

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO

**DIREITO À MORADIA ADEQUADA:  
A (IN)EFETIVIDADE NAS OCUPAÇÕES URBANAS EM ÁREA DE RISCO –  
O BEIRA TRILHO DE PASSO FUNDO**

GILNEI JOSÉ OLIVEIRA DA SILVA

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

São Leopoldo

2006

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

GILNEI JOSÉ OLIVEIRA DA SILVA

**DIREITO À MORADIA ADEQUADA:  
A (IN)EFETIVIDADE NAS OCUPAÇÕES URBANAS EM ÁREA DE RISCO –  
O BEIRA TRILHO DE PASSO FUNDO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Área das Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

São Leopoldo

2006

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

S586d Silva, Gilnei José Oliveira

Direito à moradia adequada: a (in)efetividade nas ocupações urbanas em áreas de risco - o beira trilha de Passo Fundo / por Gilnei José Oliveira. -- 2006.

129 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2006.

“Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González, Ciências Jurídicas”.

1. Direito de moradia. 2. Política habitacional. 3. Ocupação urbana. 4. Periferia - Segregação. I. Título.

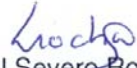
CDU 347.171

Catálogo na Publicação:  
Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil - CRB 10/1184

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “Direito à Moradia Adequada: a (in)efetividade nas ocupações urbanas em área de risco: o beira trilho de Passo Fundo”, elaborada pelo aluno Gilnei José Oliveira da Silva, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 24 de fevereiro de 2006.

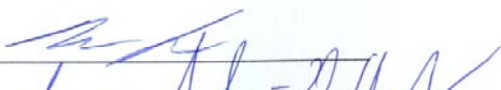
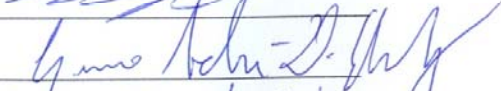

  
Prof. Dr. Leonel Severo Rocha,  
Coordenador Executivo  
do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Rodrigo Stumpf González

Membro: Dr. Germano André Dorderlein Schwartz

Membro: Dr. Wladimir Barreto Lisboa

*À minha família que compartilhou  
desta caminhada, em especial,  
aos meus pais pelo apoio e incentivo.  
À Andréa pelo amor incondicional.*

*Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Stumpf  
González, agradeço pelos encaminhamentos  
lúcidos e orientações seguras, assim como pela  
compreensão e paciência nos momentos difíceis.*

*Choro sobre as minhas páginas imperfeitas,  
mas os vindouros, se as lerem, sentirão mais com o meu choro  
do que sentiriam com a perfeição, se eu a conseguisse,  
que me privaria de chorar e, portanto, até de escrever.  
O perfeito não se manifesta. O santo chora, e é humano...*

*(Fernando Pessoa)*



## RESUMO

O presente trabalho versa sobre o direito à moradia, apresentado, sob o prisma positivado, como direito humano, na sistemática normativa da Organização das Nações Unidas (ONU), e como direito fundamental, no ordenamento constitucional brasileiro. Em função do que, de maneira equivalente, é visto como um preceito legal a destinar responsabilidades aos poderes públicos dos entes federados que compõem o Estado brasileiro. Entremeio a isso, porém, o trabalho enfatiza a inefetividade do direito à moradia, denunciada pela realidade da pobreza existente nos centros urbanos deste país, levantando como razão o histórico das políticas habitacionais. Vinculando-se nessa motivação, desdobra-se como a conduta estatal concorreu para constituir a exclusão social do ambiente residencial urbano, sobreposto pela segregação espacial e a auto-construção da moradia. E, no quadro desse cenário, debruça-se sobre o estudo de um caso de ocupação habitacional de área de risco – denominada “ocupações do beira trilho” – por se localizarem às margens da ferrovia, que cruza a periferia da cidade de Passo Fundo, buscando, neste contexto, finalizar apontando um possível caminho jurídico capaz de promover a efetividade do direito à moradia.

Palavras-chaves: Direito. Moradia. Inefetividade. Políticas. Habitacionais. Segregação. Auto-construção. Ocupação. Periferia.

## RIASSUNTO

Il lavoro qui presentato verte sul diritto all'abitazione, presentando, sotto il prisma ,reso positivo, come un diritto umano dentro la sistematica normativa dell' Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e come diritto fondamentale dentro l'ordinamento costituzionale brasiliano. Essendo così, in forma equivalente, è visto come un precetto legale a determinare, conferire, responsabilità ai poteri pubblici degli enti federativi che compongono lo Stato brasiliano. Nel suo intermezzo però, questo lavoro enfatizza l'ineffettualità del diritto all'abitazione, denunciata dalla realtà di povertà che esiste nei centri urbani di questo paese, ritenendosi come ragione la storia delle politiche di abitazione. Vincolandosi a questa motivazione si spiega il comportamento dello Stato ha contribuito a costruire l'esclusione sociale dell'ambiente residenziale urbano, sovrapposto dalla segregazione spaziale dall'auto costruzione dell'abitazione. E, dentro a questo scenario, si china sullo studio di un caso di occupazione di abitazione in un'area di rischio - denominata "occupazione dei margini dei binari" - perché appunto si localizza ai margini della ferrovia che attraversa la periferia della città di Passo Fundo, cercando in questo contesto di concludere puntando su un possibile cammino giuridico capace di promuovere l'effettualità del diritto all'abitazione.

Parole chiavi: Diritto. Abitazione. Ineffettualità. Politiche. Di Abitazione. Segregazione. Auto costruzione. Occupazione. Periferia.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 MORADIA: DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL	
2.1 Compreensão filosófica e jurídica .....	16
2.2 Moradia no plano das Nações Unidas .....	22
2.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos .....	26
2.2.2 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....	29
2.2.3 Convenções Internacionais de Direitos Humanos .....	32
2.3. Moradia no plano constitucional .....	34
2.3.1 Moradia entre os direitos fundamentais sociais .....	34
2.3.2 Direito à moradia: dimensão prestacional no Estado brasileiro .....	38
2.3.3 Direito à moradia: o papel do Poder Judiciário .....	46
3 MORADIA: ASPETCO POLÍTICO-SOCIAL	
3.1 Inefetividade do direito à moradia: impacto histórico da intervenção estatal na política habitacional .....	54
3.1.1 Controle higiênico das habitações e vilas operárias .....	58
3.1.2 Política habitacional dos governos populistas: Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e Fundação da Casa Popular (FCP) .....	62
3.1.3 Política habitacional no regime militar: Banco Nacional da Habitação (BNH) ....	66
3.2. Exclusão social do ambiente residencial urbano .....	73
3.2.1 Constituição da periferia urbana .....	75
3.2.2 Provisão informal da moradia inadequada .....	81
3.2.3 A realidade brasileira: inacessibilidade à moradia adequada .....	86

4 OCUPAÇÕES URBANAS NO BEIRA TRILHO	
4.1 Contextualização e possibilidades do caso em estudo .....	91
4.1.1 Cidade de Passo Fundo: formação histórico-urbana.....	94
4.1.2 Ocupações no beira trilho: origem e condições de habitabilidade.....	101
4.1.3 Políticas habitacionais: intervenção pública municipal .....	107
4.1.4 Justiciabilidade da política habitacional para o beira trilho .....	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	118
REFERÊNCIAS .....	123

## 1 INTRODUÇÃO

*“Que significam essas casas? Em verdade, não foi uma grande alma que as construiu para lhe servirem de signos... E esses quartos e habitações? Como podem habitar neles?”<sup>1</sup>*

Embora reconhecido como direito humano no âmbito das Nações Unidas e há pouco tempo reafirmado como um (recente) direito fundamental social no ordenamento constitucional brasileiro, o direito à moradia não se efetiva adequadamente no contexto social de extrema pobreza. Situação paradoxal, notadamente, percebida no entorno dos centros urbanos, onde (do passado ao presente) concentra-se a grande maioria dos loteamentos irregulares e desurbanizados, brotados da aquisição informal ou da ocupação ilegal de terras, habitados por pessoas pobres e miseráveis que pelas próprias forças ergueram pequenas casas, nas quais se alojam em condições de precariedade, insalubridade, periculosidade, enfim de maneira indigna. Com os olhos voltados para essa fatídica realidade, quer se buscar alguns dos possíveis aspectos políticos que condicionaram esse fenômeno de segregação espacial e auto-construção da moradia, bem como tentar apontar algum caminho jurisdicional que possa dar início a uma transformação desse *status quo*.

---

<sup>1</sup> NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falava Zaratustra*. Tradução Carlos Grifo Babo. Rio de Janeiro: Martins Fontes. p. 177.

Em se reconhecendo que considerável parcela da sociedade brasileira sofre com as trágicas conseqüências de ser forçada a morar em condições desumanas no tecido urbano, propõe-se desenvolver um estudo na perspectiva de percorrer trilhas que possam retomar alguns aspectos históricos da política habitacional brasileira, que estão imbricados na presente inefetividade dos preceitos positivos que admitem o bem social da moradia como um direito humano e fundamental. No rastro disso, depois de revelar como as políticas governamentais, ao longo do tempo, foram constituindo qualitativa e quantitativamente a exclusão social do ambiente residencial popular, insere-se o exame de uma ocupação habitacional urbana de uma área de risco, na perspectiva de analisar as questões envolvidas na (in)efetividade do direito fundamental social à moradia, no panorama da ordem constitucional do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, o conteúdo do presente trabalho, além da parte introdutória e das considerações finais, está distribuído em três capítulos. E, no primeiro, inicia-se com uma análise das compreensões filosóficas e jurídicas dos direitos humanos, procurando enfatizar o entendimento da positivação dos direitos humanos e fundamentais, já que daí decorre força jurídica dessa categoria de direitos na ordem jurídica internacional e estatal. Em seguida, pontua-se a inserção e admissão do valor social da moradia no ordenamento internacional e nacional, respectivamente, nos instrumentos legislativos do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e no rol dos direitos fundamentais sociais da vigente Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Após, examina-se as implicações políticas e jurídicas dessa admissão explícita da moradia, no panorama do Estado Democrático de Direito, para com os poderes públicos, notadamente, no que tange a dimensão prestacional de política pública e a jurisdição constitucional, em

função da efetividade do direito à moradia, em especial, àquelas populações que, ainda, estão impossibilitadas de pelos meios próprios de prover sua habitação adequada e humanamente digna.

Atravessando-se para o segundo capítulo, com o fim de discutir que, apesar das possibilidades postas com o reconhecimento internacional e nacional, frente a realidade brasileira, o direito à moradia continua sendo violado, negado ou negligenciado e de difícil efetivação, relaciona-se o impacto da influência político-estatal. E para tentar apontar uma das razões disso, o presente trabalho converge para uma retomada histórica das intervenções das políticas governamentais no setor habitacional, com o intuito de demonstrar como, em certa medida, a ausência, insuficiência ou equivocada intervenção estatal, em âmbito nacional, concorreu para constituir a exclusão social do ambiente residencial urbano (sobreposto em segregação espacial e auto-construção da moradia) de grande parte da população, sendo que este, como se demonstrará em dados, continua sendo o cenário atual a se reproduzir em inúmeras cidades brasileiras, haja vista os visíveis assentamentos habitacionais formados por pessoas em situação de pobreza.

No capítulo terceiro, atravessa-se o presente estudo com a análise de uma situação concreta de ocupação habitacional urbana em área de risco, a fim de que se aponte um possível caminho jurídico na perspectiva de se tentar buscar a efetividade do direito à moradia. Por isso, optou-se por se debruçar sobre as ocupações habitacionais da área de risco localizada na faixa de terra da via férrea (“beira trilho”) que cruza o perímetro urbano periférico do município de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul. Esse intuito exige uma contextualização tanto desta cidade como dessa denominada “ocupação do beira trilho”, motivo pelo qual, nos primeiros pontos, serão examinados alguns elementos que

compõem e influenciaram na formação da tessitura urbana passo-fundense e das ocupações habitacionais às margens da correspondente ferrovia, e, finalmente, estará sendo exposta a possibilidade uma justiciabilidade das políticas públicas habitacionais, apontando-se, assim, uma via de fazer com que o poder público municipal cumpra com sua obrigação constitucional de criar condições políticas de materializar o direito à moradia.

E, por fim, far-se-á algumas considerações das questões mais cruciais levantadas no estudo ora apresentado o qual, com certeza, não se encerra nas suas últimas linhas, haja vista que muito ainda merecera ser refletido, aprofundado.



## 2 MORADIA: DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL

“... ainda se põe a emancipação dos sentidos num espaço urbano cujo solo seja mais abrigo e menos exclusão.”<sup>2</sup>

### 2.1 Compreensão filosófica e jurídica

Vincular a moradia aos direitos humanos pressupõe revelar como estes podem ser, minimamente, entendidos no contexto da sociedade contemporânea que garante a poucas pessoas uma plena habitação<sup>3</sup>. No universo dos inúmeros e diversos matizes de sentido oferecidos a essa categoria de direitos, opta-se por apresentar duas compreensões, a primeira filosófica centrada na dignidade humana e a segunda jurídica assentada na positivação. Embora ambas possam atribuir importantes significados aos direitos humanos, a ênfase recairá sobre a segunda, haja vista este trabalho permear a (in)efetividade do valor social da moradia diante do plano positivado.

---

<sup>2</sup> FACHIN, Luiz Edson. *A Cidade Nuclear e o Direito Periférico (reflexões sobre a propriedade urbana)*. In: *Revistas dos Tribunais*, vol. 723. 1996. p. 107/110.

<sup>3</sup> Neste texto, as expressões “habitação” e “moradia” passam a ser usadas como sinônimas, indicando ambas para o sentido de um bem social, um direito, materializado no abrigo, no “domicílio” permanente de uma “casa” adequada a padrões reais de dignidade humana. E, mais a frente, no decorrer deste trabalho, irá sendo apresentando algumas outras concepções a respeito da expressão “moradia adequada”. De qualquer forma, aqui, não é demais recorrer ao dicionário para se ilustrar alguns significados mínimos de certos vocábulos: (1º) “Casa”: edifício de um ou poucos andares, destinado, geralmente, a habitação; morada, vivenda, moradia, residência. (2º) “Domicílio”: casa de residência; habitação fixa; lugar onde alguém reside com ânimo de permanecer. (3º) “Habitação”: ato ou efeito de habitar; lugar ou casa onde se habita; morada; vivenda, residência. (4º) “Moradia”: morada, lugar onde se mora ou habita; habitação, moradia, casa. (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo, 2004. p. 416; 699; 1019; 1359.).

Numa reflexão prévia ao campo jurídico, anterior ao reconhecimento positivo, cabe mencionar que o significado dos direitos humanos pode ser formulado, filosoficamente, na idéia de dignidade humana.

Nessa esteira, mesmo em precária síntese, não se pode deixar de se reportar à reflexão kantiana de que, sendo tomado como um fim em si mesmo, todo o homem (ser humano) é dotado de dignidade em virtude de sua natureza racional, devendo a idéia de dignidade da natureza humana instaurar uma vida capaz de garantir a liberdade e autonomia. Especificamente, na obra a “Fundamentação da Metafísica dos Costumes”, na segunda parte, Immanuel Kant descreve que seria “dignidade” (*würde*, em alemão) como algo relacionado à autonomia dos seres humanos, dos seres racionais, os quais nunca podem ser considerados um meio, mas sempre um fim em si mesmo. Aqui, a formulação de sua segunda fórmula do imperativo categórico: “age de tal forma que tu trates a humanidade, tanto na tua pessoa quanto na pessoa de qualquer outro, sempre como um fim e nunca como um meio”. Convém destacar que Kant faz menção a *dignidade da natureza humana*: “A autonomia é, pois, o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional”<sup>4</sup>.

Do desdobramento dos pensamentos de Kant acerca da “dignidade da natureza humana” (embora, em alemão, ele não tenha usado a expressão “pessoa humana”), pode-se dizer que vai-se avançar para o fundamento do que se chama de “dignidade da pessoa

---

<sup>4</sup> Cf. KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1980. Convém comentar que, segundo alguns autores, pode-se dizer que, em Kant, o homem é um fim em si mesmo e, por isso, tem valor absoluto, não podendo, por conseguinte, ser usado como instrumento para algo, e, exatamente, em função disto, tem dignidade. Explica-se que, em Kant, não se concebe a ação humana do ponto de vista do fim a atingir, nem o que se deve fazer para alcançá-lo; ao contrário, apenas se diz como se deve agir, como se deve atuar (a ética kantiana é formal). Daí que não existe um fim exterior que o homem pretende atingir, afinal o fim deve apresentar-se como fim em si mesmo. (Cf. SANTOS, Fernando Ferreira dos. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 19/32)

humana”<sup>5</sup>. A partir desta, sustentam-se muitas das teses dos direitos humanos – entre as quais esta aquela que justifica o fundamento da validade universal dos direitos humanos a partir da dignidade. Em outras palavras, por esta tese, em específico com base em um pensamento filosófico-ético, tem-se que a dignidade humana – fundada em valores morais/éticos comuns a todas as pessoas – seria o fundamento para todos os direitos humanos<sup>6</sup>. A propósito, segundo Vicente de Paulo Barreto, dessa reflexão filosófica resulta a elaboração da categoria moral e jurídica que assinala ser a pessoa humana dotada de dignidade, caracterizando-se como hierarquicamente superior e merecedora de respeito:

A idéia de dignidade e da sua correlata, a idéia de respeito, implica, em primeiro lugar, uma afirmação negativa da pessoa humana, que impede que elas sejam tratadas como se fossem animais ou objetos; em segundo lugar, significa, também, uma afirmação positiva, que sustenta ser necessária a ajuda para que o indivíduo possa desenvolver plenamente as suas capacidades.

Os direitos humanos referem-se, portanto, e antes de tudo, a uma categoria de direitos que têm o caráter de abrigar e proteger a existência e o exercício das diferentes capacidades do ser humano, e que irão encontrar na idéia de dignidade da pessoa humana o seu ponto convergente.<sup>7</sup>

A par disso e avançando ainda mais no entendimento atual, oportuno mencionar que Béatrice Maurer – após prudentemente advertir que “encerrar a dignidade numa definição é negar o irredutível humano” – destaca que, atualmente, “os direitos humanos estão centrados na dignidade da pessoa humana”; considerando que o surgimento recente, no direito, do conceito de dignidade é muito mais promissor do que àquela antiga concepção vinculada tão-somente a autonomia e liberdade, na medida que o atual

---

<sup>5</sup> Segundo algumas análises: a concepção de dignidade da pessoa humana – caso sustentada a partir da idéia kantiana: “como fim em si mesmo” –, acaba sendo enquadrada, como ponto de partida de chegada, no âmbito de uma compreensão liberal do Estado – da qual, aliás, Kant seria um dos grandes representantes. Para Fernando dos Santos, partindo de Kant, pode-se situar o conceito de dignidade da pessoa humana dentro da filosofia liberal, todavia não se pode induzir à rejeição total da teoria kantiana do homem como fim em si mesmo: de fato, se observar, a máxima de sua segunda fórmula do imperativo categórico, percebe-se que ela, longe de conduzir ao individualismo burguês, sugere, como essência do indivíduo, a abertura aos outros semelhantes”. (Cf. SANTOS, *op. cit.*, p. 27/28. BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. Brasília: UNB, 1995.)

<sup>6</sup> Acerca da fundamentação ética, consultar: FERNÁNDEZ, Eusébio. *Teoría de la justicia y derechos humanos*. Madrid: Editorial. Debate. 1991. p. 107/121.

entendimento aparece extremamente dinâmico e rico em potencialidades, tanto que, pode-se ilustrar o reconhecido da dignidade humana como princípio constitucional acaba por servir para fundar o direito à moradia.<sup>8</sup> Diga-se de passagem, Jorge Miranda entende que, atualmente, a “dignidade da pessoa” tem como premissa ser a dignidade do ser humano, “tal como existe, na sua vida real e quotidiana” com necessidades concretas<sup>9</sup>.

No rastro deste conteúdo apresentado, pode-se dizer que o sentido dos direitos humanos compreende-se na proteção, promoção e realização da dignidade de uma pessoa humana, inserida em uma realidade concreta. E notadamente, por esse prisma, considera-se que a manutenção de uma vida digna se constitui, também, pelo acesso à moradia, oportunizado a todas as pessoas em igualdade de condições<sup>10</sup>, porque senão, do contrário, estar-se-á deixando de manter preservada a dignidade humana.

Neste ponto, embora se filie ao pensamento de Fábio Konder Comparato de que se reconhece, hoje, em toda a parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais (porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não)<sup>11</sup>, a partir daqui, atravessa-se para o desdobramento de uma compreensão jurídica dos direitos humanos, abordando-os pelo viés da positivação. Entendo que esta tem a função de reconhecer e converter os direitos da pessoa humana em

---

<sup>7</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. *Direitos humanos e sociedades multiculturais*. In. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito. São Leopoldo: Unisinos. 2003. p. 474/475.

<sup>8</sup> Cf. MAURER, Béatrice. *Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central*. In. SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito constitucional*. Tradução Rita Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 75/79.

<sup>9</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV. Coimbra Editora, 1993. p. 169.

<sup>10</sup> Em Fernández, quando se utiliza o termo “igualdade” (como valor que fundamenta os direitos a igualdade) se quer pressupor as idéias de igualdade moral, jurídica e políticas, centrando-se com exclusividade nos direitos econômicos, sociais e culturais, direitos que tem que ver, nessa compreensão, com a igualdade de oportunidades. (Cf. FERNÁNDES, *op. cit.*, p. 122/124).

<sup>11</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 224.

preceitos legais, visando-se, assim, atribuir uma força jurídica (não apenas moral) e, por conseguinte, oferecer meios a dar efetividade aos direitos humanos; o que tanto a ordem jurídica internacional como ordenamento estatal (constitucional) deve proporcionar a todas sociedades<sup>12</sup>.

Entendido isso, recorde-se que na explicação de Otfried Höffe – sem se aproximar de um positivismo jurídico radical (adotado sem nenhum elemento de moral e justiça) – os direitos humanos não se fundamentam apenas em ações voluntárias decorrentes de um favor social e político, por isso nenhuma coletividade e também nenhuma ordem jurídica internacional pode abrir mão da positivação na forma de objetivos fundamentais do Estado<sup>13</sup>. Assim, a fim de que os direitos humanos sejam reconhecidos por princípios jurídicos, faz-se necessário consolidá-lo, institucionalizá-lo e fazê-lo parte componente do direito vigente aqui e agora, positivando-os, pois de conformidade com Otfried Höffe:

Por esta positivação, os direitos humanos não têm mais o significado de idéias, esperanças e postulados que podem ser justificados, mas que em face da realidade dominante permanecem importantes. Também os direitos humanos não são mais simplesmente solenes declarações de intenção, mas, muito antes, uma parte obrigatória da ordem do direito e do Estado. Eles perderam o caráter de simples princípios de legitimidade e se tornaram princípios de legalidade.<sup>14</sup>

Destaque-se, em oposição a uma legalização insuficiente, como se entende em Höffe, um sério reconhecimento dos direitos humanos, exige que seu lugar jurídico,

---

<sup>12</sup> Adota-se o entendimento que tem por “força jurídica” o atributo da imperatividade, do mandamento para fazer, sendo que a inobservância há de deflagrar um mecanismo de cumprimento, apto a garantir a imperatividade. E por “efetividade” entende-se a materialização dos preceitos legais na vivência fática, simbolizando uma aproximação concreta entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social. Acredita-se que a efetivação da Constituição ocorre quando os valores sociais descritos no texto legal correspondem aos anseios populares, existindo um efetivo empenho dos governantes e da sociedade em geral no sentido de respeitar e de concretizar as disposições constitucionais, inclusive aquelas classificadas como normas programáticas, como se descreverá mais adiante. (Ver: BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar. 2001. p. 78/85).

<sup>13</sup> Cf. HÖFFE, Otfried. *O que é justiça?* Tradução Peter Naumann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p. 39;83.

sistematicamente adequado, seja a Constituição, implicando, assim, que positivamente destes deva acontecer no Estado democrático constitucional<sup>15</sup>.

Concorda-se com esse pensamento, acrescentando que os direitos humanos quando inscritos constitucionalmente recebem a classificação de direitos fundamentais. Nesse sentido, a posição teórica na qual: os direitos humanos relacionam-se com os documentos de direito internacional, por referirem-se àquelas posições jurídicas que reconhecem o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, aspirando à validade universal e, por conseguinte, revelando um inequívoco caráter supranacional; enquanto que os direitos fundamentais aplicam-se para aqueles direitos da pessoa humana, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (leia-se, Constituições)<sup>16</sup>.

Logo, pela presente compreensão jurídica dos direitos humanos, estes devem ser positivados, inseridos na ordem legal internacional e, em especial, no ordenamento constitucional (como direitos fundamentais), com o fim de que haja em tais direitos uma força jurídica, a qual é capaz de oferecer um fio condutor que pode levar a sua efetividade, concretização<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> HÖFFE, Otfried. *Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Tradução Ernildo Stein. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 416.

<sup>15</sup> HÖFFE, *op. cit.*, p. 416

<sup>16</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 33. Diga-se de passagem, em Höffe, os direitos fundamentais são os direitos humanos, na medida em que efetivamente são reconhecidos por uma ordem jurídica dada, trata-se de normas jurídicas que, limitadas à respectiva coletividade, têm vigência positiva, designam uma força jurídica. (Cf. HÖFFE, 2001, *op. cit.*, p. 417/419.)

<sup>17</sup> Acerca do caráter positivo dos direitos humanos, em particular, na história jurídico-política ocidental, considera José Luis Bolzan Morais, ser preciso, desde sempre e ainda hoje, que se recupere a importância central do constitucionalismo – e de seu instrumento formal, a Constituição –, pois não se pode abandonar a certeza da função que desempenhou/desempenha, senão para o desenvolvimento, para assegurar os parâmetros mínimos de vida social democrática e digna. (MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre, 2002. p. 65.)

Enfim, diante da sumária exposição dessas duas compreensões – filosófica e jurídica – entende-se que, na dignidade humana encontra-se o ponto central dos direitos humanos, cabendo percebê-los na perceptiva de se defender, atingir e conservar uma vida humana plenamente digna, mas que, para tanto, imprescindível serem assumidos como preceitos positivos, no texto legal, a fim de que os direitos humanos tenham força jurídica. A propósito, ao defender que na dignidade está o fundamento principal, o alicerce de uma concepção material dos direitos humanos e fundamentais, lembrar Ingo Sarlet que os direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais constituem exigência e concretização da dignidade da pessoa humana, tendo, por conseguinte, o direito à moradia uma íntima e indissociável vinculação com a dignidade<sup>18</sup>.

Exposta essa compreensões, passa-se, dando relevo a ótica positivada<sup>19</sup>, ao exame do bem social da moradia incorporado num conjunto de documentos legais das Nações Unidas e do ordenamento constitucional brasileiro.

## **2.2 Moradia no plano das Nações Unidas**

Depois das inúmeras perversidades nazistas, cometidas na Segunda Guerra Mundial (1945), iniciou-se um movimento de internacionalização dos direitos humanos que se estende até a atualidade, vindo a ser instituído um aparato jurídico, formado por inúmeros

---

<sup>18</sup> Ver: SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

<sup>19</sup> Adverte-se que embarcar na abordagem proposta, não significa cair na armadilha da dogmática carregada de ficções, até porque, em seguida, será feita uma reflexão crítica, com os olhos voltados para a realidade brasileira. A propósito, vale lembrar Eros Grau: “Dizer que os críticos do direito não são dogmáticos, isso nada diz – e não é verdadeiro, porque fazemos Dogmática também. Apenas nos recusamos à clausura da erudição especializada, nutrida em idealismo, clausura que deforma o homem.” (GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 109/110.)

instrumentos que, quando assinados pelos Estado-partes, incorporam-se aos correspondentes catálogos legislativos nacionais. Assim, perante a comunidade internacional, os direitos humanos estão tutelados pelo Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), não estando adstritos ao ordenamento jurídico nacional de um ou de outro país.

Nesta análise, primeiramente, convém frisar que a sistemática normativa da ONU cognominada sistema global<sup>20</sup>, compôs-se a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e dos dois Pactos Internacionais de 1966 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)<sup>21</sup>. Ao lado desses documentos ditos de alcance geral, com o passar do tempo, até hoje, foram surgindo outros documentos legislativos (a exemplo das Convenções) de alcance específico, por tutelarem determinados sujeitos de direito individualizados e certos grupos vulneráveis na órbita supranacional. Assim, continuamente, não somente foi se integrando e complementando aquele sistema, mas, principalmente, fortalecendo e ampliando o marco legal internacional de proteção dos direitos humanos. Não obstante o mérito da existência desse conjunto de documentos e correspondente pluralidade de mecanismos do sistema global, não se pode deixar de ter presente que a humanidade jamais deixou de presenciar o cometimento de grandes violações de direitos humanos por parte dos Estados (o que já denuncia uma situação paradoxal). Afinal, apesar dos fins superiores entre as nações de tutelar juridicamente os valores comuns às pessoas humanas,

---

<sup>20</sup> Acerca deste sistema, consultar: COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003. ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. I. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1997. TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2000.

