Revolução, golpe de Estado, contra-revolução e globalização*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.

HONESKO, Raquel Schlommer. Discussão histórico-jurídica sobre as gerações de direitos fundamentais: a paz como direito fundamental de quinta geração. In: FACHIN, Zulmar. *Direitos fundamentais e cidadania*. São Paulo: Método, 2008.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. São Paulo: Atlas, 2009.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. *A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. 2014. 227 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

- MENDES, Christine Keler de Lima. *Responsabilidade consumerista da instituição financeira pela qualidade das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida*. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22., 2013, Curitiba. 25 Anos da Constituição Cidadã: Os atores sociais e a concretização sustentável dos objetivos da República. Florianópolis: Funjab, 2013.
- MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 2011.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ROCHA, Marcio Antonio. *Sistema Financeiro da Habitação: soluções jurídicas e proposições para o futuro*. Curitiba: Juruá, 2005.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.
- SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, n. 7, maio 1997. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/o_direito_a_moradia.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.
- SILVA José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação*. São Paulo: RT, 2004.
- TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.