<sup>21</sup> O conjunto dos três documentos (Declaração de 1948 mais os dois Pactos de 1966) configura o que, para alguns autores, é denominado de Carta Internacional dos Direitos Humanos. (Cf. ALVES, *op. cit.*, p. 25)



inúmeras vezes, há obstáculo para atingir a necessária cooperação de um Estado-parte, bem como dificuldade de fazê-lo cumprir as obrigações pactuadas, inclusive depois de uma condenação internacional<sup>22</sup>.

De qualquer maneira, importa revelar que o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos passou a ser reconhecido pelo Estado brasileiro recentemente, notadamente após o final do período ditatorial e início do processo de democratização em 1985, vindo a se consolidar com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Como descreve Flávia Piovesan:

[...] no que se refere à posição do Brasil em relação ao sistema internacional de proteção de direitos humanos, observa-se que somente a partir do processo de democratização de país, deflagrado em 1985, é que o Estado brasileiro passou a ratificar relevantes tratados internacionais de direitos humanos. O marco inicial do processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Direito brasileiro foi a ratificação, em 1989, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A partir desta ratificação, inúmeros outros importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos foram também incorporados pelo Direito Brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988.<sup>23</sup>

Com razão, a vigente Carta Magna consagra o princípio da prevalência dos direitos humanos, como um princípio fundamental a ser observado pelo Brasil nas relações internacionais (art. 4º, II). Além disso, a Constituição Federal estabelece que os direitos e garantias fundamentais elencados expressamente no texto constitucional não excluem outros decorrentes de tratados internacionais e convenções sobre direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro. (art. 5º, §1º). Simultaneamente, a Lei Maior confere aos direitos humanos - expostos nos correspondentes instrumentos internacionais - hierarquia constitucional, introduzindo-os no rol dos direitos fundamentais constitucionalmente

---

<sup>22</sup> Sobre os paradoxos nos sistemas de direitos humanos, ver: PRONER, Carol. *Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2000.

<sup>23</sup> PIOVESAN, Flávia. *A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. In: Associação Juizes para a Democracia. *Direitos Humanos: Visões contemporâneas*. Comemoração de 10 anos. São Paulo, 2001. p. 39/40

garantidos; sendo que, por conseguinte, passam a ter aplicação imediata e, assim, serem capazes de gerar efeitos jurídicos (art. 5º, §2º), equivalentes às emendas constitucionais, quando, forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 5º, §3º)<sup>24</sup>. Convém lembrar que até a Emenda Constitucional 45, de 2004 – que incluiu este último dispositivo – havia uma interpretação simultânea (art. 5º, §§ 1 e 2º) – defendida por alguns juristas nacionais, tais como Antônio Augusto Cançado Trindade, Ingo Wolfgang Sarlet e Flávia Piovesan – que defendia a adoção da concepção monista (combinação de regimes jurídicos diferenciados), segundo a qual se dá a incorporação automática, no direito interno, dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil relativos aos direitos humanos, dispensando qualquer ato formal complementar a fim de que possam ser diretamente aplicados, inclusive pelo Poder Judiciário<sup>25</sup>. Não obstante a inclusão do parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição, não há posições unânimes a eliminar a posição doutrinária acima exposta<sup>26</sup>. De modo que, pode-se aventar a possibilidade de prevalecer aquilo que sublinha Antônio Augusto

---

<sup>24</sup> Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004.

<sup>25</sup> Esclareça-se, todavia, esses mesmos juristas optam pela concepção dualista, em relação aos tratados internacionais privados, entendendo que estes tratados continuariam, sendo incorporados ao direito interno somente após incorporação legislativa, isto é, validados apenas quando transformados em lei. (Consultar sobre o tema: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. I. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*.)

<sup>26</sup> Na opinião de Aldo de Campos Costa: Além de não ter eliminado a polêmica doutrinária concernente à hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, o parágrafo 3º do artigo 5º apenas serviu para trazer mais confusão à exegese da matéria [...], a redação do dispositivo reforçou a interpretação que sustenta a paridade hierárquica entre tratado e lei federal, que não é endossada pelo artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição de 1988 [...]. O problema é que o parágrafo incluído pela Emenda Constitucional não abre uma porta para que se possa conferir o mesmo regime jurídico aos tratados de direitos humanos já ratificados pelo Brasil àqueles que futuramente o serão. Isso traz reflexos, na prática, porque, sendo signatário dos mais importantes tratados internacionais de direitos humanos, entre os quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), o Brasil reúne-se frequentemente com outras nações, no plano internacional, para firmar declarações complementares e subsidiárias àqueles tratados, no intuito de aprimorar e desenvolver os compromissos ali estabelecidos. Contudo, se partir da premissa adotada pelo parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição, seria possível que se conferisse hierarquia constitucional a documentos complementares e subsidiários que fossem ratificados após a inclusão do aludido dispositivo, impedindo, irracionalmente, a atribuição do mesmo *status* aos instrumentos principais, pela singela razão de terem sido ratificados anteriormente à introdução, em nosso ordenamento constitucional, do malsinado parágrafo 3º. (COSTA. Aldo de Campos. *Direitos humanos: Reforma gera tumulto em tratados internacionais*. In: Revista Consultor Jurídico. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/32678,1>> Acesso em 31 jan. 2005.)

Cançado Trindade, ao mencionar que há uma tendência constitucional de dispensar um tratamento especial aos tratados de direitos humanos, pois isso é sintomático de uma escala de valores na qual o ser humano deve ocupar posição central<sup>27</sup>. De qualquer maneira, com a Constituição Federal de 1988, portanto, pode-se compreender que os direitos humanos previstos no Sistema Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), além de reforçar o caráter de valor humano, integram e ampliam o rol de direitos e garantias fundamentais do texto constitucional vigente, pois seus dispositivos, na qualidade de direitos fundamentais, passam a ter o propósito comum de proteção dos direitos e garantias da pessoa humana.

Observado isso, de todo o imenso aparato normativo aprovado e proclamado pelo sistema ONU, importante examinar, em apertada síntese, alguns de seus instrumentos que caracterizam e tutelam a moradia, explicitamente, como direito humano<sup>28</sup>.

### **2.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos**

Reunida entorno das Nações Unidas, a comunidade internacional, elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo o primeiro documento solene

---

<sup>27</sup> TRINDADE, 1997, *op. cit.*, p. 409.

<sup>28</sup> Convém, desde já, informar que pela pesquisa feita, na legislação internacional referente aos direitos humanos, onde se encontram inseridas as expressões “habitação” e “moradia”, não há conceituações. (Cf. Declaração dos Direitos Humanos (1948). Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965). Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979). Agenda Habitat (1996). Destaque-se apenas a seguinte referência feita pela agência da ONU, a UN-HABITAT - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos: “Embora o conceito de moradia adequada varie de acordo com as especificidades locais e culturais, é possível estabelecer alguns parâmetros mínimos. Entre eles se destacam segurança da posse do imóvel, preços compatíveis com o nível de renda, condições de habitabilidade (espaço adequado, estabilidade estrutural e durabilidade), disponibilidade de serviços de saneamento básico, infra-estrutura e também boa localização (acessibilidade física ao local de trabalho, aos serviços e aos equipamentos urbanos)”. (Consultar ONU. UN-HABITAT. Disponível em <<http://www.unhabitat-rolac.org/>> ou <[www.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp)>).

de abrangência global, por meio do qual representantes governamentais dos Estados-partes proclamaram a adesão e apoio aos direitos humanos para todas as pessoas, independentemente das situações particularizadas. Formalmente, propôs-se a promover o reconhecimento universal dos direitos humanos<sup>29</sup>.

Referindo-se a aprovação por quarenta e oito Estados-partes<sup>30</sup>, da Declaração Universal de 1948, exalta Norberto Bobbio que esta representa a primeira e a maior prova histórica do *consensus omnium gentium* sobre um determinado sistema de valores comuns, que foi explicitamente declarado e acolhido como inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a humanidade no sentido de uma comunidade não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais<sup>31</sup>.

Entretanto, por ter o caráter de uma resolução, possuindo apenas valor de recomendação, a Declaração de 1948 não se reveste da força jurídica vinculante e obrigatória<sup>32</sup>. De qualquer maneira, fazendo uma afirmação de direitos ao mesmo tempo universal e positiva<sup>33</sup>, este documento consigna e consagra, expressamente, tanto valores

---

<sup>29</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela Resolução n.º 217 A (III) da Assembléia Geral da Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, sendo assinada pelo Brasil na mesma data. (BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* Interlegis. Disponível em <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy)> Acesso em 11 jun 2004)

<sup>30</sup> Dos então cinquenta e oito Estados-membros das Nações Unidas, quarenta e oito votaram a favor da Declaração, nenhum contra e oito se abstiveram, dentre estes, as então, União Soviética e Tchecoslováquia, Ucrânia, Iugoslávia, Polônia. (PRONER, Carol. *Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2000. p. 73/74.)

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 25/30.

<sup>32</sup> Conforme Flávia Piovesan, há aqueles que defendem que a Declaração integra o direito costumeiro internacional e/ou os princípios gerais de direito, apresentando, assim, força jurídica vinculante, assentada nas argumentações das: a) incorporações das previsões da Declaração atinentes aos direitos humanos pelas Constituições nacionais; b) freqüentes referências feitas por resoluções das Nações Unidas à obrigação legal de todos os Estados em observar a Declaração Universal e c) decisões proferidas pelas Cortes nacionais que se referem à Declaração Universal como fonte de direito. Para Piovesan, apesar de não assumir tratado internacional, a Declaração impõe-se como um código de atuação e de conduta para os Estados integrantes da comunidade internacional. (PIOVESAN, 2000, *op. cit.*, 149/152).

<sup>33</sup> A Declaração, paralelamente, faz uma afirmação dos direitos em universal e positiva, de acordo com Norberto Bobbio: “universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos; positiva no sentido de que põe em movimento um

individuais – traduzidos em direitos civis e políticos (arts. 3º a 21) – como valores coletivos, representados em direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28).

E como se pode depreender do conteúdo de seu texto entre os tantos valores coletivos sociais que vieram a ser registrados e aclamados na Declaração de 1948, encontra-se o direito à moradia, expresso no termo “habitação”<sup>34</sup>. Com isso, no quadro do sistema global, o direito à moradia/habitação foi pela primeira vez proclamado, universal e positivamente, entre os valores sociais comuns, destinados e resguardados a todas as pessoas humanas indistintamente. Vale dizer, a partir disso, sendo reconhecido como um direito humano, no plano internacional, o valor social da habitação assumiu um caráter universalista (direito humano à moradia passa a ser válido em todas as nações) e não-discriminatório (o direito humano à moradia fica extensivo e devido, sem qualquer distinção, para todas as pessoas).

Em se reconhecendo a influência que o rol de direitos da Declaração Universal vai exercer em tratados ou convenções e outras resoluções subseqüentes das Nações Unidas<sup>35</sup>, após ser nela recepcionado, o direito à moradia/habitação, sob o status de direito humano, começa, então, a ser reafirmado em outros os instrumentos jurídicos decorrentes e subseqüentes do sistema global, como no tratado internacional que será a seguir examinado.

---

processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado”. (BOBBIO, 1992, *op. cit.*, p. 30.)

<sup>34</sup> No texto da Declaração consta: “Art. 25. 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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.” (ALVES, José A. Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997. p. 52)

<sup>35</sup> TRINDADE, 2000, *op. cit.*, p. 30.

### 2.2.2 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Passados dezoito anos do surgimento da Declaração Universal, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em 16 de dezembro de 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual veio a vigorar apenas em 3 de janeiro de 1976, quando se alcançou o número necessário de trinta e cinco ratificações dos Estados-partes<sup>36</sup>. E entre os valores humanos previstos no catálogo do PIDESC, expôs-se a moradia como um direito social a ser garantido adequadamente pelos Estados-partes<sup>37</sup>.

Dado ao seu caráter obrigatório e vinculativo, o PIDESC estabelece deveres endereçados aos Estados-partes, que o ratificam, como adotar medidas – por exemplo, legislativas, administrativas e judiciais<sup>38</sup> – com vistas a alcançar e garantir a realização progressiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, notadamente, a favor das classes ou grupos sociais desfavorecidos; como descreve Fábio Konder Comparato:

Os direitos econômicos, sociais ou culturais surgiram, historicamente, como criações do movimento socialista, que sempre colocou no pináculo da hierarquia de valores a igualdade de todos os grupos ou classes sociais, no acesso a condições de vida digna; o que supõe a constante e programada interferência do Poder Público na esfera privada, para a progressiva eliminação das desigualdades.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Na mesma ocasião da aprovação do PIDESC, a Assembléia Geral das Nações Unidas, foi aprovado o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, que, igualmente, passou a vigorar em 3 de janeiro de 1976. (BRASIL. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. InterLegis. Disponível em <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy)> Acesso em 11 jun 2004)

<sup>37</sup> O PIDESC prevê: “Art.11. 1. Os Estados-partes do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhora contínua de suas condições de vida.”.(ALVES, José Augusto Lindgren. *op. cit.*, p. 78).

<sup>38</sup> Consultar: LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 114. TRINDADE, 1997, *op. cit.*, p. 441/442.

<sup>39</sup> COMPARATO, 2001, *op. cit.*, p. 337.

Para tanto, especificamente, no plano formal, fica estabelecido que os Estados devem obedecer ao sistema de monitoramento, o qual sujeita aos governos dos países prestar relatórios periódicos informando as medidas adotadas e avanços atingidos na perspectiva de assegurar e implementar plenamente todos aqueles direitos reconhecidos pelo PIDESC. Nesse sentido, segundo Flavia Piovesan, ao acolher este instrumento, assim como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado-parte passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos são respeitados em seu território, passando, assim, a consentir no controle e na fiscalização dos órgãos das Nações Unidas, principalmente, quando a resposta das instituições nacionais, em casos de violação a direitos, mostra-se insuficiente e falha ou, por vezes, inexistente<sup>40</sup>. Em resumo, perante a comunidade internacional, para atender a realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, entre os caminhos a serem trilhados pelos Estados estão: a elaboração legislativa e a justiciabilidade, a promoção das políticas públicas e a submissão ao monitoramento de metas progressivas.

Considerando-se que o Estado brasileiro aderiu, ratificou (sem reservas) o PIDESC<sup>41</sup>, não há como negar a *força de lei*, que faz surgir para o ente estatal (tanto na esfera federal, estadual e municipal) o dever de conceber política pública de produção e fomento à moradia, inclusive com previsão orçamentária de investimentos na área<sup>42</sup>. Assim, o Estado brasileiro está comprometido a proteger, promover, realizar o direito à

---

<sup>40</sup> PIOVESAN, 2000, *op. cit.*, p. 286.

<sup>41</sup> PIDESC: Aprovado pelo Estado brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, sendo assinado em 24 de janeiro de 1992. Entrou em vigor no Brasil em 24 de fevereiro de 1992, sendo promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Estes Decretos estão disponíveis em Interlegis: <<http://www.interlegis.gov.br>>.

<sup>42</sup> Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*. In. MILARÉ, Édís. (coord.) *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.734/748.

moradia, de modo que deve implementar todas as ações que se façam necessárias para garantir adequadamente habitação a sociedade em geral, sendo que, a fim de demonstrar a extensão e limites de suas medidas no setor habitacional, cumpre incluir e apresentar em informes os resultados concretos e perspectivas futuras para dar plena efetividade a tal direito<sup>43</sup>.

Destaque-se que, os preceitos procedimentais previstos no PIDESC, embora possam ser sempre suplementares, devem ser considerados no seu conjunto como uma importante garantia adicional de proteção dos direitos humanos. Motivo pelo qual, a sociedade em geral pode (e deve) apropriar-se dos meios apontados pelo PIDESC, pois neste há mecanismos para, não somente denunciar, como exigir, por exemplo, a provisão de bens sociais – como a moradia – que asseguram uma vida digna. A propósito, convém citar a opinião de Carlos Weis:

ainda que se entenda que tais direitos não possam ser inaugurados imediatamente, por demandarem uma série de medidas estatais relacionadas com uma política pública, não se pode daí inferir que não surja para os cidadãos de um Estado-parte no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o direito subjetivo de exigir sua implementação, especialmente tendo em vista a melhoria de uma situação específica que viole a dignidade fundamental dos seres humanos, ao se mostrar contrária aos patamares mínimos estatuidos pelo Pacto ou por outros tratados de natureza semelhante.<sup>44</sup>

Credita-se, então, grande mérito ao fato do direito à moradia estar incorporado, reafirmado – como direito humano – no PIDESC pelos deveres formais que orienta

---

<sup>43</sup> O Estado brasileiro elaborou e entregou o seu primeiro relatório ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), sendo que este, após apreciar os correspondentes relatos, em 2003, emitiu suas Observações Conclusivas, cujo conteúdo traz (entre outras indicações) recomendações sobre a provisão moradia junto a populações excluídas socialmente. (Ver. CARBONARI, Paulo César. *Relato e Comentário sobre atuação junto ao Comitê DESC*. In: *Contra Informe da Sociedade Civil. Resumo Executivo. Observações Conclusivas. Direitos humanos econômicos, sociais e culturais. O cumprimento do PIDESC pelo Brasil*. Brasília: Plataforma DhESC, 2003. p. 67. SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direitos Humanos à Moradia Adequada e à Terra Urbana*. In: PLATAFORMA DHESC. *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais 2003: Alimentação, Terra e Água, Meio Ambiente, Saúde, Moradia Adequada, Educação e Trabalho 2003*. Recife: Plataforma DhESC Brasil. 2003. p. 151..)

<sup>44</sup> WEIS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 76



complementarmente aos Estados-partes, representando mais uma força jurídica que, inclusive, pode se valer a população dos países membros das Nações Unidas no sentido buscar materializar o valor humano social que é morar adequadamente.

E, como o catálogo de direitos do PIDESC, também, tornou-se para outros documentos internacionais específicos do sistema ONU, o direito à moradia veio a ser assegurando em convenções de direito humanos.

### **2.2.3 Convenções Internacionais de Direitos Humanos**

Decorrentes e subseqüentes à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o direito à moradia foi incorporado, expressamente, em várias Convenções Internacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas, passando, assim, a moradia a ter uma abordagem maior e tutela específica em matéria de direitos humanos.

Importa frisar que as Convenções são reconhecidas como documentos que aprofundam e complementam direitos humanos mencionados na Declaração de 1948 e nos Pactos de 1966, na oportunidade que integram o sistema global das Nações Unidas, de modo que, além de reforçarem direitos humanos das pessoas ou grupos vulneráveis, tais tipos de documentos legislativos inovam e melhoram os mecanismos de supervisão e meios para promover e proteger os direitos humanos especificados no plano internacional. A propósito da inclusão de documentos específicos pela ONU, expõe Flávia Piovesan que as Convenções são endereçadas a determinado sujeito de direito, buscando tutelar e

responder a determinada violação de direito, visualizando-se, assim, um sistema especial de proteção que realça o processo de especificidade e concretude do sujeito de direito; porém, a especificação normativa, não implica a fragmentação do caráter da universalidade dos direitos humanos, mas, tão-somente, uma adequação às demandas sociais, fazendo com que o sistema internacional de proteção construa novos mecanismos de ação para dar respostas a questões tão detalhadas<sup>45</sup>.

E nessa esteira, entre as questões que se destinou atenção particular e preceitos específicos mais pormenorizados no sistema normativo da ONU, estão as que dizem respeito ao racismo e à discriminação racial, à não-discriminação de gênero e aos direitos da mulher e aos direitos da criança<sup>46</sup>. Então, com o fim de obter meios e modos para assegurar garantias especiais, bem como reforçar as salvaguardas internacionais contra as violações, elaboram-se Convenções sobre esses temas, que no corpo de seus textos, explicitamente, enfatizam o direito à moradia: *a)* a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (art. 5), na qual figura a obrigação dos Estados-partes de proibirem e eliminarem a discriminação racial em todas as suas formas, assim como garantir a toda a pessoa o gozo do direito à moradia; *b)* a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (art. 14, 2, h), em que a igualdade de trato é também a base do direito à moradia outorgado a todas as mulheres, determinando-se aos Estados-partes que assegurem que toda a mulher possa gozar de condições de vida adequada, particularmente, no âmbito da moradia; *c)* a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (art. 27) impõe aos Estados-

---

<sup>45</sup> PIOVESAN, 2000, *op. cit.*, p. 182

<sup>46</sup> ALVES, *op. cit.*, p. 86.

partes a promoção de assistência material e programas de apoio, particularmente, com respeito a moradia<sup>47</sup>.

Então, nota-se que, em função destes documentos específicos, o direito à moradia adequado veio a ser reforçado como um valor humano capaz de promover um desenvolvimento digno, notadamente, aquelas pessoas em situação de maior vulnerabilidade ou desigualdade na sociedade.

Apresentada a idéia de direito humano à moradia relacionada com recepção evolutiva pelos catálogos legislativos do sistema global, segue-se adiante examinando o tema na ordem constitucional.

## **2.3 MORADIA NO PLANO CONSTITUCIONAL**

### **2.3.1 Moradia entre os direitos fundamentais sociais**

O direito à moradia atingiu um reconhecimento explícito no ordenamento jurídico brasileiro, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, acrescentando-lhe, expressamente, em seu texto o termo “moradia”, em meio aos já elencados direitos

---

<sup>47</sup> O Estado brasileiro ratificou essas três Convenções: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 foi ratificada em 27-3-1968; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 teve a ratificação em 1-2-1984; enquanto que a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 veio a ser ratificada em 24-9-90. Frise-se que o Brasil, antes de aderir aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (em 24-1-1992), já tinha efetivado as ratificações dos instrumentos específicos, como se nota nas citadas convenções. (Ver: TRINDADE, *op. cit.*, p. 61/81)

fundamentais sociais (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados)<sup>48</sup>.

Frise-se que ter garantido a inclusão explícita da moradia no catálogo dos direitos sociais constitucionais, mais que uma consagração, vem sendo considerado um avanço conquistado, sobretudo, pelo protagonismo emancipatório, pela prática político-social dos movimentos populares e das organizações não-governamentais brasileiras, que acompanharam e enfrentaram, historicamente, uma longa e tortuosa sucessão de violações da dignidade humana, assim como tencionamento político frente aos poderes públicos e sociedade em geral. Comentando sobre a exposição do direito à moradia na categoria daqueles preceitos que compõem o rol de direitos sociais, Maria Elena Rodriguez e Nelson Saule Júnior expõem que:

o reconhecimento desse direito é fruto de toda uma construção de entendimento principalmente pelo árduo trabalho desenvolvido pelas inúmeras organizações populares voltadas à discussão da moradia popular. Quantas caravanas foram realizadas, nos estados e em Brasília; quantas manifestações contra os despejos violentos, as reintegrações sem processo, ou a própria violência do Poder Judiciário e da Polícia Militar para cumprimento de uma determinação judicial foram necessárias para que figurasse no texto constitucional um direito elementar para o cidadão.<sup>49</sup>

Assim, a previsão expressa do direito à moradia, mediante a Emenda Constitucional nº 26/2000, não foi uma simples e facilitada concessão, mas, reconhecidamente, a conquista de mais um direito social que se cristalizou na Constituição do Brasil a partir da expressão de tensões geradas pelos legítimos embates sócio-políticos de interesses e projetos de grupos sociais organizados e mobilizados.

---

<sup>48</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 13.

<sup>49</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. RODRIGUES, Maria Elena. *Direito à Moradia*. In: LIMA Jr, Jaime Benvenuto. et al. *Extrema pobreza no Brasil – A situação do direito à alimentação e à moradia adequada*. São Paulo: Ed. Loyola, 2002. p. 110.

Atingido essa exposição na Carta Magna, importa observar que como ocorre com os demais direitos fundamentais sociais, o direito à moradia, no texto constitucional, não traz nenhuma adjetivação ou definição quanto ao conteúdo. Ainda assim, embora possa ser um aspecto de menor relevância, há de se concordar com Ingo Sarlet de que o complexo tema da adjetivação tem mérito inquestionável de afastar, em qualquer plano, interpretações demasiadamente restritivas, capazes de vir a reduzir, excessivamente, o conteúdo do direito à moradia, até porque – sob o prisma da sua condição de direito prestacional – a qualificação daquilo que está contido neste bem social decorrem importantes conseqüências, a exemplo, da alocação de recursos materiais e humanos para a sua efetiva realização. Afinal, não se pode aceitar, como mais adiante aduz Sarlet, que um sentido de direito à moradia seja interpretado como sendo um “teto sobre a cabeça” ou “espaço físico” para viver, pressupondo a observância de critérios qualitativos mínimos, por isso se entende que o significado do conteúdo do tema nas disposições contidas nos diversos tratados e documentos internacionais da ONU, firmados pelo Brasil e já incorporados ao direito interno<sup>50</sup>.

Com razão, para não se deixar em aberto este ponto de vista terminológico, buscase subsídios em textos dos documentos do Sistema das Nações Unidas, na perspectiva de se obter um significado para aquilo que compõe o conteúdo do direito à moradia no plano constitucional. De maneira que, pode-se adjetivar o presente direito fundamental social como: “direito à moradia adequada”, baseando-se na previsão textual do PIDESC de se reconhecer o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua

---

<sup>50</sup> Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia*. In: MELLO, Celso Albuquerque. TORRES, Ricardo Lobo. (coord.). *Arquivos de Direitos Humanos*. vol 4. Rio de Janeiro: Renovar. 2002. p. 156/159.

família, inclusive à moradia adequada, sendo que, por sua vez, uma compreensão mais precisa pode ser revelada com o Programa de Habitat o qual orienta que:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, garantia de posse/propriedade, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação, aquecimento e ventilação suficientes, infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e recolhimento de dejetos e de lixo, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados à saúde, urbanização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos, tudo isso a um custo razoável. O sentido/conteúdo de todos estes fatores deve ser estabelecido com a participação de todas as pessoas interessadas, tendo em conta a perspectiva do desenvolvimento gradativo. O sentido/conteúdo e os critérios para estabelecê-lo varia de País para País, pois depende de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos concretos. Neste contexto, devem ser considerados fatores relacionados ao gênero, idade, além do grau de exposição de mulheres e crianças a substâncias nocivas ou tóxicas.<sup>51</sup>

Então, subsidiariamente, servindo dessas disposições constantes nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos do sistema global, entende-se que é possível elaborar uma compreensão para o conteúdo o direito fundamental social à moradia, no sentido de constituir materialmente um ambiente habitacional capaz de promover, garantir e manter a plena dignidade humana para toda a população brasileira.

Com tudo isso há de se concordar que a conquista da incorporação do bem social da moradia no seio dos preceitos constitucionais ofereceu a toda sociedade brasileira um direito que a comunidade internacional já estabelecia e vem subsidiando teoricamente

---

<sup>51</sup> Decorrente da IIª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (realizada em 1996, em Istambul/Turquia), o Programa de Habitat é anexo da Declaração de Istambul ou Agenda Habitat II assinada por 185 governos dos Estados presentes que, além de reafirmarem o direito à moradia adequada como um direito humano, comprometendo-se com ações públicas na perspectiva de realizar progressivamente tal direito para todas as pessoas humanas, assumindo, politicamente, um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, com o objetivo de orientar os esforços nacionais e internacionais no tratamento e melhoria dos assentamentos humanos. (Ver: ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1996. MORENO, Júlio. *O futuro das cidades*. São Paulo: Senac, 2002. p. 54. COLET, Jussara. *et. al. Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: situação e perspectiva. Relatório de Estudo de Caso*. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2005. p. 23.)

como um direito humano. E mais do que isso, como se examina no próximo ponto, proporciona-se um fundamento de força jurídica imposta aos poderes públicos.

### **1.3.2 Direito à moradia: dimensão prestacional do Estado brasileiro**

Como se sabe a Carta Magna de 1988 estabeleceu a existência do Estado Democrático de Direito, assentado na democracia e na realização dos direitos fundamentais<sup>52</sup>. E do texto desta Constituição depreende-se uma força jurídica, entendida por dirigismo constitucional, destina aos poderes públicos uma responsabilidade intransferível de natureza prestacional, como a de promover toda e qualquer atividade administrativa e legislativa asseguradora da efetividade dos direitos fundamentais sociais. E por essa força jurídica (dirigente), igualmente, atribuída ao direito à moradia, que se impõe aos entes estatais (federal, estadual e municipal) a ordem de prestar uma conduta positiva asseguradora do acesso a uma habitação onde se possa morar adequadamente<sup>53</sup>.

Antes de abordar a dimensão prestacional dos direitos fundamentais sociais, necessário tecer considerações mínimas sobre o entendimento do Estado Democrático de Direito. Para tanto, apóia-se no estudo conjunto de Lenio Luiz Streck e de José Luis Bolzan de Moraes, no qual explicam que o Estado Democrático de Direito caracteriza-se por impor à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de *transformação da*

---

<sup>52</sup> No Preâmbulo da vigente Constituição da República Federativa do Brasil consta que se instituiu “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos...” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.)

<sup>53</sup> O direito à moradia atingiu um reconhecimento explícito no ordenamento jurídico brasileiro, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição, acrescentando-lhe, expressamente, em seu texto o termo “moradia”, em meio aos já elencados direitos fundamentais sociais (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desamparados). E a concretização do direito à moradia constitui responsabilidade

*realidade*. Sob esse prisma, consideram que tanto a *lei* aparece como um *instrumento de transformação* (por incorporar um papel prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade) quanto o Estado surge como um conteúdo de *transformação do status quo* (por passar a ter uma atuação ativa/positiva em prol da efetivação dos *direitos fundamentais-sociais-coletivos* e, por conseguinte, de respeito à dignidade humana)<sup>54</sup>. Diante disso, desenvolve-se um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social, devendo-se assumir o Estado a busca da efetiva concretização dos direitos fundamentais por meio de interferências que resultem diretamente em alterações das situações fáticas da sociedade brasileira<sup>55</sup>.

Assim – embora J.J. Gomes Canotilho, o principal defensor do constitucionalismo dirigente, tenha-o deixado de propugnar, substituindo-o por um constitucionalismo moralmente reflexivo<sup>56</sup> –, no contexto brasileiro, no paradigma do Estado Democrático de

---

compartilhada tanto da União, como do Estado e do Município, haja vista que não há uma hierarquia de competências em matéria da provisão habitacional, de acordo com o art. 23, IX, da Constituição.

<sup>54</sup> Somando-se a isso, no Estado Democrático de Direito, ocorre, por vezes, um sensível deslocamento do centro de decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da jurisdição constitucional, passando o Poder Judiciário a ser o principal garantidor dos fundamentais do ser humano. Mas esse papel exercido pelo Judiciário será mais bem exposto no próximo item deste trabalho. (Consultar: STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 92/99.)

<sup>55</sup> A novidade no Estado Democrático de Direito está em perceber que incorpora características novas ao modelo tradicional. Ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem-se a incorporação efetiva da *questão da igualdade* como conteúdo próprio a ser buscado, a garantir através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. Quando assume o feitiço de *democrático*, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta a limitação ou a promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do *status quo*. A atuação do Estado passa a ter um conteúdo de *mudança* da realidade. A *lei* aparece como instrumento de transformação da sociedade, por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade (não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou promoção), o fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais. (Cf. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 74/75- 80/84.)

<sup>56</sup> A nova compreensão Canotilho, pode ser lida em: CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 1191/1193; 1199; 1204/1209; 1272/1273; 1289/1290. CANOTILHO, J.J. Gomes, “*Rever ou Romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo*” In *Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 15, São Paulo: RT, abr/jun de 1996. p. 7/17. Acerca da dessa nova análise de Canotilho, vale sintetizar as observações de Gilberto Bercovici, dizendo que este autor português, revendo posições



Direito, entende Lenio Streck que permanece ínsita a perene importância daquilo que se convencionou chamar de dirigismo constitucional ou de Constituição *dirigente-programática-compromissória* (adequadamente compreendida na Carta Magna do Brasil), apontada para o resgate das promessas da modernidade, no sentido da construção das condições de possibilidade para realização e garantia do cumprimento do estabelecido nos artigos 1º, 3º, 170 e outros dispositivos constitucionais asseguradores dos direitos fundamentais sociais<sup>57</sup>.

Nessa trilha, a força dirigente dos direitos fundamentais sociais que, assumindo o caráter prestacional, vincula, principalmente, os entes estatais (federal, estaduais e

---

anteriores, defende agora que a Constituição deve evitar converter-se em lei da totalidade social, para não perder sua força normativa. Bercovici explica que, segundo Canotilho, os textos constitucionais de cunho dirigente (como a Constituição portuguesa de 1976 e a brasileira de 1988) perderam a capacidade de absorver as mudanças e inovações da sociedade, não podendo mais integrar o todo social, tendendo a exercer uma função meramente supervisora da sociedade, não mais diretiva. As constituições dirigentes padeceriam de uma “crise de reflexividade”, ou seja, não mais conseguiriam gerar um conjunto unitário de respostas, dotado de racionalidade e coerência, às cada vez mais complexas demandas e exigências da sociedade. Bercovici, complementa que, entre outras críticas às constituições dirigentes, Canotilho destaca a da “sociologia crítica”, que aponta para o fato de as normas constitucionais não conseguirem obter eficácia real, havendo uma relação inversamente proporcional entre o caráter ideológico das normas constitucionais e sua eficácia. Assim, para Canotilho (como a Constituição não tem mais capacidade para ser dirigente), deve limitar-se a fixar a estrutura e parâmetros do Estado e estabelecer os princípios relevantes para a sociedade. Sendo mais específico, a partir da análise José Eduardo Faria, Bercovici informa que grande parte das críticas ao modelo de Estado e de constituição existentes, hoje, é proveniente de teorias como a teoria do direito reflexivo: *grosso modo*, esta teoria tem por fundamento o postulado de que o Estado e seus instrumentos jurídico-normativos não mais têm capacidade de regular a complexidade da sociedade contemporânea. Diante dessa incapacidade do Estado, a própria sociedade busca reduzir a sua complexidade por meio da diferenciação interna em vários sistemas, cada um deles atuando em áreas determinadas e autoorganizando suas estruturas, ordenamento, identidade, etc. Por fim, descreve Bercovici que, ao invés de propor a concretização constitucional, Canotilho limitou-se a substituir a inefetividade das políticas estatais previstas nas chamadas constituições dirigentes pela responsabilização da sociedade civil pela implementação dessas mesmas políticas. (BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. In. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36, n. 142 abr./jun. 1999. p. 40/42.)

<sup>57</sup> Nesse sentido, Lenio Streck, defende que: “o preenchimento do *déficit* resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade pode ser considerado, no plano de uma teoria da Constituição adequada a países periféricos ou, mais especificamente, de uma *Teoria da Constituição Dirigente Adequada aos Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT)*, como conteúdo compromissário mínimo a constar no texto constitucional, bem como os correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática. Uma *TCDAPMT*, que também pode ser entendida como uma *teoria da Constituição Dirigente adequada a países de periféricos*, deve, assim, cuidar da construção das condições de possibilidade para o resgate das *promessas da modernidade incumpridas*, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito”. Daí a idéia de que a Constituição do Brasil (*dirigente-programática-compromissória*) exerce essa função diretiva, fixando fins e objetivos para o Estado e a sociedade em geral. (Ver: STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 51/145.)

municipais) a um comportamento positivo, via de regra, consistente numa prestação fática ou normativa<sup>58</sup>. Em outras palavras, pela sua dimensão prestacional, contêm esses direitos fundamentais uma ordem dirigida aos Poderes Públicos (que compõem o Estado brasileiro), incumbindo-lhes uma obrigação permanente de concretizar e garantir as condições de acesso aos bens sociais necessários à dignidade humana. Não poderia ser diferente, pois como explica José Eduardo Faria:

os direitos sociais surgiram juridicamente como prerrogativas dos segmentos mais desfavoráveis – sob a forma normativa de obrigações do Executivo, entre outros motivos porque, para que possam ser materialmente eficazes, tais direitos implicam uma intervenção ativa e continuada por parte dos poderes públicos [...] os direitos sociais não podem simplesmente ser “atribuídos” aos cidadãos; cada vez mais elevados à condição de direitos constitucionais, os direitos sociais requerem do Estado um amplo rol de políticas públicas dirigidas a segmentos específicos da sociedade – políticas essas que têm por objetivo fundamental esses direitos e atender às expectativas por eles gerados com sua positivação.<sup>59</sup>

Nessa mesma linha, de conformidade com Andreas Krell, os entes estatais devem lançar mão, principalmente, da formulação, implementação e manutenção das políticas públicas ou políticas sociais, complementando que:

Os Direitos Fundamentais Sociais não são direitos *contra* o Estado, mas sim direitos *através* do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais. [...] O Estado, mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas “políticas sociais” (educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Embora se esteja dando ênfase ao caráter prestacional – positivo –, não significa que não devam os órgãos estatais assegurar os direitos fundamentais sociais por atos negativos. Afinal, esta categoria de direitos demandam do Estado tanto prestações positivas como negativas. Por isso, aliás, é equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto que os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal, pois a implementação dos direitos civis e políticos requer políticas públicas direcionadas. (Ver: PIOVESAN, Flávia. *et. al. A proteção internacional dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. In: LIMA JR. Jayme Benvenuto Lima. *Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais*. Recife: PIDHDD, 2004. p. 55)

<sup>59</sup> FARIA, José Eduardo. *O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da Justiça brasileira*. In: FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 105.

<sup>60</sup> KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 19/20.

Dessa forma, frente a tais preceitos constitucionais, apresenta-se o Estado brasileiro, na qualidade de instituição jurídica e política, assumindo o intransferível compromisso de realizar transformações no tecido social, devendo abandonar, para tanto, sua neutralidade e apoliticidade, assumindo funções políticas próprias e transformadoras das estruturas sociais e econômicas<sup>61</sup>. Aliás, verifique-se, como uma das condicionantes para a concretização dos direitos sociais, a necessária existência de uma inter-relação entre direito e política<sup>62</sup>, porém, convém lembrar, como diz José Bolzan de Moraes, que a Constituição não é um programa de governo, ao contrário, são os programas de governo que precisam se constitucionalizar<sup>63</sup>.

Antes de prosseguir convém mencionar que, para consecução dos objetivos constitucionais, as políticas sociais devem ser entendidas a partir de uma co-responsabilidade, parceria, entre sociedade civil e poder público, afinal, como opina Jacques T. Alfonsin a gestão democrática da cidade pelos cidadãos, em todas as fases dos

---

<sup>61</sup> Cf. LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 152

<sup>62</sup> O termo “política” é derivado do adjetivo *politikós* (de polis), significando tudo o que se refere à cidade, tudo o que é, portanto, cidadão, civil, público, sociável e social; sendo, assim, pode-se dizer que a política esta relacionada com os modos de organização do espaço público, objetivando o convívio social. Obviamente, trata-se de uma significação restrita, basta estar que, conforme explica Tércio Sampaio Ferraz Jr., palavra “Política” envolve uma série de significados diferentes (embora correlatos), citando, por exemplo, a significação paralela da política “programa de ação” (programa de governo, *policy*) e da política “domínio” (instauração de um programa político, de uma *policy*). Em Jayme Benvenuto, a intenção das políticas públicas é, claramente, a de compensar, seja pela ação do Estado as desigualdades advindas do acesso diferenciado a recursos econômicos ou de processos culturais que desconsideraram especificidades de setores tidos como minoritários. O desenvolvimento de políticas sociais não está restrito ao Estado – embora seja este seu principal executor –, mas também as organizações não governamentais e as empresas são capazes de desenvolvê-las. Eduardo Bittar diz que é a imperativa necessidade de se estar destinando idéias e pensamentos à reflexão que posicione a Política em face do Direito e o Direito em face da Política. A política é constitucional para o Direito; em sendo assim, alienar o jurídico do político é o mesmo que delimitar fronteiras precisas entre o *jurídico* e o que é *não jurídico*, e fazer deste último um arsenal de coisas de valor e interesses secundários diante dos formalismos e dos ditames jurídicos. (Ver. BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a história das idéias políticas*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 25/35. FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Política e Ciência Política. Curso de Introdução à ciência política: política e ciência política*. Brasília: EdUNB. 1984. p. 22. LIMA Jr., Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 132.)

<sup>63</sup> Cf. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça: uma visão contemporânea*. In. ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001. p. 188/195.

programas e projetos de desenvolvimento urbano (exposto no art. 2º, II, do Estatuto da Cidade), trata-se de um reconhecimento expresso de que o protagonismo das defesas do direito de morar, próprio da cidadania, não é exclusividade do Poder Público, seja no planejamento, seja na execução, seja na avaliação dos projetos que objetivam a proteção desse direito<sup>64</sup>. Essa participação popular, por óbvio, não isenta o Estado, pois há de se manter o pressuposto de que a presença dos entes estatais na efetivação das políticas públicas é determinante, seja porque detenha maior parte dos recursos (ou possa ser o centro de captação de tais recursos) seja porque é necessário estabelecer diretrizes para implementação de tais políticas<sup>65</sup>. E para assegurar essa presença ativa dos órgãos de direção política (p. ex., Executivo) há força jurídica constitucional (dirigente) que os impõe uma ordem de prestar uma conduta (política) positiva.

Disso tudo, resulta que – fundado no direito fundamental social à moradia – aos poderes públicos brasileiros, nas três esferas de governo<sup>66</sup>, cumpre realizar alguma prestação material no campo político – particularmente mediante políticas habitacionais – visando assegurar aos segmentos mais pobres uma morada adequadamente compatível com uma vida digna. Especificamente, acerca da dimensão prestacional (positiva) do direito à moradia, Ingo Sarlet fundamenta o fato de que os poderes públicos podem e devem ser compelidos a disponibilizar, no todo ou em parte, uma moradia para aquelas pessoas que demonstrarem estar privadas de uma habitação ou impossibilitada de adquiri-la por seus próprios meios, porque:

---

<sup>64</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2003. p. 78.

<sup>65</sup> Cf. FRISCHEISEN, Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 75

<sup>66</sup> A concretização do direito à moradia (no plano das políticas públicas) constitui responsabilidade compartilhada tanto da União, como do Estado e do Município, haja vista que não há uma hierarquia de competências em matéria da provisão habitacional, de acordo com a Constituição do Brasil (art. 23, IX, CF).

é justamente na sua dimensão prestacional (e em função desta) que os direitos sociais – e o direito à moradia em especial – têm sido enquadrados na categoria das normas constitucionais programáticas [...], não havendo como desconsiderar que o direito à moradia inequivocamente também (mas não só) assume, no que diz com a sua perspectiva prestacional, a condição de norma programática, impondo ao poder público a tarefa de atuar positivamente na promoção, proteção, enfim, na concretização das metas constitucionalmente estabelecidas, no sentido de assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana para a população.<sup>67</sup>

Cabe aqui uma rápida exposição acerca das chamadas normas constitucionais programáticas entendidas por alguns como as disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado com a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população, tendo em vista a concretização e o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição. Inclusive, Pontes de Miranda escreveu que as normas programáticas são “aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função”.<sup>68</sup> Mas, muitos compreendem que se tratam de normas vagas, de grande densidade semântica, mas com baixo grau de efetividade, não gerando, em sentido estrito, direitos subjetivos públicos para a população. Segundo J.J. Gomes Canotilho:

“sob o ponto de vista jurídico, a introdução de direitos sociais nas vestes de *programas constitucionais*, teria também algum relevo. Por um lado, através das normas programáticas pode obter-se o fundamento constitucional da regulamentação das prestações sociais e, por outro lado, as normas programáticas, transportando princípios conformadores e dinamizadores da Constituição, são susceptíveis de ser trazidas à colação no momento de concretização”.<sup>69</sup>

Agora, marcando uma decidida ruptura em relação à doutrina clássica, Canotilho fala da simbolicamente da “morte das normas constitucionais programáticas”, sustentando que é certo existirem como “normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõem uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional”. E explica Canotilho que o sentido destas normas não é mais o assinalado pela doutrina tradicional: “juridicamente desprovidas de qualquer vinculatividade” (“simples programas”,

<sup>67</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia*. In: MELLO, Celso Albuquerque. TORRES, Ricardo Lobo. (coord.). *Arquivos de Direitos Humanos*. vol 4. Rio de Janeiro: Renovar. 2002. p. 179/180.

<sup>68</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº1, de 1969*. Tomo 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. p. 126/127.

“exortações morais”, “declarações”, “aforismos políticos”, “promessas”, “apelos ao legislador”, “programas futuros”), ao contrário, hoje, passou-se a serem reconhecidas com um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Daí concluir Canotilho que “em virtude da eficácia vinculativa reconhecida à “normas programáticas”, não há, pois, na Constituição, “simples declaração a que não se deva dar valor normativo, e só o seu conteúdo concreto poderá determinar em cada caso o alcance específico do dito valor”.<sup>70</sup>

Nesse cenário, de acordo com a ordem constitucional, o Estado brasileiro passa a ser o principal responsável pela efetivação e proteção do direito à moradia, devendo, para tanto, haver de seus três entes de governos (federal, estadual e municipal) ações políticas integradas e permanentes que possibilitem o acesso aos meios diversos de provisão estatal da moradia. E isso não significa apenas adotar medidas para disponibilizar casas, pois há de se considerar que em um tecido urbano no qual a muitos segmentos da sociedade concentram-se em áreas periféricas desurbanizadas, muitas outras políticas devem ser agregadas as políticas habitacionais. A propósito, como já asseverou José Reinaldo de Lima Lopes:

é preciso compreender que a exclusão espacial, que significa negar o direito de moradia a enormes parcelas de nossa sociedade, não se reduz à ausência de abrigos contra as intempéries, ou seja, casas. Ao mesmo tempo, a questão da moradia não encontra solução na distribuição da propriedade urbana, no sentido individualista e singular, ou seja, dar uma casa a cada um. Vejamos que se dermos uma casa para cada família, e se nos valermos de uma política pública de distribuição de casas com financiamento a custos muito baixos ou com preços muito baixos, etc., estaremos ignorando alguns aspectos essenciais de nossa vida moderna e urbanizada. Os que recebem os financiamentos [...] obterão apenas uma parte muito pequena daquilo que precisam.<sup>71</sup>

Em síntese a Carta Magna de 1988, inaugurou o paradigma do Estado Democrático de Direito, estabelecendo um dirigismo constitucional para efetivação dos direitos

---

<sup>69</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 475.

<sup>70</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1176/1177.

fundamentais sociais, na perspectiva de provocar alterações estruturais na sociedade. De modo que estando o direito a moradia no rol desses, igualmente, demanda uma conduta prestacional aos poderes públicos a fim de que se constitua uma sociedade democrática onde toda a população possa residir em condições de habitabilidade adequadamente humanas.

### **2.3.3 Direito à moradia: o papel do Poder Judiciário**

Considere-se também que, dentro do Estado Democrático de Direito, cumpre ao Poder Judiciário intervir para discutir a não efetivação dos direitos fundamentais sociais, por descumprimento da ordem de natureza prestacional pelo Poder Executivo (ou mesmo pelo Legislativo). De maneira que, se houver a inação da Administração Pública, cabe usar dos instrumentos legais aptos a acionar o Poder Judiciário no sentido de compelir a promoção de políticas públicas garantidoras da efetividade do direito social à moradia.

A comprovada inércia ou inadequada atividade do Poder Executivo quanto a inefetividade ou violação dos direitos fundamentais sociais possibilita que o Poder Judiciário venha intervir no sentido de serem promovidas as ações políticas necessárias a alterar esse quadro de não materialização ou desrespeito a tal categoria de direitos. Isso porque, em face do caráter compromissário dos textos constitucionais e da noção de força normativa da Constituição; e como explica Lenio Streck, no Estado Democrático de Direito, ocorre, quando necessário, um sensível deslocamento do centro de decisões do Executivo e do Legislativo e para o plano do Poder Judiciário. Afinal, segundo Streck, a falta de atuação administrativa e legislativa pode ser suprida pela jurisdição constitucional,

---

<sup>71</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia*. In: Revista de Direito Alternativo. São Paulo: Ed. Acadêmica. 1993. p. 134

justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição, os quais estão postos à disposição da sociedade em geral e, logo, pela comunidade jurídica<sup>72</sup>. Cuida-se, assim, de manusear os instrumentos de acesso à justiça, colocados à disposição pelo ordenamento jurídico, tais como as ações constitucionais específicas, o mandado de injunção, o mandado de segurança, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ação popular, a ação civil pública.

Por isso, sob o manto da *supremacia da Constituição* –, sendo acionado, cumpre ao Poder Judiciário assegurar a pronta exeqüibilidade de direito fundamental imediatamente aplicável, podendo, inclusive, examinar e determinar que seja rompida eventual omissão do Executivo – em realizar políticas públicas que lhe incumbem – e do Legislativo – em integrar o ordenamento jurídico<sup>73</sup>.

Como esse entendimento suscita controvérsias, não se pode deixar de desdobrar nesta parte do trabalho, que essa atividade jurisdicional, por diversos e diferentes aspectos, encontra limites interpretativos e, por conseguinte, resistência no campo profissional jurídico, que se motiva, entre outras razões, naquilo que pode ser chamada de *crise no e do Direito*. Afinal, por vezes, como percebe José Eduardo Faria, o que se tem visto,

é que o Judiciário assumiu uma postura contemporizadora diante do advento dos direitos sociais. Invocando a independência dos poderes na melhor tradição democrática liberal clássica e esquecendo-se de que também é parte fundamental do Estado, ele se tem furtado a enquadrar o Executivo – uma inércia que se dá, justamente, no momento em que este poder, a pretexto da resolução de sua “crise fiscal”, vem promovendo cortes drásticos em suas políticas públicas. [...] Por causa de sua visão-de-mundo rigidamente normativista e formalista, o Judiciário não exige do Executivo o cumprimento de suas funções.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> STRECK, 2004, *op. cit.*, p.19/20.

<sup>73</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>74</sup> FARIA, *op. cit.*, p. 108/109.



Por isso, faz-se necessário, mesmo em apertada síntese, um exame sobre alguns dos motivos desses limites enraizados numa pré-compreensão tradicional, com o fim maior de assegurar o entendimento constitucional contemporâneo acerca do papel do Poder Judiciário no que tange a garantia da efetividade dos direitos fundamentais sociais, dentro da configuração do Estado Democrático de Direito.

Para começar, em precária síntese, pressupõe-se visualizar – com vista a repensar – a conhecida teoria tripartida dos poderes de Montesquieu (o aristocrata Charles-Louis de Secondat), por meio da qual descreveu a separação dos poderes em Executivo, Judiciário e Legislativo, donde vai surgir a idéia de autonomia, equilíbrio e harmonia entre esses três poderes<sup>75</sup>. E – embora fosse um conservador a desejar a restauração das monarquias medievais e o poder do Estado nas mãos da nobreza –, as premissas e convicções Montesquieu (junto com outros ideais) vieram a servir para desencadear a Revolução Francesa e instaurar a república burguesa<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Nas palavras de Montesquieu: “Existem em cada Estado três tipos de poder: [...] Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.” (MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de, *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 167/168.)

<sup>76</sup> E, nesse momento histórico político-econômico-jurídico, inaugurado pelo movimento revolucionário francês, cite-se, em resumo, que se constitui, no âmbito político, o Estado liberal e pouco intervencionista; na esfera econômica, o período do liberalismo econômico; e no mundo jurídico, o desembocando na ética do individualismo, inclusive, foi o momento no qual se considera que formou “direito moderno”, isto é, um modelo de direito positivo, direito posto pelo Estado. (O apanhado de toda essa abordagem, tem base em: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1993. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2001. HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 2003. STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998. FACCHINI NETO, Eugênio. *Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.)

Em tal contexto histórico, então (fundadas na doutrina da tripartição dos poderes difundida por Montesquieu), constava que, de um lado, por ser ungido pela escolha popular (expressão da *volonté générale*), associada à *maioria legislativa*, somente o legislador tem legitimidade para editar a legislação (leia-se, Códigos completos, claros e coerentes) de natureza liberal (fundada no individualismo, no contrato e na propriedade). Nesse quadro, elegeu e se privilegiou sobremaneira o ordenamento positivo, passando-se a admitir que o Estado, ao editar o texto legal, *cumpria sua missão básica*, podendo daí em diante, por assim dizer, quedar-se em posição de inercial<sup>77</sup>. Vinculado a essa situação, por outro lado, o Poder Judiciário não passava de um mero executor de leis; definindo-se os juízes como apenas “a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não podem moderar sua força, nem seu rigor” (*bouche de la loi*) aos juízes fica reservado o papel de, de modo que, nada podendo criar, cumpria-lhe apenas desenvolver uma atividade técnica e não política, significa dizer, aplicar (por raciocínio silogístico) ao caso concreto o direito posto pelo Estado moderno-liberal. Na compreensão desse pensamento, surgido neste contexto histórico, fica claro que ao Poder Judiciário não se admitiria intervir nos Poderes Executivo e Legislativo.

E em toda essa tradição político-jurídica, pode-se ser caracterizada a cultura liberal (para ficar numa só expressão). O problema é que ela continua enraizada nas entranhas dos entes estatais, afinal, nossos sistemas continuam insistindo, por exemplo, na ficção da função não interventora e não criadora dos juízes, limitada apenas a redescobrir conteúdos

---

<sup>77</sup> Propugnava-se pela preponderância da atividade legiferante, como função precípua do Estado, numa verdadeira *nomocracia estática*, no sentido de que a edição da norma parecia bastar à boa gestão da coisa pública e ao bem-estar dos cidadãos, viria a ser paulatinamente. (Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*. In. MILARÉ, Edis. (coord.) *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 731/732.)

de textos legais previamente determinados<sup>78</sup>, impedindo, assim, a jurisdição constitucional. Dessa forma, acredita-se que nessa cultura liberal estão as bases teóricas e os motivos de não admitir a possibilidade da interferência jurisdicional nas diretrizes políticas e normativas dos poderes públicos (Executivo e Legislativo), deixando-se que não se venha dar efetividade aos preceitos constitucionais. Nas amarras daquela cultura, aliás, forma-se assim o “senso comum teórico dos juristas”, como cunhou Luis Alberto Warat<sup>79</sup>. Em face de ainda querer que se predomine a compreensão da cultura liberal no Direito, aponta Lenio Streck que se explica, em certa medida, a *crise no e do Direito (crise de modelo ou de modo de produção)*. Decorrendo disso a dificuldade enorme em convencer a comunidade jurídica acerca do valor da Constituição e do constitucionalismo, sendo, assim, custoso compreender o Direito como instrumento de transformação social<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Ver: WARAT, Luis Alberto. CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. *Ensino e saber jurídico*. Eldorado. p. 82.

<sup>79</sup> Em Warat, de modo geral, a expressão “senso comum teórico dos juristas” designa as condições implícitas de produção, circulação e consumo das verdades nas diferentes práticas de enunciação e escritura do Direito. Também, sustenta que é um para-linguagem, que está mais além dos significados para estabelecer em forma velada a realidade jurídica dominante. Em sentido mais restrito fala, ainda, de “senso comum teórico dos juristas” para pôr em relevo o fato de que no Direito a ordem epistemológica de razões é substituída por uma ordem ideológica de crenças que preservam a imagem política do Direito e do Estado, de conformidade com isso todas as opiniões comuns dos juristas são manifestadas como ilusão epistêmica. (WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao direito I. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: S. A. Fabris. 1994. p. 13/16.)

<sup>80</sup> Ancorado, nas reflexões de Hans-Georg Gadamer – a partir das quais entende que toda interpretação é a compreensão atual do passado, expondo-se que haja vista a *tradição* jurídica formadora dos *preconceitos (pré-conceitos)*, arraigados nos profissionais do direito (*tradição modeladora dos preconceitos não suspensos*), ela acaba por sustentar a permanência da *crise no e do Direito* – encontra-se, em Lenio Streck, que essa crise ocorre em vários níveis, apresentando (sem deixar de apontar outros), como um plano mais complexo, a inefetividade da Constituição. Constrói-se um *habitus* (sentido comum), no interior do qual a Constituição é apenas mais uma lei, espécie de “capa de sentido”, circunstância que fragiliza sobremodo qualquer possibilidade de prevalência do sentido de dirigismo constitucional ou de força normativa da Constituição. E destaca: é a crise de paradigmas, instala, igualmente, porque a dogmática jurídica, em plena sociedade transmoderna e repleta de conflitos transindividuais, continua trabalhando com a perspectiva de um Direito cunhado para enfrentar conflitos interindividuais, nítidos nos Códigos. Mas isso tudo, no rastro de Gadamer, pressupõe um *questionamento da história efetual* para que a *tradição saia do lusco-fusco em que se encontra para o claro e aberto de seu real significado*. (Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método I*. tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 393/397)

Convém mencionar que, diante da exigência de se superar essa *crise* (predominante em todo o meio jurídico), à luz da hermenêutica jurídica, Lenio Streck propõe a teoria denominada de Nova Crítica do Direito (NCD) de cariz hermenêutico-fenomenológico (ontologia fundamental heideggeriana-gadameriana), no plano da qual se compreender a crise “como” *crise do Direito*, construindo, assim, as *condições de possibilidade* (caminhos) para a sua superação. Explica este autor que, para tanto, faz-se necessário abrir uma *clareira* no interior do pensamento dogmático jurídico, fincando as bases para uma construção de um discurso que possa denunciar a *crise*, engendrada pelo sentido comum teórico (*habitus dogmaticus*), pelo qual se manifesta o *ser* do Direito (o sentido como “é” e tem sido aplicado quotidianamente, a exemplo de quando se percebe a inefetividade da Constituição, a não implementação dos direitos sociais). A *tradição* (como a cultura jurídica liberal) existe e molda os *pré-juízos* dos juristas, mas para superá-la é preciso desocultar (sem uso de métodos) os *pré-juízos* (compreendendo-os como tais), deixando manifestar-se o sentido da Constituição (e seus desdobramentos jurídico-políticos, como função social da propriedade, direito à moradia, etc.). Enfim, para Streck a Nova Crítica do Direito (NCD) tem a função de des-velar o “direito constitucionalizado” (instaurado pelo Estado Democrático de Direito), suspendendo e superando os *pré-juízos*, abrindo uma *clareira* no campo da *tradição* da dogmática jurídica, refém da objetificação metafísica (a tarefa de desobjetificar a Constituição somente será possível com a superação do paradigma metafísico que (pré)domina o imaginário dos juristas)<sup>81</sup>. Enfim, de mão dessa teoria hermenêutica (NCD), defende-se superar a pré-compreensão fundada numa dominante cultura de natureza liberal, que continua a (pre)dominar o “senso comum teórico dos juristas”, para, então, desvelado o (novo) entendimento proposto pela Constituição, haver condições de possibilidade deixar a jurisdição constitucional atuar

---

<sup>81</sup> Sobre as bases para uma Nova Crítica do Direito (NCD) e as possibilidades emancipatórias da Teoria

junto a esfera administrativa e legislativa no sentido de garantir a efetividade dos direitos fundamentais sociais, a exemplo do direito à moradia.

Portanto, na linha desse entendimento hermenêutico, melhor se desvela que a tradição político-jurídica (forjada principalmente na doutrina de Montesquieu) tem-se por confinada no contexto político, social e econômico de um tempo pretérito, quando então se delineavam os contornos do Estado moderno, tratando-se, pois, de um quadro que não mais se encontra no panorama do Estado Democrático de Direito, onde mais cabe falar numa *interdependência* entre as funções ou atividades estatais. Para Paulo Bonavides (em abandono da teoria de Montesquieu), é possível ir mais longe e afirmar que o princípio envolveu, no campo do constitucionalismo, de aplicação empírica e de interpretação assinaladamente restritiva, para conceituação aprimorada, em que os poderes, como aspectos diversos da soberania, se manifestam em ângulos distintos, abandonando-se, daí, expressões impróprias e antiquadas, quais sejam *separação* e *divisão*, substituídas por outras mais corretas, a saber, *distinção*, *coordenação* e *colaboração*. A tendência para a vinculação, a síntese e a colaboração dos poderes atesta que já se não teme o poder, no moderno Estado jurídico e democrático<sup>82</sup>. Assim, como aduz Rodolfo Mancuso, a evidente *interação* e *complementaridade* entre as funções e atividade do Estado contemporâneo mostra a não-razão da tese que (ainda) pretende erigir a clássica separação dos poderes em

---

*Jurídica*, consultar: STRECK, 2004, *op. cit.*, p. 174/288.

<sup>82</sup> Formalmente, quase todas as Constituições do País, desde o Império à República, consagraram-no [o princípio clássico de Montesquieu] nas bases de uma colaboração, que foi apenas no texto, meramente nominal, e sempre desmentida, já pela monarquia (o intervencionismo do Poder Moderado), já pela República. Urge, pois, repudiá-lo como dogma, quando o presidencialismo, acobertado pela Constituição, dele se serve para cultivar, de fato, a hipertrofia do Executivo. (Ver: BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 73/88.)

obstáculo à ampla cognição, pelo Judiciário, dos questionamentos sobre as políticas públicas<sup>83</sup>.

Sem dúvida, à luz tudo que se precedeu, superada aquela cultura liberal, deixando-se predominar as concepções constitucionais do Estado Democrático de Direito, possível entender e defender a intervenção jurisdicional nos Poderes Executivo e Legislativo. Admitindo-se, portanto, que o Poder Judiciário possa recepcionar demandas envolvendo a discussão de políticas públicas que sejam imprescindíveis à efetividade dos direitos fundamentais sociais, principalmente, quando se comprova que a sua inefetividade ou a violação, decorre da inatividade de agentes administrativos e legislativos<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*. In. MILARÉ, Édís. (coord.) *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.731.

<sup>84</sup> No terceiro capítulo será a abordagem mais desdobrada, quando (a partir do caso a ser estudado) apontar-se-á a possibilidade de acessar o Judiciário, mediante a ação civil pública, visando que se atenda interesses transindividuais por habitação.

### 3 MORADIA: ASPETCO POLÍTICO-SOCIAL

*“Eu nada entendo da questão social.  
Eu faço parte dela, simplesmente...  
E sei apenas do meu próprio mal,  
Que não é bem o mal de toda a gente...”<sup>85</sup>*

#### 3.1 Inefetividade do direito à moradia: impacto histórico da intervenção estatal na política habitacional urbana

Como acabou de se vislumbrar, no capítulo anterior, pela ordem jurídica internacional e pelo ordenamento constitucional brasileiro, o bem social da moradia reveste-se como um direito humano e fundamental que deve ser prestado e garantido pelo Estado brasileiro a toda população. Entretanto, paradoxalmente, a realidade concreta deste país denuncia que o direito à moradia não se materializa, para grande parcela da sociedade que sobrevive em situação de pobreza<sup>86</sup>. Daí que nem mesmo as implicações dessa

---

<sup>85</sup> QUINTANA, Mario. *Quintana de bolso*. Porto Alegre: L&PM, 1997. p. 10.

<sup>86</sup> Entre as atuais e inúmeras definições de pobreza, há aquela que foi elaborada para quantificar o seu tamanho em determinada população, fazendo-se, para tanto, um “corte” por um valor monetário ou renda disponível que uma pessoa ou uma família recebem em dado período; definindo-se como *pobres* aqueles que recebem abaixo de um valor monetário (a “linha de pobreza”) suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, etc.) e como *indigentes* (ou *miseráveis*) aqueles que recebem abaixo de um valor (“linha de indigência”) suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Há estudos, porém, afirmando que a *renda*, de forma isolada, é fator insuficiente para mensurar a pobreza nas suas múltiplas dimensões, devendo-se incorporar a análise outras variáveis sociais a fim de se dar uma visão mais abrangente e completa da pobreza; entre estes há os que adotam como significado de pobreza (incluindo pobres e miseráveis) a não satisfação plena das necessidades humanas básicas e o estado de privação de bens e serviços sociais. A este último entendimento filia-se este trabalho. (Consultar: SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 43/53.)

positivação (a força jurídica, o dirigismo constitucional, no Estado Democrático de Direito) parecem não ser suficientes para garantir a concretização daquilo que se concebe como moradia adequada. Mas, há de se considerar que a projetada impossibilidade de se dar plena efetividade a esse direito social tem raízes históricas, em particular, ligadas ao desenvolvimento da política habitacional urbana ao longo dos governos nacionais que se sucederam no Brasil.

Por certo, revela-se paradoxal o fato do Estado brasileiro comprometer-se internacionalmente com os direitos humanos e se responsabilizar constitucionalmente em efetivar os direitos fundamentais sociais, mas, na realidade, não materializar, sonegar, negligenciar, enfim violar o direito à moradia, sendo incapaz de o promover meios de acesso à habitação adequada para milhares pessoas. A propósito, como assevera Roberto Aguiar,

Observando-se os ordenamentos jurídicos nacionais, principalmente suas constituições, veremos que os princípios consagrados pela declaração estão cristalizados em normas jurídicas editadas pelo Estado. Esse fenômeno poderia nos induzir a acreditar que os direitos humanos passaram a ser admitidos por vários Estados, passaram a ser praticados no relacionamento das forças sociais das várias sociedades. Mas essa admisão é despida de verdade, pois, em sua grande maioria, os Estados consignam os direitos humanos em seus documentos legais, mais como forma de justificar sua “modernidade”, enquanto na prática nada acontece que se configure como pálida imagem do que está escrito na lei. Portanto, o que encontramos são direitos humanos literais que existem nas leis mas não se constituem nas relações reais. Aliás, é preciso que, formalmente, tais princípios sejam aceitos, sob pena de o Estado ser considerado bárbaro ou mesmo sofrer sanção da hipocrisia de certos outros Estado. Esse problema justifica a continuidade da luta pelos direitos humanos que, embora consignados na lei, não repercutem nas relações concretas.<sup>87</sup>

Na mesma linha dessa constatação, não se pode deixar citar as palavras de José Eduardo Faria,

esse tem sido o grande paradoxo dos direitos humanos – e também dos direitos sociais – no Brasil: apesar de formalmente consagrados pela Constituição, em termos concretos eles quase nada valem quando homens historicamente

<sup>87</sup> AGUIAR, Roberto A.R. de. *Direito, poder e opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. p. 171/172.



localizados se vêm reduzidos à mera condição genérica de “humanidade”; portanto, sem a proteção efetiva de um Estado capaz de identificar as diferenças e as singularidades dos cidadãos, de promover justiça social, de corrigir as disparidades econômicas e de neutralizar uma iníqua distribuição tanto de renda quanto de prestígio e de conhecimento.<sup>88</sup>

Num complexo cenário de exclusão social brasileiro<sup>89</sup> – destacado no não acesso ao bem moradia adequada – pode ser explicado por um emaranhado de fenômenos sociais, econômicos, jurídicos e políticos ocorridos em diversos contextos históricos. E dentro de todo esse conjunto de aspectos interligados, neste capítulo, dar-se-á ênfase a recuperar e examinar como a ausente ou insuficiente e, por vezes, equivocada intervenção estatal – no campo da política habitacional urbana –, ao longo dos anos, chegou impactar no sentido de constituir e influenciar o intrincado quadro social-urbano de inefetividade do direito a moradia. Seguindo por essa linha, far-se-á um recuo histórico, do interregno que vai de 1900 (dentro da Primeira República) até 1985 (com a implantação da chamada Nova República), no sentido de examinar o impacto da interferência estatal na dinâmica daquilo já se chamou de “exclusão social do ambiente residencial urbano”, marcado por duas situações que se sobrepõem numa única complexidade, de um lado, a segregação espacial (periférica) de outro, a provisão informal da moradia (auto-construção da casa)<sup>90</sup>, padrão,

---

<sup>88</sup> FARIA, *op. cit.*, p. 95.

<sup>89</sup> A exclusão social relaciona a acumulação de deficiência de várias ordens, podendo ser entendida como a negação (ou o desrespeito) dos direitos que garantem ao cidadão um padrão mínimo de vida. A exclusão social pode ser vista como uma forma de analisar como e porquê indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias (tem sido progressivamente utilizada em políticas públicas). A noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais, de modo que abrange não só a falta de acesso a bens e serviços sociais que significam a satisfação de necessidades humanas básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania, representação política, etc. (Ver: ROLNIK, Raquel. (coord.) *Regulação urbanística e exclusão territorial*. São Paulo: Polis, 1999, p. 8).

<sup>90</sup> A “exclusão social do ambiente residencial urbano” pode ser representada, por exemplo, pela provisão informal da moradia, que se constitui desde a aquisição ou ocupação de solo periférico, clandestino e irregular, não servido de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos (segregação espacial) até a autoconstrução da habitação em condição, geralmente, inadequada, precária, insalubre. Em relação aproximada, classifica-se, também, esse panorama de “padrão periférico de urbanização”. (Cf. BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Espaço Liberdade: FAPESP, 1998. ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: a legislação, a política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997.)

aliás, que ainda caracterizam muitos assentamentos habitacionais na atualidade, como se observará nos dados estatísticos ao final deste capítulo.

Importa esclarecer que, dado o vínculo existente, a questão da moradia, inevitavelmente, segue inserida num panorama de urbanização das grandes cidades brasileiras<sup>91</sup>. Nessa esteira – em razão dos principais estudos concentrarem nas regiões urbanas metropolitanas<sup>92</sup> –, explique-se que a presente abordagem faz uso de literatura relacionada aos centros urbanos (como paulistano) que sofreram um intenso movimento migratório e conseqüente processo e precarização das condições de habitabilidade urbana e segregação territorial.

Não obstante tais estudos reproduzirem o panorama habitacional-urbano-metropolitano, em certa medida, supõe-se que se pode utilizá-los como base teórica do presente trabalho – guardadas as peculiaridades e o contexto locais –, em geral, a avaliação do impacto da intervenção estatal em âmbito nacional (identificada na ausência, insuficiência ou equivocada política habitacional urbana) acabou por reproduzir, com grande similitude, em muitas outras médias e grandes cidades brasileiras, a “exclusão

---

<sup>91</sup> No presente estudo, não será objeto de estudo as questões relacionadas à planejamento urbanístico ou regularização fundiária, de modo que não se aborda aspectos jurídicos da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade.

<sup>92</sup> Neste trabalho, entre outras obras, utilizou-se das seguintes: BLAY, Eva Alterman (org.). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: Vozes, 1979. RAGO, Luzia Margareth. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar, Brasil 1890 - 1930*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987. KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Terra de habitação versus terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984. AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Espaço Liberdade: FAPESP, 1998. VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*, Rio de Janeiro: Zahar, 1980. VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2003. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

social do ambiente residencial urbano”. Basta estar que, o fenômeno muito semelhante do caso a ser examinado no terceiro capítulo, qual seja o as ocupações habitacionais, em área de risco, rente à ferrovia da cidade de Passo Fundo.

Abordado esses pontos preliminares, na seqüência, então, será examinado um histórico das políticas governamentais no campo da moradia ou habitação popular<sup>93</sup> e, logo em seguida, com a população forçadamente constituindo seu ambiente habitacional no entorno dos centros urbanos, o que ainda se constata em pesquisas recentes.

### **3.1.1 Controle higiênico das habitações e vilas operárias**

Esclareça-se que se opta por dar início a presente abordagem a partir do limiar do século XX (1900), em vista de desejar começar apresentando o momento no qual os problemas habitacionais urbanos foram tratados pelo Estado brasileiro apenas como uma questão de salubridade (sanitária, higienista, com a eliminação de algumas formas coletivas de morar), sem exercer qualquer ação pública no sentido de prover moradia popular, o que estava nas mãos da iniciativa privada, a exemplo da construção de casas dentro das chamadas vilas operárias.

Nesta época, a população estava ainda sob administração da Primeira República (estendida até 1930) de cunho liberal-oligárquico não interventora no setor privado, a qual acompanhava, assim, as concepções liberais, com a separação do Estado e da sociedade,

---

<sup>93</sup> Pode-se dizer que moradia ou habitação popular é uma expressão que, usualmente, identifica a casa de/para pessoas que são classificadas dentro dos critérios de pobreza.

em que aquele era um simples organismo incumbido de proteger a liberdade da sociedade civil<sup>94</sup>. Em vista da peculiaridade liberal-oligárquica, a Administração do Estado brasileiro deixava a produção habitacional nas mãos apenas de investidores particulares, os quais aplicavam capital em casas para locação, até porque havia demanda de trabalhadores que migravam, predominantemente, para cidades onde vinha desenvolvendo-se um crescente processo da primeira etapa da industrialização brasileira, como ocorria em São Paulo<sup>95</sup>. Diga-se de passagem, na época a incitativa locacional privada era lucrativa e segura, pois, não havendo controle estatal, por um lado os valores dos aluguéis regulavam-se pelas regras do mercado (lei da oferta e da procura), por outro se permitia o despejo (por denúncia vazia), fundado no direito à propriedade, garantido pela Constituição vigente e pelo Código Civil da época.

Apesar de predominar as concepções liberais, decorrido o tempo, teve de haver uma ação política, na tentativa de controlar a produção e o consumo do espaço urbano e da habitação popular. Entretanto, impôs-se uma interferência estatal autoritária, ditada pela ordem sanitaria e higienista por uma via de polícia sanitária. E isso se motivou, entre outros motivos, porque, a cargo da iniciativa privada, deu-se uma irracional produção capitalista de edifícios (em loteamentos indiscriminados e com precariedade dos serviços

---

<sup>94</sup> Em síntese, à luz do liberalismo, as incumbências naturais do Estado eram: editar leis, fazer justiça, proteger a nação contra o inimigo externo, manter a ordem pública e cunhar moeda. (Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *Educação, Estado e Poder*. Ed. Brasiliense. 1987. p. 54.)

<sup>95</sup> O mercado imobiliário passou a ser atraente como forma de reprodução do capital, com altas taxas de lucro. Os investidores se multiplicam na produção de casas de aluguel: os profissionais liberais, donos de pequeno comércio ou de oficinas, industriais, fazendeiros, viúvas herdeiras, todas estas categorias capitalistas investem na construção de casas para aluguel. Assim, até década de 30, era raro que operários e trabalhadores de baixa renda fossem donos de suas moradias – e mesmo grande parte da classe média ocupava casas de aluguel. Como o Estado não se imiscuia, intrometia, na provisão de moradias, não havendo linhas de financiamento nem esquemas que facilitassem a construção de casas na periferia dos núcleos urbanos pelos próprios trabalhadores, era muito difícil para qualquer assalariado adquirir um bem cujo valor absoluto ultrapassava em muito seus rendimentos mensais e sua capacidade de poupança (Ver: BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985. p. 10/11. BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Espaço Liberdade: FAPESP, 1998. p 83.)

de água e esgoto) o que veio a constituir séria ameaça à saúde pública. Nesse contexto, em meio aos surtos epidêmicos que se julgava vir da aglomeração perniciososa da população em cubículos estreitos e dos bairros pobres (ameaçando invadir as casas elegantes dos recentes bairros ricos), a preocupação inicial com as condições de habitabilidade urbana parte dos higienistas sociais, os quais tinham como norteadora da ação estatal a remodelação da cidade consistente em um maior separatismo, designando a cada grupo de moradores das cidades um lugar específico<sup>96</sup>. De conformidade com Nabil Bonduki, porém:

ao se tornarem um guia para a ação estatal, as concepções higienistas resultaram em um ‘autoritarismo sanitário’, ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres –, nunca questionando suas causas. O controle higiênico das habitações e a conseqüente vigilância de seus moradores por meio de visitas domiciliares, a legislação de combate aos cortiços e habitações coletivas, as desinfecções violentas e arbitrárias, os excessos e interdições dos prédios – tudo isso fazia parte desse autoritarismo sanitário.[...] Fora a abordagem higienista, a participação do Estado foi limitada. O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim, que criou uma polícia para vigia-los, examina-los e inspeciona-los, e uma legislação para servir-lhes de padrão; porém, pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as.<sup>97</sup>

Logo, tendo como questão central a salubridade da moradia, os agentes estatais da Primeira República valeram-se da imposição higienista para atuar contra a precariedade das habitações. No rastro do higienismo, passou-se a oferecer para iniciativa privada incentivos fiscais e vantagens, visando a provisão de habitações, classificadas de as casas higiênicas<sup>98</sup>. Muitas destas foram construídas em um único lugar, nas chamadas vilas operárias, divididas em duas modalidades diversas: o assentamento habitacional

<sup>96</sup> Cf. RAGO, Luzia Margareth. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 163/165.

<sup>97</sup> BONDUKI, *op. cit.*, p. 27;41/43.

<sup>98</sup> Diga-se de passagem, com incentivo à produção de casas higiênicas, tentou-se (sem êxito) impor limites à construção dos cortiços, sob justificativa de que estes propiciavam a contaminação e a disseminação de epidemias – doenças físicas e morais – sendo lugares de exploração e de deformação do caráter do trabalhador. (RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 55.)

promovido por empresas e destinado a seus funcionários (vila operária de empresas/fábricas) e aquele produzido por investidores privados e destinado ao mercado de locação (vila operária particular)<sup>99</sup>.

Nas fábricas, como explana Eva Alterman Blay, era quase um prêmio conseguir os abrigos disponibilizados, porém, ao terem o emprego e a casa vinculados, os trabalhadores acabavam sujeitando-se a inúmeras condições já que para a empresa, a habitação era um fator de exercer pressões sobre os operários, além disso, representava um investimento imobiliário cujo capital retornava inúmeras vezes aumentado na forma de aluguéis pagos pelos operários. Entretanto, destaca Eva Blay, a medida que vai se provocando excedente de mão-de-obra, essas modalidades de vila operárias deixam de ser construídas, elevando ainda mais a deficiência do aparato habitacional, pois passava-se a disponibilizar casas que eram utilizadas em sua capacidade máxima, compartilhadas, sobretudo pelo operariado, bem como a dar início da expansão urbana periférica e desordenada<sup>100</sup>. A propósito, dizendo que as empresas transferem os custos da moradia para o trabalhador e os relacionados aos serviços de infra-estrutura urbana para o Estado, expôs Lucio Kowarick que:

Deste momento em diante as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário. A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de 'periferia': aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica.<sup>101</sup>

Então, com a o crescimento desordenado das periferias nas grandes cidades, começa-se a defender a idéia de que cabia ao Estado intervir na produção de moradias aos

---

<sup>99</sup> BONDUKI, *op. cit.*, p 47/78.

<sup>100</sup> BLAY, Eva Alterman. *A política e o habitante*. In: BLAY, Eva Alterman (org.). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 79/80.

<sup>101</sup> KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 31.

trabalhadores, vindo-se, assim, a considerar que haveria de criar meios públicos de difundir a casa própria. Aparecia a primeira forma de atuação estatal na produção de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias populares para trabalhadores, por meio dos órgãos a seguir expostos.

### **3.1.2 Política habitacional dos governos populistas: Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e Fundação da Casa Popular (FCP)**

Com o fim de viabilizar o acesso à casa própria, para os setores da chamada classe trabalhadora urbana, surge a primeira iniciativa estatal, por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criados ainda no período provisório do governo de Getúlio Vargas, em 1930. E, mais tarde, no ano de 1946, vem a ser instituída a Fundação da Casa Popular (FCP) na gestão de governo de Eurico G. Dutra. Considere-se que, no quadro desse contexto histórico, em meio a tendência mundial à intervenção estatal na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência<sup>102</sup>, entrava em cena na política brasileira o populismo<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Como explica Fabio Konder Comparato, nos anos trinta, chegava-se numa época na qual se dava o ocaso do liberalismo em todo o mundo, com a passagem do Estado liberal para o Estado social; entretanto, na realidade essa passagem não ocorreu no Brasil, haja vista que – a meio caminho entre o Estado liberal de antanho e o verdadeiro Estado social (participacionista, exercido pelo povo) – a intervenção estatal no campo econômico e social, bem como na sociedade teve características paternalistas e conciliatórias, evitando-se, de todas as maneiras, que houvesse alguma participação popular nos exercícios das funções públicas e na organização dos poderes brasileiros. (COMPARATO, 1987, *op. cit.*, p. 56.)

<sup>103</sup> O populismo é produto da longa etapa de transformações pela qual passa a sociedade brasileira a partir de 1930. Cuida-se de um fenômeno político que assumiu diversas facetas e estas foram frequentemente contraditórias. O populismo foi determinado pela manipulação das classes populares mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações. Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano. Estilo de administração pública sensível às pressões populares, permeada por uma política de massas que buscava conduzir, manipular suas aspirações; por vezes, teve que se apoiar sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-45), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-64). (Ver: WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. In. FURTADO, Celso *et. al. Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 49/75)

A fim de viabilizar a inédita experiência estatal de promover o acesso à casa própria, em âmbito nacional, com subsídios de fundos públicos e sociais, o governo getulista atribuiu aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) o designo de enfrentarem a produção de moradias às categorias profissionais que dispusessem das Carteiras Prediais dos IAPs. Tratava-se esta de uma incumbência secundária, já que tais instituições foram montadas para proporcionar, diretamente, benefícios previdenciários e assistência médica aos trabalhadores conveniados.

Dessa maneira, isoladamente, iniciou a interferência estatal na provisão habitacional, concedendo financiamentos para construção da casa própria apenas àquelas pessoas associadas aos institutos. Em certa medida, era um caráter corporativo que, na avaliação de Nabil Bonduki, traçou uma linha divisória entre os cidadãos com direitos sociais (trabalhadores assalariados) e os subcidadãos (setores populares não assalariados, não integrados à economia formal capitalista), os quais não tinham lugar na nova ordem social, pois, pela ótica dos IAPs eram estigmatizados como “marginais” e excluídos da proteção do Estado (muitos classificados como favelados)<sup>104</sup>.

Com o passar do tempo, vendo que essa restrita intervenção estatal não era suficiente para atender a demanda habitacional, o governo Vargas – tentando dar uma suposta resposta à carência de moradias – provocou o congelamento dos aluguéis, instituído pela Lei do Inquilinato, em 1942. Entretanto, isso agravou a situação, desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação e provocando uma enxurrada de despejos, ao mesmo tempo em que ampliava a demanda por alojamento, haja vista a intensificação do processo de urbanização e migração interna do campo em direção

---

<sup>104</sup> BONDUKI, *op. cit.*, p 109/110.



às grandes cidades. Diante disso, restou a própria população providenciar opções para equacionar problema habitacional, por meio de produção alternativa de moradias: auto-emprego em favelas, loteamentos periféricos e outros assentamentos informais.

Mergulhava-se, como entende Nabil Bonduki, numa grave e dramática crise:

A crise de habitação que atingiu os não-proprietários nas principais cidades brasileiras a partir da década de 40 foi consequência de profunda mudança no mercado de provisão habitacional. Embora influenciada pela conjuntura econômica da Segunda Guerra, essa mudança foi estrutural e era parte dos novos rumos tomados pela economia e pela sociedade brasileira [...]. Vivia-se uma situação contraditória: para financiar a montagem do parque industrial era preciso reduzir a forte atração que a propriedade imobiliária exercia como campo de investimento, mas a industrialização requeria condições básicas de sobrevivência nas cidades, como o alojamento dos trabalhadores [...]. A Lei do Inquilinato desestimulou a produção habitacional privada, ao passo que as iniciativas estatais no setor sempre foram insuficientes. A construção de casas pelos próprios trabalhadores nas favelas e loteamentos periféricos, apenas começava a se tornar uma prática corrente [...]. A situação foi agravada ainda mais pelo agressivo processo de renovação dos centros urbanos das principais cidades brasileiras, que ocorreu simultaneamente a uma febre imobiliária [...]. Os motivos da crise habitacional eram, portanto, complexos e diversificados.<sup>105</sup>

Em meio a essa situação, chegou ao fim o intervencionismo getulista, dando início a, também, conhecida quarta República (1946-1964), com o governo de Eurico G. Dutra (46-51), o qual, forçado pela conjuntura na área habitacional urbana e diante do descrédito dos IAPs, instituiu a Fundação da Casa Popular (FCP), incumbida de subsidiar e promover conjuntos habitacionais com infra-estrutura urbanística a toda classes trabalhadoras<sup>106</sup>.

De acordo com o estudo de Sérgio Azevedo e Luis Andrade, com o passar do tempo, a realidade encarregou-se de demonstrar quão as metas e as ações populistas foram desproporcionais à maturidade institucional, à força e aos recursos da FCP. Isso porque,

<sup>105</sup> BONDUKI, *op. cit.*, p. 247/248.

<sup>106</sup> A Fundação da Casa Popular (FCP) foi instituída e regulada pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, tendo suas bases financeiras e finalidades estabelecidas pelo Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. (BRASIL. Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 set. 1946. Disponível em <[https://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.)

sob o manto do populismo, a real motivação da instituição deste órgão não era resolver ou equacionar o problema habitacional, mas, sim, alcançar penetração junto aos trabalhadores urbanos e angariar legitimidade, em outras palavras, visava antes de tudo inibir a mobilização popular e angariar votos. Assim, longe de ser uma questão prioritária, desde quando foi instituída até 1960, a FCP não conseguiu ampliar a provisão de habitações (mesmo no período Kubitschek quando houve sua maior atuação), haja vista que o modo populista de governar foi até onde as verbas públicas permitiram alimentar a política habitacional clientelista e paternalista<sup>107</sup>.

Portanto, durante todos os anos de existência da FCP, tratou-se a questão da moradia menos como uma política social e mais como instrumento fisiológico para assegurar apoio eleitoral aos partidos governistas, de modo que, sem estratégia para enfrentar crescente urbanização das cidades, essa Fundação revelou-se incapaz de formular uma proposta estatal para atender o agravamento do problema habitacional nas periferias urbanas<sup>108</sup>.

Enfim, ao longo da trajetória dos IAPs e da FCP, a intervenção estatal não produziu uma política social ampla e eficaz para resolver ou equacionar amplamente o acesso à habitação popular, entre outros motivos, principalmente, em vista da falta de prioridade e dos interesses contraditórios dos governos populistas<sup>109</sup>. Depois disso, como se passa a

---

<sup>107</sup> AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 19/54.

<sup>108</sup> Cf. BONDUKI, *op. cit.*, p. 125.

<sup>109</sup> Lembre-se que, após a posse de Jânio Quadros e João Goulart em 31 de janeiro de 1961, foi proposta uma reformulação da política de habitação nacional com a apresentação do Plano de Assistência Habitacional, bem como elaboração do projeto de lei criando o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), o que transformaria FCP em banco hipotecário, na perspectiva de, assim, tornar a política habitacional auto-sustentável, porém, o projeto não chegou a sair do papel. (Cf. AZEVEDO. ANDRADE, *op. cit.*, p. 40/54.)

verificar, a partir de 1964, com o Regime Militar haveria novas formulações entorno da política habitacional nacional.

### **3.1.3 Política habitacional no regime militar: Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH)**

Após o golpe de 31 de março de 1964, a questão da moradia popular foi eleita como o “problema fundamental” pelo governo ditatorial. Assim, o primeiro grande ato do governo militar foi um plano habitacional, culminando com a instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH). Pelo contorno histórico deste período, em verdade, pode-se notar que aquele problema teria sido formulado falsamente, pois não veio a ser articulado em virtude das razões intrínsecas a necessidade de moradia, mas em decorrência de uma estratégia do poder militar, visando legitimidade social e controle de potenciais conflitos que poderiam ocorrer depois do golpe<sup>110</sup>.

Nesse contexto, aparentemente, de modo prioritário, visando atender às necessidades habitacionais dos segmentos mais pobres, foi no governo Castelo Branco que se adotou a nova política nacional de habitação, instituiu-se o sistema financeiro para aquisição da casa própria, bem como criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). Ao entrar em operação o BNH, inicia-se a montagem do Sistema Financeiro de Habitação

---

<sup>110</sup> Tratava-se de um momento no qual era crucial para o novo regime dar provas de que seria capaz de atacar os problemas sociais. A percepção era que havia uma “vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que precisava mostrar o novo governo era receptivo as suas necessidades. Motivação análoga levaria à criação do Instituto de Reforma Agrária (IBRA). Tanto o BNH quanto o IBRA faziam parte de elaborada estratégia destinada a “esfriar” as massas, e, se possível, obter delas o apoio. (BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In. MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 40/47. AZEVEDO. ANDRADE, *op. cit.*, p. 55/60

(SFH) o qual vai ser implantado, oficialmente, em 1968, visando garantir constantes e elevados recursos para não tornar os programas habitacionais dependentes do erário público, assim como promover o retorno do capital aplicado a fim manter e aumentar a capacidade dos investimentos habitacionais<sup>111</sup>.

Pelas diretrizes da política habitacional em tela, segundo Gabriel Bolaffi, cabia ao BNH o papel de principal financiador dos recursos, enquanto que ao setor privado incumbia a tarefa de executor. Em outras palavras, limitando-se a arrecadar e financiar, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir a uma variedade de agentes privados intermediários todas as suas funções – da construção a cobrança –, o que, aliás, alimentou o surgimento e fortalecimento de empresas ligadas ao mercado de financiamento, produção e venda de moradias, as quais, notadamente, acabaram vinculando-se às classes economicamente mais abastadas<sup>112</sup>.

Embora a política habitacional tenha ficado ameaçada com escassez de recursos nos dois primeiros anos, essa dificuldade acabou sendo resolvida, após o BNH ser designado para gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1966, na forma de uma poupança compulsória<sup>113</sup>. A partir daí, destinado-se,

---

<sup>111</sup> A Lei 4.380 de 1964 previa que o governo federal, mediante o Ministro de Planejamento, passasse a formular “a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (art. 1º). Mas, intervenção direta no setor habitacional seria feita, entre outros órgãos federais, por intermédio do BNH (art. 2º, I e II). E, ficando reservado à “iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações” (Art. 3º, II). (BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set.1964. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.)

<sup>112</sup> BOLAFFI, *op. cit.*, p. 53/54.

<sup>113</sup> O FGTS foi instituído pela Lei 5.107 de 1966, na qual consta que “todas as empresas sujeitas à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ficam obrigadas a depositar, em conta bancária vinculada, importância correspondente a 8% da remuneração a cada empregado” (art. 2º), assim como que a gestão dos

prioritariamente, à construção de casas de interesse social, os recursos do FGTS eram drenados para o BNH que os acumulava e realizava os financiamentos dos empréstimos, por intermédio de seus agentes credenciados (cooperativas, companhias habitacionais). Assim, haveria recurso para aplicar, prioritariamente, nas construções de conjuntos habitacionais, destinados aos grupos familiares de baixa renda, isto é, que percebiam renda mensal de um a três salários mínimos.

Para atender essa renda salarial, surgiram as Companhias Habitacionais (Cohabs), que foram tratadas com uma certa primazia política, entre os anos de 1965 e 1969 – período, aliás, no qual regime militar tentava legitimar-se junto às classes populares, tanto que subsidiou a maior parte das habitações populares. Mas, nos anos seguintes, a predominância pela atuação nitidamente empresarial provocou a fragilidade financeira das Cohabs (crise – pela crescente inadimplência – e esvaziamento – por abandono de imóveis), haja vista a incapacidade das famílias residentes manter o pagamento dos financiamentos, diante da precária situação econômica decorrente ou falta de renda formal ou da deterioração salarial (que não acompanhava a correção monetária do BNH). Com o agravamento da situação, numa das tentativas de diminuir os índices de inadimplência e revigorar as Cohabs, em 1975, decidiu-se que tais Companhias passariam a atender uma clientela com maior renda, concentrada na faixa de três a cinco salários mínimos, penalizando-se, assim, aqueles que estavam abaixo desse rendimento<sup>114</sup>.

Paralelamente a isso, do outro lado, quem ganhava com a política habitacional em tela eram classes média e alta. Com razão, desde o início até o fim, foram elas quem mais

---

recursos do FGTS cabe ao BNH. (art. 11). (BRASIL. Lei nº 5.107, de 14 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 1966. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.)

se beneficiaram com os financiamentos do BNH, em detrimento da classe de baixa renda (que diziam ter sido a razão da própria existência dessa instituição). Isso porque, a atuação do BNH/SFH desviou o foco e acabou promovendo investimentos/financiamentos para construção de moradias das elites sociais com faixas de renda mais elevadas. Em face disso, na avaliação de Lucio Kowarick:

“é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional da Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários.”<sup>115</sup>

Nesta linha, ainda, o BNH garantiu investimentos às empresas do setor privado (mercado imobiliário) a fim de que pudessem melhorar e instalar infra-estrutura urbana nos centros das médias e grandes cidades, onde erguiam os arranha-céus, edifícios comerciais e residências para servir as classes mais aquinhoadas<sup>116</sup>. Enquanto isso, a população pobre era empurrada para locais situados fora do núcleo urbano, visto que as Cohabs tinham como prática comprar terrenos no círculo periférico das cidades, sob o pretexto de serem mais baratos. Com esse fenômeno, elitizando e segregando, a dinâmica construtiva empresarial renovou e constituiu os tecidos urbanos centrais modernos e, concomitantemente, produziu ainda mais as suas periferias. A propósito, essa política urbana (de uso e ocupação do solo) contribuiu com a elevação dos preços das áreas centrais atendidas por infra-estrutura e, por conseguinte, com o aumento da especulação

---

<sup>114</sup> Acerca da trajetória das Cohabs de 1964 a 1980: AZEVEDO. ANDRADE, *op. cit.*, p. 90/102.

<sup>115</sup> KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 50.

<sup>116</sup> Entenda-se isso foi resultado da base empresarial de provisão da propriedade privada da casa, que, ainda cumpriu com um importante papel ideológico, pois aqueles setores elitizados beneficiados por essa política constituíram um sustentáculo político ao governo ditatorial. (MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987. p. 30/37)

imobiliária<sup>117</sup>. Além disso, seguindo orientações da política econômica, os investimentos arrecadados do FGTS tomaram o caminho das grandes obras, e, principalmente, atendendo aos interesses das grandes empresas nacionais de construção pesada, a exemplo dos projetos nacionais de mineração, de geração de energia e de transporte<sup>118</sup>.

Nota-se que os recursos do BNH – oriundos do Fundo dos trabalhadores – deixaram de ser aplicados naquelas prioridades políticas que haviam sido planejadas e declaradas legalmente, tais como nas construções de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação. Sem dúvidas, aquele dito “problema fundamental” (eleito no início do governo militar) foi mesmo relegado ao plano secundário, a uma falsa preocupação, pois as populações pobres foram, gradativamente, preteridas dos investimentos do BNH no setor.

Diante da flagrante situação, o governo militar dá início a tentativa de corrigir aquelas distorções e empreende programas alternativos, tentando atingir a população cujos rendimentos estavam na faixa de renda entre zero e três salários mínimos<sup>119</sup>. Contudo, na opinião de Ermínia Maricato, essas tentativas tiveram apelo essencialmente demagógico e propagandístico, pois quantitativamente não conseguiram prover habitações para esmagadora maioria da população alvo:

Mas o mais grave a ser observado, entretanto, é que apesar do esforço de chegar às camadas mais pobres da população, bastante propagandeado pelo BNH, ele não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na

---

<sup>117</sup> Consultar: LAGO, Luciana Corrêa do. RIBEIRO, Luiz C. de Q. *A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades*. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p. 42.

<sup>118</sup> MARICATO, *op. cit.*, p. 40.

<sup>119</sup> Com essa perspectiva, entre 1977 e 1980, o BNH pôs em prática o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), reformula o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e implanta o PROMORAR e o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI).

qualidade habitacional que foi flagrante nas cidades brasileiras. Os números e empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos, mas nunca se relacionados ao oceano da demanda habitacional popular no Brasil.<sup>120</sup>

Assim, pontuais e incontestavelmente insignificantes frente as reais necessidades sociais, certamente, nenhuma das últimas tentativas, por intermédio do BNH, obtiveram êxito no âmbito da habitação popular.

Mas, o início da década de 80 seria o período derradeiro desse órgão, devido ao aumento dos níveis de inadimplência entre todos os setores atendidos pelo SFH (baixa, média e alta rendas). E à medida que foi acumulado o inadimplemento, o número de financiamentos habitacionais entra em declínio, aprofundando a crise institucional. A diminuição dos financiamentos, e conseqüentemente redução de oferta de novas habitações, foi uma das causas da elevação excessiva dos preços finais dos imóveis, o que dificultou enormemente a compra da casa própria. O agravamento da crise do SFH, a utilização dos recursos para outras finalidades, a diminuição dos financiamentos e o encarecimento dos imóveis inviabilizaram o acesso a casa própria inclusive para setores de classe média<sup>121</sup>. Com isso tudo, diante dos problemas decorrentes da crise do SFH (inadimplência, a falta de liquidez e o déficit crescente) foi extinto o BNH, sendo incorporando as suas atividades à Caixa Econômica Federal (CEF)<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> MARICATO, Ermínia. *op. cit.*, p. 54/55.

<sup>121</sup> AZEVEDO, Sérgio. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p. 90.

<sup>122</sup> O governo da Nova República (1985) mediante o Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, decretou a extinção do BNH por incorporação à Caixa Econômica Federal – CEF, passando esta a suceder àquele em todos os seus direitos e obrigações, inclusive: “na gestão do FGTS, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda”. Observado o disposto neste Decreto-Lei, competiria ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU a formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano e ao Conselho Monetário Nacional exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do SFH, do Sistema Financeiro do Saneamento. (BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1986. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.)



Enfim, apesar de se ter consolidado como um forte órgão promotor da política habitacional do regime militar, extinguiu-se o BNH entre outros motivos pela: a falsa preocupação com o “problema habitacional”, a incabível linha empresarial para construção de casas populares, os privilégios concedidos aos setores melhor aquinhoados, o desvio dos recursos para empreendimentos econômicos totalmente estranhos à habitação popular, a inconsistência e limites dos programas habitacionais incapazes de atingir amplamente a parcela majoritária concentrada na faixa de zero a três salários mínimos<sup>123</sup>. Todas razões revelaram fracassada atuação do BNH, afinal, como revela Sergio de Azevedo:

Durante os vinte e dois anos de existência do BNH (1964/1986) foram financiadas cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais. Entretanto, apesar do número expressivo, o desempenho da política foi socialmente perverso pois, do total de unidades, somente 1,5 milhão (33,3%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre um e três salários) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, ou seja, 5,9% das moradias financiadas.<sup>124</sup>

Como pouco se fez, os problemas agravaram-se em todos os maiores centros urbanos afetados pela aceleração do processo de urbanização, de conformidade com Wilson Cano, o descaso para com a habitação e outras questões sociais resultou em grave degradação do meio ambiente e deterioração do padrão de vida urbana, que se manifestaram não apenas nas regiões metropolitanas, mas também na maior parte das

---

<sup>123</sup> Destaca Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro que, em particular, há que considerar que a lógica especulativa que prevaleceu entre nós, combinada com as condições políticas que favoreciam um controle corporativo – e muitas vezes corrupto – da política habitacional, inviabilizou de forma inexorável o SFH. Em primeiro lugar, porque desviou recursos para o financiamento do segmento de incorporação. Em segundo, porque o constante encarecimento da moradia, isto é, o crescente hiato entre preço do imóvel e renda do adquirente/comprador, foi acompanhado de mudanças das condições de financiamento – ampliação de teto e do prazo de financiamento, redução da taxa de juros, etc. – que erodiram na base o sistema, num quadro de dificuldades no qual a instabilidade da economia já gerava fragilidades no seu financiamento. (RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Incorporação imobiliária: características, dinâmica e impasses*. In. RIBEIRO. AZEVEDO, *op. cit.*, p. 113.)

<sup>124</sup> AZEVEDO, Sérgio. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In. RIBEIRO. AZEVEDO, *op. cit.*, p. 89.

idades grandes e médias interiorizadas deste país, para onde, por conseguinte, transferiram-se, o favelamento, a marginalidade, entre outras mazelas sociais<sup>125</sup>.

Em vista disso tudo, no período do governo militar, nota-se que a linha política habitacional desenvolvida foi incapaz de gerar resultados amplamente positivos (apesar de haver possibilidades concretas para equacionar os problemas de moradia). O impacto social dessa incapacidade e desvirtuamento político é sentido até a atualidade, pelos setores preteridos pela ação do regime de exceção.

### **3.2 Exclusão social do ambiente residencial urbano**

Ao se examinar intervenção estatal no setor da moradia popular, percebeu-se a ausência, insuficiência ou equivocada política habitacional urbana, ao longo daqueles anos, num quadro de urbanização intensiva nas grandes cidades brasileiras. Em razão disso, pode-se dizer que a influência estatal concorreu para fazer com que maioria da população tivesse como o único meio possível de acesso ao solo e a moradia as periferias dos centros urbanos, onde se alojou inadequadamente em casas auto-construídas<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> O autor, também, descreve que, até quase o final da década de 70, os salários reais mantidos reduzidos pioraram a distribuição pessoal da renda. Com isso, quem mais ganhava distancia-se, ainda mais dos “de baixo”. Em termos urbanos, isto equivale, por exemplo, a: morar em melhores bairros, dotados de infraestrutura. Contudo os “de cima” constituem menos de 20% do contingente humano que cresceu a urbanização dessa época. Os 80% “de baixo” são obrigados a residir nas periferias das cidades, com precária infraestrutura, falta de saneamento básico, débil serviço de transportes, etc. (CANO, Wilson. *Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento*. In: Revista de Economia Política, vol. 9, nº 1, jan/mar, 1989. p. 74/77.)

<sup>126</sup> Conforme Manuel Castells, quando o Estado não intervém ou o faz de forma insuficiente o resultado é claro: “a invasão de terrenos livres pelos que não têm casa e a organização de um habitat rude, obedecendo às normas culturais de seus habitantes, equipados conforme seus meios, e que se desenvolve numa luta contra a repressão policial, as ameaças jurídicas e, às vezes os atentados criminosos das sociedades imobiliárias, derrotadas desta maneira em seus projetos. É um fenômeno maciço nas grandes cidades latino-americanas.” (CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 210.)

Embora remonte pelo menos à década de 1930, ocorrendo mais intensamente a partir dos anos 1950, foi somente na década de 1970, que veio a se formar em grandes escalas e velocidades o fenômeno de crescimento das periferias das grandes cidades<sup>127</sup>. De qualquer forma e em todo esse espaço temporal que se considera ter havido a movimentação rumo às periferias das grandes cidades brasileiras, com o fim de auto-construir a habitação, sendo que isso ocorreu quando parte significativa da população começa a adquirir (comprar), no mercado informal, loteamentos periféricos clandestinos e irregulares, os quais eram mais baratos, exatamente, em função de serem desprovidos de elementos urbanísticos. Mas esse processo marginalização territorial não ocorreu somente por meio da compra lotes periféricos, pois, também, formou-se pelo processo de ocupação (“invasão”) de áreas periféricas, muitas vezes, impróprias para o uso habitacional<sup>128</sup>.

Enfim, em seguida, passa-se a análise da constituição desse o impacto da interferência estatal, formado pelas duas realidades sobrepostas na exclusão social do ambiente residencial urbano: a aquisição ou ocupação de terra periférica, clandestina e irregular, não servida de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos (segregação

---

<sup>127</sup> Cf. VALLADARES, Licia do Prado. *Estudos recentes sobre a habitação no Brasil*. In. VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 45.

<sup>128</sup> Grande parte dos loteamentos periféricos – tidos com assentamentos informais – foram produzidos ilegalmente, seja pela falta da titulação da propriedade da terra – caracterizados pela administração pública como *clandestinos* – seja pela não acórdância com as normas urbanísticas em vigor – caracterizados como *irregulares*. Em ambos os casos, pode haver disponibilidade de terras no mercado informal (*compra* do lote e a atuação de um *agente* imobiliário). Isso não ocorre, porém, nos processos de ocupação, quando os assentamentos informais originam-se da ocupação direta de terras públicas ou privadas. Do ponto de vista da irregularidade urbanística, podem ser considerados assentamentos informais as ocupações de terras sem condições urbano-ambientais para serem usadas para moradia, tais como inundáveis, contaminadas, próximas a lixões, sem infra-estrutura, com construções de moradias sem condições de habitabilidade, com densidades extremas. (Ver: LAGO, Luciana Corrêa do. RIBEIRO, Luiz C. de Q. *A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades*. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p. 43/44. OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia adequada na América Latina*. ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 28/31)

espacial), bem como da auto-construção da habitação em condições inadequadas (provisão informal da moradia).

### **3.2.1 Constituição da periferia urbana**

Sob o impacto da intervenção estatal, resultante do entrelaçamento da política habitacional com a urbanística, historicamente, imensa parcela da população brasileira foi empurrada para morar no entorno das grandes cidades. Afinal, as regiões urbanas periféricas sempre foram caracterizadas como locais nos quais se encontraram terras disponíveis tanto para serem adquiridas a preço acessível como para serem ocupadas na posse (“invadidas” nos termos da lei), independentemente, de estarem ou não aptas ao fim habitacional.

Nas linhas anteriores, relembre-se, no início do século XX, o Estado Brasileiro ficava silente, frente as questões sociais, reforçando a desigualdade com seu um padrão político elitista e suas prioridades institucionais destinadas à pequena e privilegiada elite da época, a qual, fundada que planos higienistas, pressionava e defendia a construção de moradias populares nos subúrbios urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro. Neste contexto, para o presente estudo, vai se identificar os primeiros grupos da população a se fixar no entorno dos núcleos urbanos. Seguindo com essa tendência, a partir da década de 30 intensifica o deslocamento rumo a periferia das grandes cidades, local onde se podia ocupar terras, pagar aluguel ou comprar o terreno em loteamentos clandestinos e irregulares, implantados a baixo custo, de conformidade com Gesta Leal:

O Estado, por sua vez, especialmente em nível de prefeituras, mantém-se afastado desta problemática, não se comprometendo a levar a infra-estrutura a esta periferia urbana nascente, pois não possui recursos públicos para tal, em decorrência do próprio modelo de desenvolvimento elitista e voltado para o mercado externo que é praticado. Ironicamente, a clandestinidade do parcelamento do solo aqui configurada – na verdade loteamentos que a prefeitura não conhece oficialmente – dá ao Poder Público o mote para não instalar os equipamentos urbanos faltantes e imprescindíveis: pavimentação, luz, água, esgoto, canalização de águas pluviais e de cursos d’ água.<sup>129</sup>

Mas, houve momentos, no decorrer das décadas de 30 e 40, nos quais as maiorias clandestinas entravam na ordem urbana, “ganhando” o direito de receber investimentos públicos, infra-estrutura e serviço urbanos. Era quando, segundo Raquel Rolnik, estabeleceu-se um pacto territorial entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes, o que convencionalmente se chamou de *ideologia da outorga*, significa dizer, que o ato fundador da cidadania era uma relação de doação do Estado para o povo. Essa doação, porém, tinha um caráter obrigatório, um sentido de exigência: as melhorias obtidas pelos bairros irregulares deveriam ser retribuídas por meio do voto<sup>130</sup>.

Por volta da segunda metade do século XX, dá-se com mais intensidade as expulsões dos pobres para as periferias, em específico, em razão dos projetos de remoção das favelas centrais. Isso ocorreu, com base em planos de modernização, embelezamento e controle dos núcleos urbanos das maiores cidades, imaginados pelas classes mais abastadas com base nos pensamentos urbanísticos do século XIX<sup>131</sup>. E essa lógica de planejamento

<sup>129</sup> LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998. p. 71.

<sup>130</sup> Consultar: ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: a legislação, a política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997. p. 169/170.

<sup>131</sup> Para o Henry Lefebvre, no século XIX, e sobretudo no século XX, toma forma a racionalidade organizadora, operacional nos diversos degraus da realidade social, distinguindo-se então: a) O urbanismo dos homens de arquitetos e escritores, com suas reflexões e seus projetos, geralmente, ligando-se a um humanismo: o antigo humanismo clássico e liberal. Quer-se construir imóveis e cidades “em escala mundial”, “na sua medida”. Na melhor das hipóteses, esta tradição resulta num *formalismo* (adoção de modelos que não tem nem conteúdo, nem sentido) ou num *estetismo* (adoção de modelos antigos pela sua beleza, que se joga como razão para o apetite dos consumidores). b) O urbanismo dos administradores ligados ao setor público (estatal); este urbanismo pretende-se científico, neste cientificismo acompanha as formas deliberadas do racionalismo operatório, tende a negligenciar o “fator humano”. Esse urbanismo tecnocrático e sistematizado, com seus mitos e sua ideologia (a saber, o primado da técnica) não hesitaria em arrasar o que resta da cidade

urbano que se inicia, no Brasil, por volta de 1950, vai persistindo com forte ênfase até o final da década de 70, tratava-se de planejamento urbano modernista, caracterizado pelo seu padrão *tecnocrático-centralizado-autoritário*, que orienta a organização e crescimento das cidades a partir dos princípios da racionalidade burguesa, sendo que vai sedimentar o fenômeno de segregação espacial em varias cidades brasileiras, segundo entende Ermínia Maricato:

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, códigos de obras, código visual, leis de parcelamento de solo etc.) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. O aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, nesse processo, alimentando-se da defesa de seu micropoder.<sup>132</sup>

Assim, atribuiu-se ao Estado a exclusividade de portador da racionalidade e da funcionalidade, de maneira que, em praticamente todo o território nacional, deu-se ênfase à ordem urbanística excessivamente técnica e positivada, refletida no surgimento de um aparato legislativo federal, estadual e municipal<sup>133</sup>. Embora quisesse implicar na regulação

---

para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações ascendentes e descendentes. Os modelos elaborados só podem entrar para a prática apagando da existência social as próprias ruínas daquilo que foi a cidade. c) O urbanismo dos promotores de vendas. Eles o concebem e realizam, sem nada ocultar, para o mercado, visando o lucro. O fato novo, recente, é que eles não vendem mais moradia ou imóvel, mas sim *urbanismo*. Frente a isso, segundo esse filósofo francês, resulta uma ordem estadista e uma estratégia que organizam globalmente o espaço, de maneira coercitiva e homogeneizante. O urbanismo é ao mesmo tempo máscara e instrumento: máscara do Estado e da ação política, instrumento dos interesses dissimulados numa estratégia e numa sócio-lógica. (Cf. LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 1999. p. 163/164.)

<sup>132</sup> MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora da idéias: planejamento urbano no Brasil*. In. ARANTES, Otilia. *et. al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. 2000. p. 124.

<sup>133</sup> Os governos passaram a produzir normas para dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo nas cidades, aprovadas por municípios, departamentos ou distritos, tais como planos diretores, os códigos de obras, as regras de parcelamento do solo, edificações, zoneamento, estabeleciam padrões idéias da cidade que geraram diferenciais no preço das terras regulamentadas e bem localizadas em relação àquelas das periferias, sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou e excluiu territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar por um terreno urbanizado e bem localizado. As leis urbanas tinham a utopia de dirigir ordenadamente a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando e hierarquizando usos, tipologias e padrões. O resultado foi a paisagem dividida entre a *cidade formal*, com

e urbanização da terra urbana, esse modelo, paradoxalmente, acabou por restringir o acesso aos lotes urbanizados por parte das camadas mais pobres da população brasileira, forçando-as ainda mais a rumarem para áreas periféricas não urbanizadas, onde ou ocupavam ou adquiriam lotes desurbanizados mais a preço mais barato<sup>134</sup>.

Com efeito, esse formalismo jurídico, politicamente produzido, veio a servir aos interesses econômicos do mercado imobiliário que assumiu grande parte da comercialização das terras nas cidades, produzindo um encarecimento do preço do solo legalmente urbanizado. Notadamente, as áreas centrais das cidades, em função de serem melhores planejadas e organizadas urbanisticamente, sofreram um maior valorização econômica, ficando inacessível para as populações mais pobres, restando a elas adquirirem terras para morar em loteamentos mais afastados do núcleo urbano, que teriam, ou não, alguma infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos, de conformidade com aquilo que tinham possibilidades de pagar<sup>135</sup>. Seguindo o pensamento Jean Lojkin, ter-se-ia, nesta

---

suas propriedades e edificações em conformidade com os parâmetros legais; e a *cidade informal*, construída pelas moradias da população pobre, desprovida do direito ao usufruto equitativo dos bens, serviços e oportunidades da cidade. (Ver: OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à moradia adequada na América Latina*. ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 27/28. ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: a legislação, a política e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997. p. 207/216.)

<sup>134</sup> Deve-se ressaltar que o papel cumprido pelas leis elitistas e socialmente inadequadas que têm historicamente desconsiderado as realidades dos processos socioeconômicos de produção da moradia, exigindo padrões técnicos e urbanísticos inatingíveis, acabando por reservar as áreas nobres e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário destinando às classes médias e altas, e ignorando assim as necessidades de moradia dos grupos menos favorecidos. Tal processo tem sido agravado pela falta de políticas urbanísticas e fiscais efetivas de combate a especulação imobiliária. (Cf. FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n. 15, dez. 2001. p. 25.)

<sup>135</sup> No entender de Paul Singer: “a carência de serviços urbanos [sintoma visível do congestionamento - aumento da densidade da ocupação humana e econômica do espaço urbano] recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas melhor servidas, que ficam deste modo ‘reservadas’ aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente”. (SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 36.)

hipótese, a manifestação espacial do fenômeno da segregação urbana, produzido pelos preços do solo, já que estes são mais baixos na periferia<sup>136</sup>.

Na abordagem de Lucio Kowarick, a infra-estrutura exigida legalmente (rede de água e esgoto, galerias pluviais, arruamentos, sarjetas, etc.) é aquilo que mais pesa no preço da terra –, ficando, porém, menor o custo a medida que a urbanização vai sendo simplificada (simples abertura de ruas e topografia, vielas em concreto e captação de água em pontos baixos). Diante disso, ao se gerar uma melhoria, a dinâmica de produção dos espaços urbanos cria, simultânea e constantemente, milhares de desalojados e desapropriados os quais cedem os locais de moradia para grupos de renda que podem pagar o preço da urbanização, indo fixarem-se em zonas desprovidas de serviços:

os investimentos públicos também sob este ângulo aparecem como fator determinante no preço final das moradias, constituindo-se num elemento poderoso que irá condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais poderão se localizar no âmbito de uma configuração espacial que assume, em todas as metrópoles brasileiras características nitidamente segregadoras.<sup>137</sup>

Com razão, a disponibilização de condições urbanísticas – que inclusive servem para complementar a edificação residencial – acabou sendo tratada como condicionante de valorização monetária do solo urbano pelo mercado imobiliário, que o encarecia no preço final da terra, conforme atendia aos padrões legais de urbanização.

Nesse contexto, tende a se acentuar e sedimentar a segregação espacial, pois não tendo os recursos próprios, para arcar com os valores fixados pelos loteamentos regularizados, a população, em situação de pobreza, viu-se ainda mais forçadas a buscar

---

<sup>136</sup> Conforme Lojkine, a segregação urbana pode ser distinguida em três tipos: 1) oposição entre periferia e o centro, onde o preço do solo é mais alto – sendo tal preço determinado pela divisão social e espacial do trabalho; 2) separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular; 3) esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geográficas distintas e especializadas, denominadas zoneamento. (LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981. p. 166/167)



um local (lote) para morar nas regiões periféricas (mais baratas), onde se estavam localizados a maioria dos loteamentos clandestinos e irregulares do ponto de vista legal. Em outras palavras, compreende-se que, em razão de não ter condições de suportar o preço de uma gleba, servida dos mecanismos urbanísticos que complementam o uso residencial, as pessoas pobres recorreram (no mercado imobiliário informal) a alternativas compatíveis com as suas forças econômicas, acabando por encontrar e lançar mão da posse do pequeno lote de terra em regiões periféricas destituídas dos necessários recursos urbanísticos, mas, onde foi possível auto-construir suas moradas, aos poucos, em meio dificuldades e adversidades.

Mas, não se pode deixar de mencionar que não foi apenas por meio da aquisição lotes periféricos que se constituiu a segregação espacial em tela. Isso porque, o acesso e a fixação nos estornos dos centros urbanos, predominantemente, por pessoas, em situação de miserabilidade, viabilizou-se pelos processos de ocupações (as chamadas “invasões”, em geral, realizadas em terras ociosas à revelia de proprietários públicos ou privados). Resultado de uma apropriação ilegal, a ocupação de terras pode ser tida como a estratégia última da lógica da necessidade ter onde morar, sendo o único meio de acesso ao solo para uma população que está em completa exclusão social. Dessa maneira, sem qualquer perspectiva para adquirir (no mercado informal) um lote de terra na periferia ou para suportar valores de alugueis, ao longo de anos, para inúmeros brasileiros não restou mais que ocupar (“invadir”) áreas urbanas. Como explica Edésio Fernandes, com o aumento significativo da pobreza urbana e com falta de políticas habitacionais adequadas, mesmo a aquisição de lotes em loteamentos ilegais tem se tornado proibitiva para uma camada cada vez mais maior da população, resultando daí – como conseqüências contemporâneas de

---

<sup>137</sup> KOWARICK, *op. cit.*, p. 57 e 78/83.

acesso ao solo e à moradia – a maior densidade de ocupação das favelas nas áreas periférica de e as invasões, geralmente em áreas impróprias para a ocupação humana<sup>138</sup>.

Não poderia ser diferente, afinal, frente à necessidade humana de buscar um local onde morar na cidade, a população brasileira socialmente excluída lança mão desse expediente que é a ocupação de terras urbanas, muitas vezes, localizadas em áreas públicas qualificadas como de risco, a exemplo, da beira de vias férreas, das encostas e topos de morros, das margens de cursos d'água, das áreas inundáveis, entre outras de proteção ambiental.

Nota-se, então, interferência estatal concorreu para o quadro de segregação espacial, constituído no tecido urbano da maioria das cidades brasileiras por uma população pobre e miserável – que, respectivamente, adquiriu lotes (em loteamentos irregulares e clandestinos) e ocupou terras (impróprias para uso habitacional) em a regiões periféricas desprovidas de muitos ou de todos os elementos de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos. E onde, como se passa a examinar, é auto-construída a moradia.

### **3.2.2 Provisão informal da moradia inadequada**

Além de rumar para as áreas periféricas (carentes recursos urbanísticos), a maioria da população brasileira teve de buscar diminuir ou simplesmente não ter custos ao prover a moradia, já que sem contar com os mínimos recursos próprios, sempre esteve desassistida

---

<sup>138</sup> FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n. 15, dez. 2001. p. 25.

pelas políticas habitacionais governamentais. Condiçãoada por isso, apelou ao expediente daquilo que se denomina de provisão informal de moradia – identificada pela auto-construção da casa, congestionamento, irregularidade, precariedade e insalubridade habitacional – formando-se, assim, o ambiente residencial de exclusão social.

Acredita-se que já foi suficientemente exposto que, políticas governamentais desenvolveram-se de forma a não garantir o pleno acesso à casa própria, revelando a incapacidade do Estado em financiar ou promover os meios de acesso à produção habitacional, vindo, por conseguinte, a consolidar, na grande maioria das cidades brasileiras, o expediente da construção informal da casa pela própria população (à margem do Estado e do mercado formal). Com razão, ao longo do tempo, a moradia auto-construída torna-se a única alternativa para prover a habitação entre àquelas pessoas cujo baixo rendimento (ou renda informal) não permitiam pagar aluguel fixado dentro dos padrões do mercado imobiliário nem se candidatar aos empréstimos habitacionais de programas públicos.

Convém revelar que alguns dos estudos já realizados acerca da auto-construção da moradia convergem para algumas constatações comuns, quais sejam, em síntese, a família pobre após conseguir adquirir ou ocupar o terreno na periferia desurbanizada, segue-se no gigantesco empenho a fim de concretizar o auto-emprego habitacional<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Consultar: KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987. VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Terra de habitação versus terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. RODRIGUES, Arlete Moyses. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2003.

Descritivamente, em geral, começa-se erguendo um barraco no fundo do terreno<sup>140</sup>; mais tarde, aos poucos, mesmo que isto possa perdurar por décadas, vai tentando-se atingir o fim maior, isto é, erguer uma casa de cimento da forma mais barata possível. Para tanto, traça-se um esquema de construção, sem qualquer apoio técnico e subsídio estatal; depois, começada a obra, sacrificar-se o “tempo livre”, o lazer (nas folgas do trabalho formal ou informal), procurando investir em mão-de-obra própria sem “custos” (com os vários membros da família ou em ajuda mútua); o ritmo segue por etapas, dependendo mais das condições de viabilizar o material da obra (de baixa qualidade pago as prestações ou reaproveitado de outras construções). No decorrer desse trabalho, mesmo quando se conseguiu erguer as paredes de um simples embrião de alvenaria, sem revestimento, já se providência a cobertura do teto, pois há uma urgente necessidade de residir nessa casa, ainda que esteja em visível situação inadequada. E, assim, habita-se em permanente edificação, num projeto familiar que vai se desdobrar por anos.

A propósito, nesse contexto, segundo alguns autores, é possível identificar a denominada “espoliação urbana”, a qual, sumariamente, pode ser revelada no esforço desumano de integrantes de famílias mal remunerados no sentido de auto-construir a casa própria, quando há tempo e dinheiro, no loteamento periférico desurbanizado e distante dos locais de emprego, onde passará a residir em péssimas condições de habitabilidade (baixa

---

<sup>140</sup> Kowarick apontou alguns dos materiais (matéria-prima) com que se confeccionam e reparam os barracos, entre os quais, podem ser encontrados em muitas dessas formas de moradia até hoje: madeiras usadas, papelão, placas e cartazes de rua, chapas de zinco, pedaços de telhas de barro ou amianto, ferro velho de todo o tipo, pedaços de lona, enfim, objetos os mais diversos, inúteis ou já utilizados pelo mundo urbano – geralmente, obtidos nos “lixões” das redondezas. Há, enfim, uma constante reutilização das sobras que já foram consumidas, decorrente de uma prática de sobrevivência na pobreza que revive e dá sentido a artefatos que a sociedade transformou em lixo urbano. (Ver: KOWARICK, *op. cit.*, p. 149)

qualidade de vida urbana por fatores como localização, ausência de saneamento, dificuldade de transportes, péssimas condições de moradia)<sup>141</sup>.

Chama-se a atenção que esse ato de construir a própria casa, no Brasil, jamais é algo a ser encarado com naturalidade, vinculado-o a uma cultura de subsistência – semelhante a auto-construção da moradia na zona rural –, haja vista que não se pode esquecer que, na cidade, o ser humano está perfeitamente integrado num ambiente socioeconômico urbano (capitalista e excludente) no qual sofre com maior intensidade as conseqüências da ausência e ineficiência estatal. Assim como ocorreu, desde décadas passadas, com aquela população migrante que veio do campo e, por conseguinte, passou a ser ligada ao mercado de trabalho urbano e na lógica deste remunerada, como declarou Ermínia Maricato:

Se ela mantém algumas práticas de subsistência, construindo as casas, abrindo poços para se abastecer de água, abrindo fossas para o esgoto, é porque não lhe resta outra alternativa, já que ela não tem condições de comprar esses produtos ou para por esses serviços, seja pelo baixo poder aquisitivo dos salários, seja porque as políticas oficiais estatais tratam a infra-estrutura e equipamento urbano, coletivos ou não, como mercadorias a exemplo dos setores privados, ou quando não, e mais freqüentemente, combinadas a eles. Se o Estado ignora o assentamento residencial da classe trabalhadora urbana, oriunda dos fluxos migratórios, é principalmente por que essa classe não constitui demanda econômica para pagar esses bens e serviços.<sup>142</sup>

No rastro disso, diante da rejeição do mercado imobiliário, somada a exclusão de políticas habitacionais urbanas, não há como aceitar a visão dos agentes públicos que consideram a auto-construção uma manifestação do saber popular, defendendo-a como cultura de subsistência viável e barata a ser assumida pela população urbana. A ênfase a tal

---

<sup>141</sup> A respeito da expressão “espoliação urbana”: BONDUKI, Nabil. ROLNIK, Raquel. *Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*. In. MARICATO, 1979. , *op. cit.*, p. 49; KOWARICK, , *op. cit.*, p. 59.

<sup>142</sup> MARICATO, Ermínia. *Autoconstrução, a arquitetura possível*. In. MARICATO, 1979, *op. cit.*, . p. 74.

ponto de vista político sintetiza-se, por vezes, no discurso demagógico de que “o povo sabe construir sua casa”<sup>143</sup>.

Não obstante a isso, há de se levar em conta, por outro lado, que ter conseguido erguer e cobrir quadro paredes para abrigar a família, mesmo nas piores condições de habitabilidade, é motivo de grande segurança e sensação de progresso<sup>144</sup>. Em meio a diversas dificuldades e adversidades, a casa auto-construída guarda um valor simbólico muito significativo para aquelas pessoas que a edificaram e nela residem<sup>145</sup>.

De qualquer maneira, essa modalidade de construção da moradia pela própria população, na periferia, consagrou-se como um “natural” encargo, assumido completamente pelos brasileiros, desobrigando os poderes públicos de investir ou subsidiar satisfatoriamente essa produção social. E com isso, diga-se de passagem, todas as outras conseqüências sociais externalizadas – a indisponibilidade de recursos urbanos, a distância entre a moradia e o local de trabalho, os gastos com transporte, dificuldades de acesso aos serviços públicos.

Para prover sua moradia no entorno das cidades, portanto, a maioria da população brasileira seguiu essa dinâmica de prover informalmente a moradia, onde se aloja em condições inadequadas, sendo que tal realidade marca o ambiente residencial urbano, o

---

<sup>143</sup> Cf. RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 33.

<sup>144</sup> Cf. MARICATO, 1987, *op. cit.*, . p. 26.

<sup>145</sup> Cuida-se não tão-só de questões materiais relacionadas ao precário abrigo, mas, também, de imaginar algo mais para o ser humano. Afinal, como se pode retirar dos textos de Gaston Bachelard sobre o sentido da casa: “é preciso dizer como habitamos o nosso espaço vital de acordo com todas as dialéticas da vida, como nos enraizamos, dia a dia, num ‘canto do mundo’. Porque a casa é nosso canto do mundo. Ela é, como se diz amiúde, o nosso primeiro universo. É um verdadeiro cosmo. [...] Na vida do homem, a casas afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o homem através das tempestades do céu e das tempestades da vida. [...] A casa é um corpo de imagens que dão ao homem razões ou ilusões de estabilidade.” (BACHELARD, Gaston. *A Poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 23/36)

qual, cada vez mais, vai produzindo e se reproduzindo nas cidades deste país, até a contemporaneidade.

### **3.2.3 A realidade brasileira: inacessibilidade à moradia adequada**

Como não se chegou, até a atualidade, a se executar políticas sociais eficazes e amplas, ambos os movimentos – segregação espacial e provisão informal da moradia – continuaram a se reproduzir nas cidades, aumentando ainda mais a complexidade dos problemas habitacionais brasileiros. E agora, nos últimos anos, não mais apenas nas regiões periféricas prolifera-se a “exclusão social do ambiente residencial urbano”, porque – com um maior estado de pobreza – houve um crescimento descontrolado das ocupações de locais impróprios e das favelas em diferentes áreas urbanas no Brasil.

Constata-se sem muito esforço, na atualidade, que milhares de pessoas estão sobrevivendo nas ruas sem teto ou se abrigando de modo precário e insalubre, em geral, em locais irregulares e não recomendados para nenhuma infra-estrutura habitacional, caracterizados como áreas de risco ou de proteção ambiental. Acerca disso, retratando a questão da moradia e seus problemas nas cidades na atualidade, Luiz Kohara relata que as famílias com baixo poder aquisitivo, além de viverem em abrigos comprometidos com a habitabilidade, são castigadas cada vez mais por terem a moradia em locais inadequados ou ilegais, situadas em áreas desvalorizadas para o mercado imobiliário ou situadas em áreas públicas desqualificadas, proibidas, para o uso habitacional<sup>146</sup>. Na mesma linha a constatação de Edésio Fernandes:

---

<sup>146</sup> KOHARA, Luiz. *Moradia nas cidades*. In: MOSER, Cláudio. et al. (org.) *Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003. p. 258/259

o processo de exclusão social e segregação espacial que têm caracterizado o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento. Tal fenômeno se torna ainda mais importante no que se refere aos processos socioeconômicos e culturais de acesso ao solo e produção da moradia: um número cada vez maior de pessoas tem tido de descumprir a lei para ter um lugar nas cidades, vivendo sem segurança jurídica da posse em condições precárias ou mesmo insalubres e perigosas, geralmente em áreas periféricas ou em áreas centrais desprovidas de infra-estrutura urbana adequada.<sup>147</sup>

Importa, para ser mais enfático, revelar como algumas pesquisas recentes têm qualificado e quantificado a extensão, profundidade e complexidade da situação habitacional de considerável parcela da população urbana brasileira. Com esse propósito, vale começar lembrando que, em números aproximados, o déficit habitacional brasileiro chegava a 6,6 milhões, o que significa uma estimativa de 28 milhões de famílias sem casa ou morando em péssimas condições, de conformidade com a atualização dos dados da pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o governo federal<sup>148</sup>. A pesquisa nacional, feita durante o ano 2000 e divulgada oficialmente em 2004, apresentou entre outros resultados que nas áreas urbanas:

*A carência de qualquer dos itens de infra-estrutura (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, coleta de lixo, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica) atinge 12,1 milhões de domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil [...]. Já a carência simultânea de abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados atinge 2,3 milhões [...]. Percentualmente, o déficit habitacional básico é mais relevante na Região Norte, representa 29% do estoque de domicílios, e na Região Nordeste, 22,1%. Vêm a seguir a Centro-Oeste, 12,2%, a Sudeste, 8,2% e a Sul, 7,2% [...]. Do déficit habitacional de 3,4 milhões de moradias referentes aos domicílios improvisados e à coabitação familiar, parcela de 2,6 milhões estão na faixa até três salários-mínimos de renda familiar mensal, o que representa 76,1% do total. [...] Os domicílios com inadequação fundiária urbana representam 5,8% dos domicílios urbanos, a maior parte localizados em regiões metropolitanas (55,1%).<sup>149</sup>*

<sup>147</sup> FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n. 15, dez. 2001. p. 21.

<sup>148</sup> BAHIA, Carolina. *Déficit soma 6,6 milhões de moradias no Brasil*. Zero Hora, Porto Alegre, 27 maio, 2002.

<sup>149</sup> Nesta pesquisa, adotou-se que: em áreas urbanas, as *moradias/habitações inadequadas* são as que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade; por este conceito adotado, são classificados como *inadequadas*: os domicílios com carência de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. E os *domicílios carentes de infra-estrutura* todos aqueles que não dispunham de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. O *adensamento*



Num panorama geral semelhante, o estudo disponibilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sistematizou e apontou, sem nenhuma ordem de relevância, que entre os principais problemas habitacionais, particularmente, visíveis nos maiores centros urbanos brasileiros:

destacam-se a escassez de oferta e o elevado preço da moradia, a segregação espacial da população de menor poder aquisitivo em favelas e outros tipos de assentamento precário [cortiços, loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos etc.], a proliferação de assentamentos informais e o déficit de serviços de infra-estrutura urbana (como os de saneamento) [...] As favelas e os outros tipos de assentamento precário, localizados nas áreas centrais e nas periferias das grandes cidades, constituem a expressão mais visível dos problemas habitacionais. [...] Outro problema importante é a informalidade habitacional, que significa direitos de propriedade mal definidos sobre a terra e a moradia, acarretando a insegurança da posse. De um total de 9,8 milhões de pessoas residentes em domicílios com irregularidade fundiária, 7,3 milhões (74,6%) estão em áreas urbanas. [...] Há cerca de 17 milhões de brasileiros (9,9% da população total) que moram em residências superpovoadas. Em termos absolutos, o adensamento excessivo é maior nas áreas urbanas, que respondem por 82,7% do adensamento total. [...] Na área de saneamento básico, o maior problema é que uma parcela significativa da população reside em domicílios que ainda não têm acesso, ao mesmo tempo e de forma adequada, a abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo. [...] Pobres, moradores de favelas e negros são os grupos mais afetados pelos problemas de moradia. [...]. Os domicílios chefiados por pobres [meio salário mínimo domiciliar *per capita*] ou indigentes [um quarto de salário mínimo], os localizados em favelas ou assemelhados e os chefiados por negros e por pessoas menores de 25 anos apresentam maiores percentuais de adensamento, irregularidade fundiária [...], o percentual de pessoas em domicílios que sofrem de irregularidade fundiária e comprometem uma parcela excessiva da renda com aluguel é mais elevado entre os domicílios chefiados por mulheres. E, entre elas, as piores condições habitacionais são encontradas entre as negras, que têm elevado número de dependentes.<sup>150</sup>

A existência e agravamento desses principais problemas habitacionais brasileiros, por certo, fundamentalmente se ligam à extrema desigualdade de renda do país. E se destaque o que distingue a situação brasileira, em termos internacionais, é que os elevados

---

*excessivo* ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O *déficit habitacional básico* refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos. E a *inadequação fundiária* refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno em que aquela se localiza. (Consultar: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações: Belo Horizonte, 2004. p. 8/16; 59/69.)

<sup>150</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Radar Social*. Brasília: Ipea, 2005. p. 94/100. Fundação pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos.

níveis de pobreza não estão relacionados a uma insuficiência generalizada de recursos, mas sim à extrema desigualdade em sua distribuição.

Com razão, o “Relatório de Desenvolvimento Humano 2005”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), chama atenção para a predominante desigualdade de renda brasileira. Destaca em suas informações e análises que das três dimensões (educação longevidade e renda) do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil regrediu no padrão rendimento, ficando evidente pela decomposição que o país tem um sub-índice de renda inferior ao da média global e ao da América Latina. Os dados apresentados revelam que os brasileiros mais ricos abocanham 46,9% da fatia da renda nacional, enquanto os mais pobres ficam com 0,7% da parcela da renda. Enfim, o relatório do PNUD aponta o Brasil, como exemplo para ressaltar que a má distribuição de renda agrava a pobreza, mas destaca que, neste país, até uma modesta transferência de renda teria grande impacto na redução do número de pobres; ilustrando que a transferência de 5% da renda dos 20% mais ricos para os mais pobres teria os seguintes efeitos: cerca de 26 milhões de pessoas sairiam da linha de pobreza, reduzindo a taxa de pobreza brasileira de 22% para 7%<sup>151</sup>. Esse o quadro social da desigualdade brasileira, no qual convivem no mesmo território, de um lado, a pobreza e, de outro, a riqueza, o pomposo luxo de poucos privilegiados. Geograficamente juntas, mas separadas pelo abismo da renda desigual.

Tendo como pano de pano de fundo toda exclusão social do ambiente residencial urbano, atualmente revelado qualitativa e quantitativamente nas pesquisas mencionadas –

---

<sup>151</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 - resumo*. Tradução José Freitas e Silva. Lisboa: João Mendes, 2005. PNUD-Br. *Renda cai e Brasil continua em 63º lugar no ranking do IDH*. Disponível em <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)> Acesso em 9-9-2005.

constituído pelo impacto da interferência estatal (traduzida na ausência, insuficiência ou equivocada política governamental), vislumbra-se o quanto à situação habitacional de grande parte da população brasileira prevalece frente a todas as previsões de proteção global dos direitos humanos e de força jurídica dos direitos fundamentais sociais.

Demonstra-se, assim, o quanto há dificuldades para dar efetividade ao direito à moradia, no tecido urbano em que milhões de pessoas sobrevivem sem dignidade, na pobreza, completamente distante de acessar o conteúdo daquilo que se conveniou como “moradia adequada”, na ótica interpretativa dos direitos humanos. Não obstante a isso, no terceiro e último capítulo, a partir do estudo de um caso concreto, propõe-se um possível caminho jurídico, resguardado constitucionalmente, para conceber meios de efetivação do bem social de um ambiente habitacional adequado.

## 4 OCUPAÇÕES URBANAS NO BEIRA TRILHO

*Todas as coisas de que falo estão na cidade  
entre o céu e a terra.  
São todas elas coisas percíveis...  
São coisas, todas elas,  
cotidianas, como bocas  
e mãos, sonhos, greves, denúncias...  
Coisas de que falam os jornais  
às vezes tão rudes às vezes tão escuras  
que mesmo a poesia as ilumina com dificuldade.  
Mas nelas que te vejo pulsando, mundo novo,  
ainda em estado de soluços e esperança.  
(Ferreira Gullar, Coisas da Terra<sup>152</sup>)*

### 4.1 Contextualização e possibilidades do caso em estudo

Nos dois capítulos anteriores, em síntese, foram feitas abordagens a respeito do reconhecimento e força jurídica do direito à moradia no sistema normativo das Nações Unidas e no ordenamento constitucional brasileiro, bem como a vinculação da inefetividade desse direito com o desenvolvimento histórico das políticas governamentais no setor habitacional que concorreu para exclusão social do ambiente residencial urbano existente até a atualidade. E disso ficou evidenciado que o direito à moradia não se materializa, enfim continua sendo sonogado, negligenciado e violado a grande maioria da população.

---

<sup>152</sup> GULLAR, Ferreira. *Toda poesia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editores, 2000. p. 174.

Nesta parte do presente trabalho, a fim de tecer algumas considerações acerca da possibilidade jurídica de efetivar o direito à moradia, dentro do Estado Democrático de Direito, propõe-se uma interface com o estudo de um caso concreto. Para tanto, optou-se por se debruçar sobre a ocupação habitacional, localizada na faixa de terra próxima a via permanente da ferrovia, que se estende por 15 quilômetros no perímetro urbano do município de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul. Conhecido, simplesmente, pela expressão “beira trilho”, trata-se de um assentamento humano existente dentro de uma área de risco<sup>153</sup>, o qual se consolidou, mansa e pacificamente, há mais de três décadas, mas que, ainda na atualidade, continua em processo de formação, pois algumas listras de terras às margens da via férrea restam livres e vêm sendo permanentemente ocupadas<sup>154</sup>.

Assim, nesta terceira e última parte do presente trabalho, ao se permear aspectos sociais, políticos e jurídicos dessa realidade histórico-existencial, pretende-se, não somente apresentar um plano de inefetividade do direito à moradia, mas, principalmente, refletir sobre um provável caminho jurídico a se equacionar aquele problema complexo social, na perspectiva do universo constitucional dissertado no final do primeiro capítulo. Nesse percurso, em específico, sem querer construir bases para lograr verdades ou revelar soluções<sup>155</sup>, tem-se em vista atravessar a realidade existencial da população assentada no

---

<sup>153</sup> Existem múltiplas condicionantes que podem compor o conceito básico usado para a definição das situações da “área de risco”, fundando-se notadamente na possibilidade de ocorrência de acidentes que podem conduzir à perda de vidas e/ou materiais, haja vista a possível destruição de habitações localizadas em áreas, por exemplo, sujeitas a enchentes/inundações, desmoronamentos/delizmentos, erosão/assoreamento, contaminadas, poluídas, etc. No caso em tela, onde há habitações às margens da ferrovia, entre algumas constatações utilizadas para determinar, classificar, como a área de risco, pode-se supor que há condições potenciais de ocorrer acidentes, tais como descarrilamento dos comboios de trem, fato que, se viesse acontecer, vitimaria centenas de famílias e destruiria inúmeras casas erguidas rente aos trilhos.

<sup>154</sup> Mais adiante, far-se-á um melhor exame dessa ocupação, que passa a ser identificada neste trabalho pela expressão beira trilho.

<sup>155</sup> Partiu-se nessa caminhada consciente, lembrando do lúcido pensamento de Edgar Morin, de que apenas há a audácia da possibilidade de refletir. (MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. São Paulo: Bertran. 1996. p. 121.)

beira trilho com formulações jurídico-políticas que podem oferecer-lhes possibilidades para a efetivação do direito à moradia.

Importa revelar que, no intuito de realizar o exame do caso em tela, procedeu-se uma pesquisa de base empírica, assentada em dados documentais existentes sobre as ocupações do beira trilho, a saber, informações colhidas em processo judicial, jornais e relatórios. Em específico, o material empírico deste caso em estudo fundamenta-se em pesquisa realizada: I) nos autos da ação de reintegração de posse, ajuizada pela Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), contra mais de quinhentas famílias assentadas nas áreas de risco da via férrea (entre os bairros Valinhos e Vera Cruz)<sup>156</sup>. II) nos dados sistematizados em relatório pela organização não governamental, denominada Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF)<sup>157</sup>. III) nas reportagens de jornais locais abordando, direta ou indiretamente, questões relacionadas ao beira trilho<sup>158</sup>. Convém observar que não se realizou uma pesquisa diretamente junto à Administração Pública Municipal de Passo Fundo, haja vista (durante o período de construção do presente

---

<sup>156</sup> Ajuizada, em 11 de março de 1993, este pedido de reintegração de posse foi julgado improcedente, tendo já decisão, em segunda instância, com transitada em julgado. De conformidade com movimentação processual, os autos do processo encontram-se no juízo de origem. (Ação de Reintegração de Posse nº 21193003486. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo. Apelação Cível nº 70004800553. Vigésima Câmara Cível, TJRS. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Disponível em <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em 25. nov. 2005)

<sup>157</sup> Desde meados da década de 1980, a temática da moradia constitui um dos temas de atuação da CDHPF. Sobre o caso em estudo, os integrantes desta entidade já elaboram um Relatório de “Registro de Denúncias de Violação do Direito à Moradia” entregue ao Relator Especial das Nações Unidas para Moradia Adequada, Miloon Khotari, em janeiro de 2002, durante o 2º Fórum Social Mundial. Este material, também, foi apresentado ao Comitê DESC/ONU e à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU). E, recentemente, a CDHPF sistematizou nova pesquisa deste caso, produzindo a partir do trabalho de um grupo de estudo transdisciplinar, do qual este mestrando veio a participar. (Ver: CARBONARI, Paulo César. KUJAWA, Henrique Aniceto (orgs) *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004. COLET, Jussara. *et. al.* Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: situação e perspectiva. Relatório de Estudo de Caso. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2005.)

<sup>158</sup> O material jornalístico foi pesquisado junto ao Arquivo Histórico Regional de Passo Fundo, mantido pela Universidade de Passo Fundo (UPF).

trabalho) não haver arquivos organizadamente catalogados disponíveis acerca destas ocupações em nenhum de seus órgãos públicos.<sup>159</sup>

Apesar de se debruçar sobre o material disponível, cabe observar que não foi possível fazer uma análise que englobasse uma ampla compreensão de todos os complexos aspectos envolvidos no caso em estudo. Por isso, com certeza, o exame dessa realidade concreta, evidentemente, não reflete a totalidade da situação havida nas ocupações do beira trilha, todavia, o que se apresenta já permite a análise mínima de alguns elementos possíveis para compreensão da (in)efetividade do direito à moradia.

### **3.1.1 Cidade de Passo Fundo: formação histórico-urbana**

Sem desconsiderar a importância dos múltiplos e diferentes fatores que, ao longo de séculos, por certo, influenciaram no processo de urbanização da cidade de Passo Fundo, no presente estudo, o desenvolvimento urbano desta estará sendo relacionado, em primeiro momento, com a instalação da estrada de ferro e a correspondente estação ferroviária a partir do ano de 1898, e, num segundo momento, com movimentos migratórios: campo-cidade (entre as décadas de 1950 a 80) e cidade-cidade (nas décadas mais recentes), os quais vieram acompanhados pelos problemas habitacionais que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para formação das ocupações do beira trilha.

---

<sup>159</sup> A SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação de Passo Fundo/RS foi criada, em janeiro de 2001, sendo o órgão encarregado de coordenar as atividades de assentamento, reassentamento e melhoria das condições de habitação de famílias de baixa renda; da construção de moradias e melhorias das unidades habitacionais, da produção de lotes urbanizados, da urbanização de favelas e revitalização de áreas degradadas para uso habitacional, da regularização fundiária, da organização comunitária em programas habitacionais, de administrar e propor políticas de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação e do Bem Estar Social. (Informações institucionais. Disponíveis em <<http://www.passofundo.rs.gov.br>> acesso em 23 fev. 2005.)

O crescimento urbano e fortalecimento sócio-econômico do município de Passo Fundo principiaram a se acentuar, em 1897, com a construção da estrada de ferro e se consolidou após sua conclusão em 8 de fevereiro de 1898<sup>160</sup>. Desde que foi aberta ao tráfego, houve a ligação facilitada deste município a outros e à capital do estado, Porto Alegre, em decorrência disso há uma promissora etapa do progresso urbano local. Afinal, esta linha férrea representou uma conquista para a locomoção de passageiros, viabilizando que fossem atraídas novas famílias para se fixar na cidade, o que, por conseguinte, permitiu o aumento da população passo-fundense<sup>161</sup>. Ademais, serviu como uma alternativa impulsionadora da riqueza (que estava estagnada por falta de fáceis vias de comunicação com o sul do Estado), uma vez que com a estrada de ferro foi possível o transporte de cargas, a exemplo, de madeiras retiradas dos vastos pinheirais então existentes na região. Esta atividade predatória, porém, provocou grandes perdas ambientais. Além disso, a ferrovia redefiniu o plano geográfico urbano da cidade de Passo Fundo, pois a instalação da estação ferroviária deslocou o centro tradicional para o local no qual, até hoje, está localizado o centro comercial e financeiro<sup>162</sup>. Diga-se de passagem, tanta foi a expansão urbana no entorno dessa estação central que, com o tempo, decidiu-se

---

<sup>160</sup> Localizado ao norte do Estado do Rio Grande do Sul, o surgimento da povoação de Passo Fundo não contou com projetos de colonização, já que foi surgindo a partir de um povoamento esporádico. Atinge a categoria de município pela Assembléia Provincial, por meio da Lei nº 340, de 28 de janeiro de 1857, tendo sido instado em ato solene no dia 7 de agosto de 1857. Os primeiros sinais de urbanização formaram-se a partir do século XIX, mas desenvolve-se com a instalação da estrada de ferro. (Consultar: OLIVEIRA, Francisco A. X. *Annaes do município de Passo Fundo*. Coord. Marília Mattos. vol. 3. Passo Fundo: Ediupf, 1990.)

<sup>161</sup> Os trens trafegavam regularmente transportando pessoas durante varias décadas, entretanto, após o ano de 1980, a linha de passageiros de Passo Fundo a Porto-Alegre começou a ter seu funcionamento ameaçado, vindo, logo depois, a ser paralisada. (Trem Húngaro pode parar. *O Nacional*. 28 mar. 1980.)

<sup>162</sup> Ver: VERZELETTI, Santo Claudino. *A contribuição e a importância das correntes imigratórias no desenvolvimento de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ed. Imperial, 1999. p. 26/28. DAL MORO, Selina Maria. et al. *Urbanização, exclusão e resistência: estudos sobre o processo de urbanização na região de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ediupf, 1998. p. 94.



pela retirada dos trilhos do centro desta cidade, traçando-se um novo percurso pela periferia<sup>163</sup>.

Não apenas a estrada de ferro contribuiu para o processo de urbanização da cidade de Passo Fundo. Passado o auge da importância da ferrovia, a continuidade da formação urbana, novamente, veio a se acentuar a partir de 1950, quando vêm a se registrar os primeiros problemas habitacionais, já que se constata o aumento de pessoas pobres e miseráveis, identificadas como *maloqueiros*, que marcavam presença em muitos locais desta cidade<sup>164</sup>. Paralelo aos problemas habitacionais, o Poder Público Municipal de Passo Fundo, em 1951, utilizou-se de recursos financeiros dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a fim de possibilitar a construção de um reduzido número de casas a determinados trabalhadores, que vinham a atender à indústria e comércio nascentes na cidade. Além disso, poucos anos depois, em 1954, a Administração Municipal e a Fundação Casa Popular (FCP) firmaram um convênio a fim de construir um conjunto residencial de 86 casas, tendo comportado o primeiro lote cinquenta residências<sup>165</sup>.

Prolongando-se a intensidade da urbanização a partir década de 60, este município (semelhante ao ocorrido em outras cidades gaúchas), sofreu as consequências urbanas do movimento campo-cidade. Era o êxodo rural decorrente da modernização da agricultura que forçava a população de zonas rurais a buscar novas fontes de trabalho nas áreas urbanas, já que a economia – sobretudo a gaúcha – estava em processo de modificação

---

<sup>163</sup> A retirada da estrada de ferro do centro da cidade de Passo Fundo apenas veio a acontecer depois do final da década de 1970. Como noticiado: “o trem de passageiros já atingiu a estação ferroviária pelo novo percurso, contornando a cidade ao invés de corta-la pela Avenida Brasil. Segundo a assessoria de imprensa, a retirada dos trilhos do centro da cidade é agora questão de pouco tempo.” (Trens não mais trafegam pela Avenida desde ontem. *O Nacional*. 21 mar. 1978.)

<sup>164</sup> Apelando para as autoridades municipais, setores sociais já reivindicavam, em 1956, a extinção das malocas e construção de casas habitáveis aos maloqueiros. (DAL MORO, Selina Maria. *et al. Urbanização, exclusão e resistência: estudos sobre o processo de urbanização na região de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ediupf, 1998. p. 116/117)

estrutural, passando da simples agropecuária a uma injeção de ânimo na agroindustrial (maquinários, implementos agrícolas e beneficiamento da produção).

O estado do Rio Grande do Sul começava a desenvolver sua tecnologia de modernização da agricultura, a chamada penetração capitalista no campo, havendo, assim, uma mecanização acentuada em vários setores, além de um sistema de créditos que viabilizou essa mecanização estruturalmente. Especificamente, em Passo Fundo, no decorrer da década de 1960 e 70, no rastro de atender a ausência de tecnologia e implementos agrícolas, houve uma considerável implantação do setor industrial e comercial, em específico, com a instalação de fábricas ligadas à produção de tecnologia para a lavoura. Isso de certa forma, durante algum tempo, além de ser um atrativo acabou absorvendo, relativamente, a mão-de-obra vinda do campo<sup>166</sup>. Em meio a isso, na região de Passo Fundo, entrava em ascensão o cultivo do trigo, como um produto de destaque e objeto de maiores incentivos governamentais. A propósito, da importância econômica da cultura do trigo, na região de Passo Fundo, pode ser lembrada, a título ilustrativo, com a inauguração da denominada Ferrovia do Trigo<sup>167</sup>. Nesse contexto histórico, marcadamente, como em outros municípios gaúchos, o processo de crescimento de Passo Fundo esteve assentado por fatores advindos do setor agrícola.

---

<sup>165</sup> Cf. DAL MORO, *op. cit.*, p. 116/117.

<sup>166</sup> CANTÚ, Jonas et.al. *Construção política, econômica e cultural: Passo Fundo nos últimos cinquenta anos*. In. DIEHL, Astor Antônio (org.). *Passo Fundo: uma história, várias questões*. Passo Fundo: Ediupf, 1998. p.121/122.

<sup>167</sup> Acerca da inauguração e instalação de uma nova estação de trem da Ferrovia do Trigo, a imprensa local deu ampla e cobertura durante todo o ano de 1978, informando sobre sua importância, entre outros pontos o seguinte após a data da inauguração oficial: A Ferrovia do Trigo, inaugurada em 8-12-1978, permite a ligação de Passo Fundo a Roca Sales, dali com o entroncamento rodo-ferro-hidroviário de Estrela, possibilitando-se, assim, o escoamento rápido das safras agrícolas desta parte do Estado para os portos de exportações e centro do país. (Os trens já estão carregando nossa produção pela Ferrovia do Trigo: Geisel presidiu a inauguração. *O Nacional*. 9 dez 1978.)

Todavia aquelas transformações na agricultura, em particular a mecanização e monocultura, não ocorreram sem acarretar uma série de conseqüências negativas, principalmente em termos sociais<sup>168</sup>. O reflexo social imediato desse processo de transformação agrícola foi a sobra de mão-de-obra do campo, a qual se obrigou a buscar novos meios de sobrevivência, dessa vez submetendo-se as condições da força de trabalho assalariada, assim como as dificuldades e precariedades de morar em meios urbanos, como a cidade Passo Fundo.

Agravou-se a situação de pobreza; nota-se um intenso deteriorando do ambiente residencial urbano da população passo-fundense, em especial dos habitantes que chegavam a cidade do campo. E vai ser nesse contexto que, aqui, intensifica-se aqueles fenômenos urbanos ocorridos nas grandes cidades, quais sejam, a segregação espacial e a provisão informal da moradia inadequada. Inclusive, aponta-se que as primeiras ocupações das áreas do beira trilho na periferia aconteceram no período (entre 1960 e 70) no qual se registrava um intenso êxodo rural. Quando se chegou aos anos 80, nesta cidade, a imprensa local registrava que surgiam os primeiros focos de favelização:

As favelas não são um privilégio de Passo Fundo mas de todas as cidades brasileiras de médio e grande porte, até nas de pequeno porte, começam a aparecer focos de favelados. Vindos quase sempre da zona rural, ou de outras cidades menores, os favelados vão acomodando-se como podem embaixo de pontes, ao lado de rodovias, em terrenos desocupados, e até em ruas demarcadas pelas prefeituras. Proliferam-se na busca de uma vida melhor quase sempre frustrada, construindo as pseudo-moradias com pedaços de madeira, latões, papelão, com a ajuda do vizinho amigo ou parente que viera antes para a cidade, irmanados na mesma miséria. [...]

Para verificar o problema, percorremos algumas favelas, onde constatamos a miséria em seu mais gritante estágio. Numa delas, onde mulheres lavam roupa

---

<sup>168</sup> A propósito, na trilogia do gaúcho a pé – *Sem rumo, Porteira fechada, Estrada nova* – o escritor Cyro Martins retrata o êxodo rural causado pela inexorável modernização capitalista da agricultura gaúcha; demonstrando, literariamente, que despejados das fazendas, as pessoas do campo migram para os cinturões de miséria ao entorno as cidades gaúchas, onde são vitimados pelo desemprego e marginalização social e espacial. A obra *Porteira fechada* (1944) é a que mais bem descreve o nefasto e fatal processo da expulsão para cidade do homem do campo com a família – representado com as personagens João Guedes, a mulher e cinco filhos. (Ver: MARTINS, Cyro. *Porteira fechada*. Porto Alegre: Movimento, 1993.)

num riacho, cercadas por dezenas de crianças, todas de pés descalços e maltrapilhas, notava-se a inexistência do mínimo de possibilidades de higiene, pois mais ou menos cinco metros acima de onde lavavam roupa, próxima a sanga, estava uma privada. A água usada pelas aproximadamente 100 famílias da favela visitada são de poços e não há nenhuma casa com luz instalada. Em outra favela a situação se repetia, agravando-se pela existência de um único poço para o atendimento de toda a população. Casebres de tamanho reduzidíssimo têm, vivendo em seu interior, oito, dez ou mais pessoas, sem absolutamente nenhum conforto. [...]

Teresinha disse que gostaria de voltar para a roça se tivesse uma terra sua. Mas a maioria não pensa em voltar e apensar do abandono em que se encontram preferem continuar morando na cidade. [...] Evidentemente, não é só moradia que os favelados necessitam. Precisam também de educação, lazer e emprego.<sup>169</sup>

Em meio a esse panorama, aproveitando-se da existência dos programas habitacionais do regime militar, há registros que o Poder Público de Passo Fundo procurou meios de produzir núcleos com casas populares, mediante financiamentos decorrentes do BNH/SFH, em específico, particularmente, por intermédio da Companhia Habitacional (Cohab)<sup>170</sup>. Além disso, numa tentativa de eliminar, ou pelos menos diminuir a situação de miséria na qual já se encontravam milhares de famílias de renda até três salários mínimos mensais, a Administração Municipal viabilizou o projeto Promorar<sup>171</sup>. Obviamente, essas isoladas políticas habitacionais não foram suficientes para resolver os problemas da falta e precariedade de moradias que foram surgindo com o crescimento populacional desta cidade, forçando, assim, que uma parcela da população passo-fundense fosse forçada a

<sup>169</sup> Consultar reportagem jornalística: Prefeitura quem eliminar o problema das favelas através do PROMORAR. *O Nacional*. 29 fev. 1980.

<sup>170</sup> Articulados empreendimentos com a Cohab, para construção de dois conjuntos habitacionais, foram concedidas áreas periféricas do Município, a fim de que aquela colocasse à disposição na cidade aproximadamente 850 casas e 416 terrenos urbanizados. No decorrer da obra do primeiro conjunto de moradias, surgiram críticas quanto à execução do empreendimento, denunciando-se que as casas erguidas pelas construtoras eram feitas com materiais de baixa qualidade sob a justificativa de que eram para pessoas de baixa renda que ganham de dois a cinco salários mínimos: “Destinadas a um público de baixo poder aquisitivo, não poderiam ser feitas com material de alto padrão, afirmou o engenheiro”. (De conformidade com reportagens jornalísticas publicadas nos jornais *O Nacional*. 5 jan. 1978. 3 jun. 1978 26 jan. 1980)

<sup>171</sup> Para se viabilizar este núcleo habitacional, foi cedida terras públicas, próximas a área rural, onde passou a ser erguido um conjunto de “casas ocas”, isto é, moradias constituídas apenas por banheiro e mais uma peça, com 25m<sup>2</sup>, que deveria, segundo consta, ser complementada pelo habitante, posteriormente, conforme suas necessidades e possibilidades. No comentário da imprensa local da época, essa peça inicial, denominada “casa oca” ou “casa embrião”, podia à primeira vista parecer absurda, mas destinava-se a quem nada possui, pois aos favelados, é altamente positiva porque possibilitava a cooperação do indivíduo na criação de sua própria habitação, responsabilizando-se em mantê-la. (Cf. Prefeitura quem eliminar o problema das favelas através do PROMORAR *O Nacional*. 29 fev. 1980.)

buscar outras alternativas para morar. E, com certeza, uma delas foi ocupar as margens da ferrovia.

Nas últimas décadas, o crescimento populacional do município em questão, não mais se origina tanto das pessoas vindas da zona rural, mas, predominantemente, em vista de um intenso movimento migratório de outras cidades vizinhas. Com razão, a partir de um momento histórico mais recente, ao passo que se classifica como um pólo educacional, comercial, médico e cultural na região norte do estado do Rio Grande do Sul, a cidade de Passo Fundo começa a atrair com mais intensidade pessoas de cidades próximas que acreditam encontrar nesta melhores oportunidades. Esse fenômeno tem contribuído para aumentar o crescimento e a grande concentração de moradores nas periferias em condições inadequadas, gerando uma maior complexidade dos problemas urbanos. Nesse sentido, na opinião de Ironita Adenir Policarpo Machado, nos últimos anos, o crescimento urbano em Passo Fundo é notório já que a grande parcela excedente gerada na região teve como destino e concentração o município:

Na área urbana do município, o núcleo central e seu entorno receberam melhorias na infra-estrutura. O setor de construção cresceu e renovou a paisagem urbana, embora isso não signifique que a expansão urbana tenha ocorrido de modo ordenado e harmonioso. Pela ausência de um planejamento urbano, na gênese do município, a cidade cresceu desordenadamente, sendo impossível conter a explosão demográfica da periferia<sup>172</sup>.

Este cenário de crescimento populacional no entorno da cidade, aqui, igualmente, consolida-se o já explicado quadro de exclusão social do ambiente residencial urbano – que a cada dia vem se agravando em meio a uma maior pobreza nesta cidade<sup>173</sup>. Importante

---

<sup>172</sup> MACHADO, Ironita Adenir Policarpo. *Perspectivas: Passo Fundo rumo ao século XXI*. In: DIEHL, Astor Antônio (org.). *Passo Fundo: uma história, várias questões*. Passo Fundo: EDIUPF, 1998. p. 148/149.

<sup>173</sup> Os problemas habitacionais em Passo Fundo são retratados, de modo recorrente, pelos meios de comunicação: “em torno de 70 famílias acamparam em um terreno no Bairro Alexandre Zachia com propósito de reivindicar moradia, pois estão há anos escritos em projetos habitacionais e continuam morando de favor coabitados em residências de familiares. (Famílias ocuparam terreno no Bairro Alexandre Zachia.

frisar que pelos dados oficiais do ano de 2005, no município de Passo Fundo, encontra-se distribuída uma população estimada de 182.233 habitantes. E dentro dessa quantidade aproximada de habitantes estima-se a existência de milhares de pessoas residindo em condições irregulares, inadequadas e insalubres de habitabilidade, notadamente, nas áreas periféricas, sendo que dados oficiais apontam que do total de domicílios permanentes: 15.475 domicílios possuem banheiro ligado à rede geral de esgoto; 46.824 domicílios são ligados ao abastecimento de água encanada; 48.005 domicílios têm o lixo coletado<sup>174</sup>. Enfim, na atualidade, como no resto do país, tais dados revelam um complexo aumento da deterioração do espaço habitacional urbano.

Nessa apertada síntese, nota-se que – apesar de ser originados em diferentes fatores regionais – os problemas habitacionais urbanos, surgidos em Passo Fundo, ao longo dos anos, guardam uma certa similitude com aqueles havidos em âmbito nacional, nas grandes cidades brasileiras. E diga-se, também, que para os quais concorreu a intervenção estatal.

#### **4.1.2 Ocupações no beira trilha: origem e condições de habitabilidade**

---

*O Nacional*. Passo Fundo, 30 mai. 2005.). “Quem entra na estrada de chão que dá acesso ao Cemitério São João e segue rumo a usina de lixo, se depara com dezenas de barracas em um pequeno território ao lado da estrada. A estrutura é chocante, crianças e adultos em meio a um lamaçal sem saneamento básico, sem alimento, sem esperança. Com a proibição da entrada dos catadores de lixo de dia no lixão, o alimento ficou mais escasso, é à noite que eles desafiam guardas armados, para entrarem e vasculharem o local. (*O Nacional*. Passo Fundo, 23 mai. 2005.). “Nos fundos das vilas Annes e Manoel Portela, onde há muitas famílias ribeirinhas, a situação é assustadora. Uma sanga que passa por diversas propriedades o esgoto cloacal corre a céu aberto.” (Dejetos se misturam às águas de sangas. *O Nacional*. 22 set. 2005.) “Muitas famílias vivem em situação de risco com suas casas construídas na beira do rio Passo Fundo, sem nenhuma infra-estrutura. A população espera dias melhores. Muitos estão na fila para receber uma moradia decente, mas a demora perde para o imprevisto. (Moradias sem infra-estrutura e insegurança no Manoel Portela. *O Nacional*. 18 nov. 2005.)

<sup>174</sup> Informações estatísticas sobre população e domicílios oriundas de pesquisas e levantamentos correntes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *IBGE - Cidades@*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>> Acesso em 19 set. 05.

Considera-se que as ocupações habitacionais nas proximidades das vias férreas constituem um complexo problema social que atinge praticamente toda a malha ferroviária brasileira, sendo que os casos mais emblemáticos são os assentamentos humanos fixados junto à área operacional considerados de alto risco, uma vez que as casas estão construídas numa faixa perigosamente próximas da via permanente dos trilhos, exemplo visível disso são as ocupações do beira trilho em Passo Fundo.

Mais um entre tantos assentamentos fixados ao longo da malha ferroviária brasileira<sup>175</sup>, a ocupação do beira trilho da cidade de Passo Fundo atinge praticamente toda a extensão da via férrea por onde cruza em comunidades periféricas. Nestas se constata que a grande maioria das pequenas casas concentra-se muito próximas aos trilhos, isto é, dentro da faixa de domínio, aquela extensão de terra de largura variada (classificada como área operacional de risco) que separa os trilhos dos terrenos paralelos, com a finalidade de não trazer riscos ao tráfego e as populações lindeiras<sup>176</sup>.

E por estarem alojados nessa faixa de terra que, em 11 de março de 1993, a ainda existente Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), ajuizou ação de

---

<sup>175</sup> Embora não se tenha encontrado disponível, no Ministério dos Transportes, um mapa completo dos pontos críticos das ocupações habitacionais rente a malha ferroviária do país, cite-se, como revelador, o trecho retirado do discurso do então Ministro dos Transportes, Anderson Aduato, na ocasião do lançamento do Plano de Revitalização das Ferrovias: “A realidade é que hoje temos malhas e empresas operando de maneira deficitária. E em alguns trechos, temos populações enormes avançando sobre a faixa de domínio, com casas a poucos metros da linha do trem, num flagrante perigo para vidas humanas.” (*Discurso do Ministro Anderson Aduato por ocasião do lançamento do Plano de Revitalização das Ferrovias*. In. Revista Ferroviária. Disponível em <<http://www.revistaferrviaria.com.br>> Acesso em 15-3-2005) Igualmente, a advertência feita, em abril de 2003, pelo então presidente da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Júlio Fontana Neto, quando chamava atenção para os transtornos por conta das explosões demográficas nos centros urbanos, por onde passam as ferrovias e o comprometimento com a segurança de veículos e pessoas: “A faixa de domínio das ferrovias, inclusive no acesso aos principais portos do Brasil, se encontra invadida e favelizada.” (*Do alerta da ANTF aos acidentes com trens da FCA*. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. Disponível em <<http://www.dnit.gov.br/imprensa>> Acesso em 15-3-2005.)

<sup>176</sup> Atualmente, os assentamentos estão espalhados e consolidados, ao longo dos aproximados 15 quilômetros do leito da ferrovia, em trechos urbanos periféricos, dentro dos limites das vilas e bairros denominados:

reintegração de posse, pedindo a retirada de mais de quinhentas famílias assentadas nas áreas operacionais de risco da via férrea (entre os bairros Valinhos e Vera Cruz). Entretanto, este pedido foi julgado improcedente, com decisão já transitada em julgado, constando na sentença de primeira instância que:

[...] não se afigura o ato da autora adequado e exigível para atingir o objetivo buscado, pois a sua reintegração na posse somente poderia ocorrer após a justa indenização pelas acessões construídas no local e com o reconhecimento – ou, ao menos, apreciação – do direito à concessão de uso assegurada no § 1º. do art. 183 da Constituição da República e não antes, implicando dizer que o meio para atingir o fim perseguido é inidôneo e que existe outro menos gravoso ao direito dos requeridos. Por fim, muito menos se apresenta como proporcional (em sentido estrito) em relação ao ônus imposto ao requeridos e o benefício almejado, já que para reintegrar a autora na posse dos imóveis far-se-á tábua rasa do direito à moradia e do princípio da dignidade humana, razão pela qual tenho que não se justifica. Dessa forma, implicando a reintegração da posse da autora na imediata e flagrante desconsideração pela própria humanidade dos requeridos, deve o pedido ser rejeitado. [...] Necessário, portanto, que, dentro do possível, sua dignidade seja minimamente preservada, o que somente será obtido com a realocação deles em local seguro e urbanizado, conjugada com a indenização respectiva, reconhecendo em favor deles não apenas o direito à moradia, mas à sua dignidade, que só será plenamente atendida quando se conjugarem na prática social também o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, aos lazeres, enfim, à própria vida. [...] Julgo improcedente o pedido da inicial.<sup>177</sup>

E, em segunda instância, esta decisão monocrática foi confirmada, por unanimidade, de conformidade com a ementa a seguir:

Ação de reintegração de posse julgada improcedente. Situação de fato que mostra que as famílias que ocupam a área objeto da ação, ali estão há muito tempo (décadas). Ausentes as condições previstas no art. 927 do CPC. Terreno pertencente à rede ferroviária federal. Embora improcedente a ação, inexistente direito à prescrição aquisitiva pleiteada pelos requeridos a teor do Dec. lei 9.760/46 e lei 6.428/77. [...] Unânime.<sup>178</sup>

---

Valinhos, Vera Cruz, Victor Issler, Primeiro Centenário, Cruzeiro, São Luis Gonzaga, Vila Nova. (COLET, *op. cit.*, p. 33/34.)

<sup>177</sup> Processo nº 21193003486. Rede Ferroviária Federal S.A. Ação de Reintegração de Posse. Comarca de Passo Fundo – 1ª Vara Cível. *Sentença*. Juiz prolator: Luís Christiano Enger Aires. Data: 03 de setembro de 2001. In. ASSOCIAÇÃO DE JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL - AJURIS. PODER JUDICIÁRIO. *Sentenças e Decisões de Primeiro Grau: Rio Grande do Sul 2002*. 5/6. Jun/Dez 2001. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas. p. 145/173.

<sup>178</sup> Apelação Cível nº 70004800553. Vigésima Câmara Cível. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS. *Acórdão*. Relator Desembargador Rubem Duarte. Julgado em 10 de novembro de 2004.



Fruto de um processo de ocupação intenso e continuado, não há registros apontando com exatidão a data em que surgiram as primeiras ocupações do beira trilho em Passo Fundo, mas, segundo depoimentos dos moradores mais antigos, isso se iniciou no interregno dos anos 1960 e 70. Essa a constatação exposta na sentença da ação de reintegração de posse:

[...] as áreas lindeiras aos trilhos da ferrovia passaram a ser ocupadas há décadas. [...] Da análise desses argumentos e, mais, do que se pode aferir da prova pericial e testemunhal produzida, conclui-se sem dificuldade que os imóveis em questão – e outros que se prolongam rente à linha férrea que corta o perímetro urbano de Passo Fundo – passaram a ser pacífica, pública e paulatinamente ocupados há mais de 40 anos, conforme afirmado pelas testemunhas Antônio Nicolau Dossa e Glodoaldo da Silva. Já a testemunha Mauro João Pereira refere que as primeiras ocupações de que tem notícia datam de aproximadamente 35 anos, tendo essa ocupação se intensificado a partir dos anos 60, sendo que – desde então – perdeu a autora a posse sobre os terrenos contíguos ao leito da ferrovia [...].<sup>179</sup>

Esse período, como já mencionado, coincide com o momento no qual as pessoas vindas do campo, com poucas chances de conseguir um local para morar, obrigaram-se senão a adquirir ou ocupar terras impróprias ao uso habitacional, como as áreas de risco às margens da ferrovia. Neste contexto, inclusive, constata-se que tais áreas do beira trilho foram tomadas na posse por iniciativas individualizadas, sem qualquer movimento coletivo organizado – ato observado até os dias atuais, porém, agregado ao fato de que, por vezes, os ocupantes, comercializam informalmente, não raro, vendo as faixas de terra, delimitadas como pequenos lotes<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> Autos do processo nº 21193003486. Ação de Reintegração de Posse. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo. Juiz de Direito Luís Christiano Enger Aires. Sentença prolatada em 03-09-2001. fls. 452-499.

<sup>180</sup> Estimou-se, recentemente, a existência de 1.086 domicílios erguidos nas áreas próximas a rede férrea dentro do perímetro urbano, dentro desse universo, em pesquisa – por amostragem, em cem domicílios – constatou-se que: “sobre o tempo de moradia, ao serem entrevistados ‘há quanto tempo a família mora na área de beira trilho?’ os moradores, responderam o seguinte: 11% moram no local de 20 a mais de 30 anos; 25% de 10 a 20 anos; 19% de 5 a 10 anos; 11% de um a 5 anos; e 20% a menos de um ano. Ao se perguntar ‘se a família já morou em outra cidade além de Passo Fundo?’ 29% disseram ter residido em outra cidade e 71% dizem ser de Passo Fundo. Quando perguntadas se, enquanto residiu em Passo Fundo, sempre morou no beira trilho, dos cem domicílios, 44% responderam sim. (Cf. COLET, *op. cit.*, p. 34)

Consolidado como um assentamento humano irregular, desde quando germinou suas primeiras ocupações, nota-se que rente aos trilhos foram (e vêm) avançando, erguendo e amontoando pequenas moradias auto-construídas pela população ocupante independente da periculosidade. Enfatize-se que as inúmeras famílias assentadas na listra de solo rente aos trilhos, lá estão em circunstâncias de inadequação domiciliar, alojadas em moradias de estrutura precária e insalubre. Embora muitas casas sejam servidas de redes de água, iluminação e canalização, há várias desprovidas de um ou todos os equipamentos públicos ou serviços coletivos de saneamento. Vale dizer, pessoas vivendo com esgoto a céu aberto, sem encanamento de água potável e energia elétrica regular<sup>181</sup>.

O cenário, no geral, compõe-se de centenas de pequenas e humildes casas, linearmente dispostas a pouquíssimos metros da via permanente da ferrovia, onde o perigo representado pelos comboios de trem, passando seguidamente, parece não assustar mais a maioria dos moradores. Essa marcante realidade existencial foi registrada pelo juiz de direito Eugênio Facchini Neto, depois de ter diligenciado uma inspeção judicial ao longo dos trilhos:

Pode-se perceber que se contam às centenas as famílias que construíram suas casinhas (algumas são simples choupanas improvisadas, a maioria é de madeira, mas algumas são até de tijolos) ao longo da ferrovia, dentro da área de domínio da RFFSA; e a pequena distância dos trilhos. Em alguns pontos da ferrovia há uma grande concentração de casas e de pessoas a poucos metros dos trilhos. Muitas pessoas – e até crianças – transitam pelos trilhos. É evidente que é extremamente perigosa a localização daquelas casas, posto que em caso de acidente com alguma composição férrea, fatalmente várias casas serão atingidas. Na eventualidade de ocorrer algum acidente com um comboio de combustível no

---

<sup>181</sup> Conforme se observa em algumas reportagens: Na vila Victor Issler, 178 domicílios estão localizados na área do beira-trilhos. A infra-estrutura é precária. Não há saneamento básico, iluminação ou água. As ruas não possuem esgoto cloacal ou fluvial. E como as casas estão na área irregularmente não há como receber ajuda. Irondina Fernandes tem 65 anos e mora há seis na área beira-trilhos da Victor Issler. Sem luz, água e banheiros próprios, vive feliz e conformada com aquilo que a vida lhe ofereceu. Luz e água são “puxadas” do vizinho, para quem ela paga uma taxa com a pequena aposentadoria que recebe. O esgoto corre a céu aberto em frente a sua casa e seu vizinho cava um poço negro em frente a residência. (Ilustres desconhecidos. *O Nacional*. Passo Fundo, 4 jun. 2005.). Na Vila Annes, a situação é mais complicada nas moradias a beira dos trilhos, onde construções são irregulares, não há canalização e o esgoto corre a céu aberto. (Poços negros transbordados e esgoto in natura nas sangas. *O Nacional*. Passo Fundo, 17 set. 2005.)

local, a tragédia será certa, já que em alguns pontos centenas seriam necessariamente atingidas, em face de proximidade das casas em relação aos trilhos.<sup>182</sup>

Pode-se considerar que o potencial de acidentes aumenta em alguns trechos densamente povoados, se levar em conta a precariedade da infraestrutura operacional da ferroviária, ocasionada diretamente tanto pela inexistência de permanente manutenção e conservação, como pela ação das ocupações, o que configuram um efeito mais inseguro e peculiar ao local. A respeito daquilo que percebeu quanto ao estado das áreas urbanas ocupadas ao longo da ferrovia, avaliou o perito Edeson Luiz Scandolara:

Em derradeiro, há que dizer que o quadro mostrado ao perito judicial, durante os trabalhos periciais é dantesco e caótico. Ao longo dos trechos vistoriados observou-se uma cópia grotesca da sociedade ideal em que pensamos viver; essa sociedade tem uma dinâmica semelhante com uma indústria peculiar de grilagem, parcelamento de solo urbano, compra e venda de solo parcelado, títulos de ocupação e posses singularíssimos, etc. Não faltam a implantação de estabelecimentos comerciais com compra e venda de alimentos, materiais de construção, sucatas e até semoventes, etc. Também observou-se a existências de canchas de bocha, templos religiosos de diferentes crenças e edificações de todo tipo, formadas de diferentes tipos de materiais e de todos os estilos arquitetônicos (ecletico, 'kitsch', espontâneo, popular, etc.). [...] Ao longo dos trechos vistoriados observou-se a retirada das britas formadoras do lastro; escavações de todo o tipo, terraplenagem e feitura de patamares em taludes e cortes vitais para a segurança, estabilidade e trafegabilidade dos comboios ferroviários; lançamento de detritos, lixo, sucatas de toda ordem e disposição de efluentes de latrinas banheiros e cozinhas junto aos elementos construtivos da via férrea; destruição de obras de arte ferroviárias, marcos de sinalização, marcos de quilometragem, postes telegráficos; descarga de águas pluviais do sistema viário urbano no leito ferroviário; plantações de hortigrangeiros em taludes junto à via férrea; passagens para pedestres em locais perigosos e completamente fora das normas ferroviárias, prejudicando a marcha das composições, segurança e visibilidade [...].<sup>183</sup>

Seja pelas moradias inadequadas, seja pela exposição ao constante perigo de acidentes, inegavelmente, nas ocupações existentes na faixa de terras urbanas próximas a via férrea, as pessoas não têm efetivado direito à moradia, ao revés, elas o têm violado,

---

<sup>182</sup> Consultar despacho lavrado pelo juiz de direito Eugênio Facchini Neto, nos autos processuais da Ação de Reintegração de Posse nº 21193003486. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo.

<sup>183</sup> Ver laudo pericial assinado por Edeson Luiz Scandolara, nos autos processuais da Ação de Reintegração de Posse nº 21193003486. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo. fl. 365.

negado, negligenciado. Aliás, não apenas isso, nestes locais há um completo desrespeito aos valores que compõem dignidade humana.

### **3.1.3 Políticas habitacionais: intervenção pública municipal**

Já se examinou que o impacto da intervenção estatal acabou resultando na constituição de complexos problemas habitacionais no tecido urbano brasileiro. No caso em estudo, não foi diferente, uma vez que se julga que, predominantemente, os poderes públicos concorreram para o surgimento, permanência e ampliação das ocupações do beira trilha. E, dessa forma tem sido, porque desde o início do processo de ocupação até o presente momento, por ação ou omissão, de algum modo as políticas governamentais influenciaram na complexidade dos problemas existentes nas ocupações do beira trilha.

No decorrer dos anos, constatou-se que a presente questão social, em algumas gestões públicas, apenas atraiu interesse político indiretamente, por exemplo, quando da necessidade de produzir algum empreendimento viário na cidade<sup>184</sup>. Em outras vezes, a atenção recebida, mediante a concessão individualizada de serviços públicos ou documentos de posse ilegais, como pode ser ilustrado no oferecimento para um ou outro habitante, de redes de água e energia elétrica, bem como nas autorizações indevidas para legitimar a ocupação nas áreas próximas ao leito da ferrovia<sup>185</sup>. Pode-se dizer que tais ações políticas mascaravam outros fins semelhantes as práticas que caracterizavam

---

<sup>184</sup> Há reportagem, noticiando a retirada de de dezenas de famílias em área próxima aos trilhos no Bairro Vera Cruz em função da aberturas de uns trechos de avenida.” (Avenida 7 de setembro tem suas obras em andamento. Primeira fase deve concluir-se ainda em 80. *O Nacional*. 27 fev. 1980.)

<sup>185</sup> Entre alguns moradores do beira trilha, há cópias de documentos, datados de 1987 e 1988, demonstrando que, na época, o gestor público municipal chegou assinar “termo de concordância para instalação de água” e “autorização de uso de terreno urbano”, cujo conteúdo deste permite a ocupação de áreas pertencente ao leito de ruas e parte à RFFSA.

governantes populistas<sup>186</sup>. A propósito, embora se referindo a outro contexto mais geral, o trecho da reportagem local é reveladora:

Para piorar essa situação segundo declaração de D. Cláudio Colling [bispo], e confirmada por Firminio Duro e Azir Trúcollo [prefeito e secretário municipal], muitos politiquinhos em épocas de eleição, auxiliam a construção desse barraco em lugares e situação totalmente irregular, com o fim único de angariar votos sem a mínima possibilidade de melhorar o problema.<sup>187</sup>

Em particular, além de demonstrar descaso com as ocupações fixadas nas proximidades da rede férrea, nota-se que os poderes públicos contribuíram em muito com a formação e continuada reprodução das correspondentes faticidades de inadequação, insalubridade e periculosidade habitacional. Nesse sentido – recorrendo novamente a decisão de primeira instância –, o juiz de direito Luís Christiano Enger Aires fundamenta que:

[...] decorre o conflito justamente da ausência de políticas públicas suficientes e adequadas para solucionar eficazmente a questão da habitação, tanto no país, como nessa comuna. Digo suficientes porque, não que tais políticas inexistam mas são elas evidentemente desprezíveis e acanhadas demais diante da magnitude do problema, acabando por insuflar uma ação mais concreta, individual ou coletiva, por parte daqueles que sofrem na carne com essa desatenção. [...]

Foi referindo ainda que, apesar do crescente movimento de ocupação desses locais – o que ainda hoje ocorre – jamais foi tomada alguma providência concreta para a retirada das pessoas que ali se instalaram ou para impedir que novas famílias fossem ali se instalar. Outrossim, com o tempo, foram sendo abertas vias públicas – algumas até mesmo asfaltadas atualmente e instalados serviços e equipamentos públicos ao longo do perímetro urbano vizinho ao leito da ferrovia, conforme noticiado pelas testemunhas e confirmado pela perícia, indicando conivência da municipalidade com o movimento e omissão da autora

<sup>186</sup> Acerca disso, embora exposto em contexto diferenciado, oportuno o argumento de Raquel Rolnik, que atribui esse tipo de expansão urbana à falta de ética que impele governantes a negociar diretamente com os interesses, sem seguir planos, bem como aos moradores e fiscais que criam uma relação de compra e venda de direitos e sanções. Ademais, para Rolnik, os assentamentos precários são, também, objeto de investimentos pela gestão pública cotidiana, a qual incorpora lentamente essas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infra-estrutura, mas nunca eliminando a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que já nascem regularizadas. Essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece uma base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como “favores” do poder público. As comunidades são assim convertidas em reféns, eternamente devedoras de quem ‘as protegeu’ ou “olhou para elas”. Essa tem sido uma das grandes moedas de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de inúmeros governos. (Ver: ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: a legislação, a política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997. p. 204. ROLNIK, Raquel. *A dimensão política da irregularidade e da regularização*. In: *Regularização da terra e da moradia*. São Paulo: Polis, 2003, p. 19.)

<sup>187</sup> Ver: Prefeitura quem eliminar o problema das favelas através do PROMORAR *O Nacional*. 29 fev. 1980.

em tomar qualquer providencia para solver de forma razoável o problema [...], mantendo-se até hoje o processo gradual de ocupação dessas áreas.

Igualmente demonstrado que jamais houve por parte da autora qualquer ação para isolar a ferrovia do restante da cidade, o que acabou agravando a situação, tendo em vista que já há muito tempo essa avançou sobre a via. [...]

Não se esqueça, de outra banda, que várias hipóteses dentre as levantadas pelo perito podem ser debitadas tanto aos requeridos como à própria municipalidade – que implantou e não vistoria as obras viárias – e mesmo à autora, que jamais providenciou qualquer forma de fiscalização e de proteção das áreas ainda não habitadas, contribuindo pela sua omissão com a proliferação das ocupações.

Agora, considerar que tal risco é motivo suficiente para admitir a reintegração postulada, configura conclusão tampouco aceitável nas circunstâncias. Com efeito, já disse que nas áreas cuja reintegração pretende a autora encontram-se hoje mais de 500 famílias, de variados extratos sociais, mas basicamente humildes, constituídas por trabalhadores de baixa renda e seus familiares, os quais, retirados dali não encontrariam condições de reinstalar-se em local algum. Aos requeridos certamente não foi oferecida alguma opção viável, impondo-lhes a condição econômica e as dificuldades da vida assentassem ali suas moradias, o que demonstra apenas que a necessidade não conhece limites, não sendo razoável submetê-los ao despejo e a uma vida de horrores, que o futuro certamente lhes reservaria, para devolver as áreas à autora.<sup>188</sup>

No rastro desse fundamento, inegavelmente – ao não lançarem mão de uma política habitacional o bastante ampla, nem mesmo quaisquer ações dirigidas a evitar ou equacionar aquelas ocupações –, os poderes públicos locais não deixaram outra alternativa, senão fazer com que um incontável número de pessoas fosse encontrar nas áreas de risco do beira do trilho o refúgio para auto-construir a moradia de modo precário e insalubre.

Diga-se de passagem, nem mesmo, há pouco tempo, quando se sucedeu de uma política governamental atingir, isoladamente, um ou outro ocupante do beira trilho – inscrito em programa habitacional coordenado pela Administração Municipal – houve algo que pudesse ser classificado de real provisão estatal da moradia adequada. Afinal, pode-se

---

<sup>188</sup> Ação de Reintegração de Posse nº 21193003486. Primeira Vara Cível da Comarca de Passo Fundo. Juiz de Direito Luís Christiano Enger Aires. Sentença prolatada em 03-09-2001. fls. 452/499. (Convém destacar que durante todo o desenvolvimento processual, em primeira instância, o magistrado responsável por julgar o litígio produziu esforços na tentativa de fazer com que os Poderes Públicos Municipais assumissem a condição ativa de agentes imprescindíveis, bem como de demonstrar que se tratava de um problema social a exigir uma resolução político-legislativa. Não obstante isso, não houve como encontrar uma saída alternativa para o litígio, que pudesse ser levada a cabo com o comprometimento dos agentes públicos. O resultado não foi outro senão levar adiante o processo, resultando na referida sentença que julgou improcedente o pedido de reintegração, deixando explicitado que a hipótese de reintegrar a parte autora na posse somente poderia ocorrer após a justa indenização pelas acessões construídas no local pelos ocupantes, conjugado com a

lembrar o fato de que algumas famílias moradoras do beira trilho foram residir em outras regiões periféricas, desprovidas de rede de esgoto, onde foram contemplados com inúmeras casas inacabadas pelos agentes públicos, como se publicou na imprensa local:

Um exemplo é a família de Ademir Soares, 35 anos, que vive na Vila Donária, numa das casas populares construídas pela Prefeitura. Ele conta que morava com a mulher, Isa Nedi do Amaral, 32 anos, e seus oito filhos na Beira-Trilhos da Vera Cruz antes de ser contemplado com a moradia. “Quando vim morar na Donária, pensei que teria uma moradia digna, mas até hoje a casa está mal-acabada e no inverno é muito ruim por causa do frio. O piso não havia sido feito, então, eu consegui uns pedaços de lajota e fui fazendo, mas não é a mesma coisa como se já tivesse pronto”, lamenta o morador. Ademir diz que não reclama muito, porque conseguir a casa foi importante, porém, quem mora lá enfrenta vários problemas como o esgoto, que fica a céu aberto em algumas residências.<sup>189</sup>

Diante de todas as evidências, tem-se que a realidade havida nas ocupações às margens da ferrovia vem se re-produzindo, há anos, não apenas pela inação, mas também em vista da limitada atuação política dos entes públicos, notadamente, dos governos que se sucederam no Poder Executivo Municipal. Enfim, há décadas, os grupos humanos assentados rente aos trilhos foram e vem sendo preteridos, principalmente, pelos gestores públicos municipais<sup>190</sup>.

Enquanto isso, o custo social é notório: longe ter efetivado o direito à moradia, milhares de pessoas sobrevivem em condições indignas e de risco, moram em situações inadequadas e insalubres, sem a presença mínima de equipamentos coletivos – as quais, de tempos em tempos, se somam muitas outras, visto que, como uma metástase, expande-se um continuado e descontrolado processo de ocupações nas faixas de terras próximas à rede férrea.

---

realocação deles em local seguro e urbanizado, reconhecendo-se, assim, não apenas o direito à moradia, mas à dignidade humana.)

<sup>189</sup> Família da Vila Donária dá exemplo de superação. *O Nacional*. Passo Fundo, 5 abr. 2005.

<sup>190</sup> Frise-se o Poder Público Municipal exerce papel fundamental e indispensável em qualquer planejamento e execução de políticas habitacionais, haja vista a proximidade e, conseqüente, apropriação das reais

Exposto essa contextualização, pode-se passar para uma análise que resgate as idéias centrais abordadas no final do primeiro capítulo deste trabalho, em específico, aquelas que tratam da perspectiva do papel do Poder Judiciário na efetividade direito fundamental social à moradia, especificadamente, intervindo nas questões relacionadas às políticas públicas habitacionais.

#### **4.1.4 Justiciabilidade da política habitacional para o beira trilho**

Recorde-se que, incorporando a questão dos direitos fundamentais sociais como um escopo a ser efetivado pelo Estado Democrático de Direito, exsurge um dirigismo no sentido de uma atuação transformadora por parte do poderes públicos. Nesse panorama, há uma ordem constitucional dirigida aos órgãos estatais a fim de que promovam as condições – a exemplo de políticas públicas habitacionais – para o exercício efetivo do direito fundamental social à moradia. Em não se efetivando a garantia desse valor social, há a possibilidade, manuseando o instrumento judicial hábil, fazer mudar o núcleo parcial das decisões dos Poderes Executivo e Legislativo para o plano do Poder Judiciário, notadamente, quando há inércia dos agentes governamentais em elaborar a política social promotora de pleno acesso aos meios promotores de habitabilidade adequada e vida digna.

E agora, à luz dessas reflexões acima, aponta-se um caminho jurídico pelo qual se pode buscar a efetividade do direito à moradia, especificadamente, para aquelas populações assentadas nas proximidades da via férrea de Passo Fundo. As quais, como já se sublinhou,

---

necessidades dos municípios. (Ver: BREMAEKER, François E. J. de. *O papel do Município na política habitacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, 2001.)



por razões de uma histórica ausência do ente administrativo municipal, viram-se forçadas a se alojar e permanecer numa área de risco, em situação precária, perigosa e insalubre de habitabilidade; estando incapacitadas de, pelos meios próprios, reunir tudo aquilo que seja necessário para promover o acesso a uma habitação adequada e, conseqüentemente, a uma vida digna.

Diante desse quadro – no qual o descomprometimento, a inércia, do Poder Executivo Municipal, ainda, concorre para que seja sonogado, negligenciado e violado o direito à moradia – convém questionar se não caberia intentar ação judicial, na perspectiva de que o Poder Judiciário compelissem a Administração Pública Municipal a promover políticas públicas, destinadas a garantir às populações ocupantes das margens da rede férrea os meios de acesso à moradia adequada?

Supondo que – se os direitos fundamentais sociais, à luz do dirigismo constitucional, pressupõem uma imposição *impositiva* (prestacional) para os agentes públicos, no sentido de materializa-los aos mais desfavorecidos (pobres ou miseráveis), mas, ao contrário, para tanto, falta uma execução de política pública – exige-se do Judiciário a capacidade afirmativa sobre o Executivo, a fim de que este não se omita e passe a atuar com maior eficiência e determinação em questões como políticas habitacionais<sup>191</sup>. Então, diante daquela realidade examinada nas ocupações do beira trilho – em que a inefetividade do direito à moradia (revelada, também, na sua violação) é condicionada basicamente pela inação do poder publico local –, em tese, parece não restar dúvidas da possibilidade de se exercer a jurisdição constitucional, fazendo uso do

---

<sup>191</sup> Cf. FARIA, *op. cit.*, p. 105.

instrumento jurídico apto colocado à disposição pelo ordenamento jurídico, qual seja, a ação civil pública<sup>192</sup>.

Importa explicar que tal modalidade de ação jurídica tem por escopo fazer atuar a função jurisdicional, visando à tutela de necessidades sociais, interesses vitais da sociedade. Por essa via, constitucionalmente, garante-se o acesso ao Poder Judiciário para apreciação das violações a interesses *transindividuais*, a exemplo, do que vem ocorrendo nas ocupações do beira trilho, aonde o direito à moradia (*interesse transindividual difuso*) vem sendo violado sistematicamente em decorrência da falta ou insuficiência de políticas públicas<sup>193</sup>.

Nessas circunstâncias, admite-se o manuseio da ação civil pública no intuito de (em havendo omissão administrativa) buscar a implementação de políticas públicas, implicando

---

<sup>192</sup> Embora as ocupações do beira trilho já tenham sido objeto de análise dentro do Poder Judiciário (mediante a comentada ação de reintegração de posse), levanta-se, agora, a possibilidade de se retornar a uma justiciabilidade, desta vez discutindo, especificamente, políticas públicas habitacionais, por meio da ação civil pública que poderia ser ajuizada pelo Ministério Público. Saliente-se que, não se quer aqui, defender essa via judicial, como a única possível para equacionar o caso em estudo, longe disso, apenas se está a refletir sobre um dos possíveis caminhos que poderiam ser trilhados para o início de uma modificação daquela realidade imposta nas áreas de risco às margens da ferrovia. De modo que, também, deve-se dizer que, neste trabalho, não se apresentarão, especificamente, quais os possíveis conteúdos das correspondentes políticas levadas a juízo; embora possa se supor que qualquer planejamento político para o equacionamento dessas ocupações, supõe-se o envolvimento de duas decisões, em princípio, excludentes: I) ou a remoção/relocação de todos os assentados em local previamente definido e urbanizado; II) ou a retirada/alteração do traçado da rede férrea, com a posterior regularização fundiária do local, conjugada com subsídios para melhorias das casas, de modo a deixá-las adequadas ao uso habitacional. Levando-se em conta, ainda, que qualquer uma dessas ações exige o envolvimento da atual empresa concessionária, denominada América Latina Logística (ALL), que assumiu, por 30 anos, a operação todos os serviços de transporte ferroviário entre as cidades ligadas por estrada de ferro no estados do Rio Grande do Sul E, igualmente, deve passar por um processo de participação direta da população assentada à beira dos trilhos. E, lembre-se diante do estado de pobreza dessa comunidade, sabe-se que não basta a ação estatal ter foco tão-só na política habitacional, mas, sim, abranger outras tantas de políticas sociais.

<sup>193</sup> Segundo Bolzan de Moraes, o interesse que se revela ao mundo jurídico é aquele qualificado pela assimilação normativa, ao passo que os demais permanecem no plano fático, como vantagens almejadas por alguém. Acerca dos *direitos* ou *interesses transindividuais* e suas duas principais categorias – *coletivos* ou *difusos* –, esclarece que: os chamados *interesses coletivos* representam a síntese de um grupo determinado ou determinável de indivíduos, unidos entre si por um liame jurídico comum; enquanto que os *interesses difusos* assentam-se em fatos genéricos, acidentais e mutáveis, como habitar a mesma região, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc. – nesses há uma *indeterminação subjetiva*, já que há pessoas indeterminadas, ligadas entre si por circunstâncias fáticas. (MORAIS, *op. cit.*, p. 106/149.)

ao Judiciário não somente atuar na correção dos atos omissivos, visando fazer com que aquelas sejam implementadas realmente, mas, também, com fim de influenciar para corrigir os atos comissivos da administração que porventura desrespeite qualquer dos direitos fundamentais sociais. E assim deve ser, porque não se pode deixar que o Poder Executivo fique totalmente livre à descumprir preceitos constitucionais, inclusive orçamentários, sem que seja compelido, na via judicial, ao respectivo cumprimento<sup>194</sup>.

Além de o valor humano “moradia” ser um direito fundamental social, em se admitindo, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, que é da competência comum entre os entes políticos de promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF), não há como negar, que faz surgir para os entes públicos o dever de conceber políticas públicas de produção e fomento à moradia, inclusive com previsão orçamentária de investimentos na área. O contrário (a ausência ou ineficiência dessas políticas sociais na consecução da moradia), aduz Mancuso, sujeita o Poder Público à justiciabilidade de seus atos e omissões, e conseqüente responsabilização de seus agentes, abrindo, assim, ensejo para o exercício da ação civil pública na defesa de valores ligados a segmentos marginalizados na sociedade, tais como os *desprovidos de um teto* (a Constituição quer assegurar a moradia – arts. 6º e 23, IX) e os demais desvalidos da sorte e discriminados socialmente, como os que habitam em extrema pobreza<sup>195</sup>. Projetadas tais reflexões nas ocupações do beira trilha, dentro de todo o contexto das peculiaridades do caso, tornar-se-ia viável questionar judicialmente a

---

<sup>194</sup> Consultar: MILARÉ, Édis. (coord.) *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. São Paulo: RT. 2001. ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*. São Paulo: RT. 2001. FRISCHEISEN, Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. MIRRA Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

conduta omissiva da Administração Pública Municipal diante da inexistência de planejamento orçamentário e projeto de execução de políticas habitacionais.

A propósito, acerca da viabilidade de se utilizar a ação civil pública, a título ilustrativo, convém citar que, pretensão requerida nessa modalidade de ação, pelo Ministério Público Federal (MPF) – a favor do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) – foi julgada procedente pelo Juízo Federal de primeira instância, condenando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na obrigação de fazer consistente em destinar imóveis rurais pertencentes à União Federal ao projeto de reforma agrária. Convém citar trechos dessa sentença:

I - Das Preliminares [...] A União invoca a inviabilidade jurídica da ação civil pública ser instrumento para obrigar alguém a promover um projeto de reforma agrária, ante a ausência de interesses indivisíveis, que atingem um número indeterminado de pessoas (direitos difusos). Contudo, o artigo 127, do Texto Constitucional, determina ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais; e o inciso III, do artigo 129, estabelece como dever do Ministério Público, promover a ação civil pública [...]. Assim, o Ministério Público Federal visou resguardar direitos difusos e coletivos, e não só os direitos individuais das famílias que desejam um pedaço de terra para cultivar. [...] Com efeito, é cediço que, no País, milhares de pessoas vivem sem ao menos ter uma moradia; pululam grupos de pessoas pelos arredores das urbes, em busca de um lar, de um canto para morar. Trata-se de problema gravíssimo, pois atinge toda a sociedade. A tendência natural do ser humano, uma vez sem emprego, educação e assistência médica, e sobretudo, sem um pedaço de terra para construir o futuro, é o ingresso na órbita do crime. Não se pode deixar de lado essa realidade brasileira. A legitimidade do Ministério Público está no plano da proteção dos direitos difusos da comunidade; ou, se desejar, no plano da proteção dos direitos individuais homogêneos, com amplo lastro social. Rejeito, portanto, a preliminar.[...] II - Do Mérito [...] É de se observar que a propriedade rural somente cumprirá sua função social, quando houver um projeto que vise à adequação do homem ao solo, cultivando-o, retirando dele o sustento de sua família. [...] A autarquia deveria atuar na forma estabelecida na Carta Magna de 1988, a qual prevê a reforma agrária, em seu Título VII, Capítulo III. [...] O argumento de que o Judiciário não pode interferir nas escolhas de direção superior do Governo – os denominados atos políticos – pode refletir o pensamento de antanho; hoje, sabe-se, nos povos democráticos, todos os atos, em princípio, devem ser contrastados nos tribunais [...]. Todo ato do Poder Executivo poderá ser apreciado pelo magistrado [...]. Deve-se destacar um aspecto de fundamental importância: as áreas em que o autor pede sejam

---

<sup>195</sup> Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas*. In. MILARÉ, Édis. (coord.) *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p.734/748.

desapropriadas remontam ao início do século, período no qual a União adquiriu várias fazendas, agrupadas no Núcleo Colonial Monções, e que se destinavam aos imigrantes, os quais, vindos de outros países, receberam terras para se estabelecerem e produzirem. Assim, a área ou parte dela, como menciona o autor, já tem destino específico, de interesse social, fato que não demanda, por parte do Poder Judiciário, indagações aprofundadas a respeito. A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, estabelece, no art. 13, quanto às terras rurais de domínio dos entes políticos, o destino, preferencial, da execução do plano de reforma agrária. [...]. O artigo 3º, do texto constitucional, estabelece os objetivos fundamentais da República, cujos mandamentos, longe de serem sem aplicabilidade, servem de fonte de interpretação das normas jurídicas e de determinação da conduta dos entes administrativos e políticos. [...]. Em face do exposto, julgo procedente a ação, e condeno o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA na obrigação de fazer, consistente em destinar, de forma adequada, os imóveis rurais remanescentes do antigo Núcleo Colonial Monções, ao projeto de reforma agrária, promovendo-o no prazo de 02 (dois) meses e concluindo-o no prazo máximo de 03 (três) anos (art.16, da Lei 8.629/93), sob pena de multa diária, que fixo em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), sem prejuízo de outras penalidades.<sup>196</sup>

Com esse exemplo, apesar de englobar um caso de conflito rural, nota-se a possibilidade do uso da ação civil pública, que, por óbvio, como se observa nesse caso, não teve o condão de fazer reforma agrária, mas forçar o ente federal, mediante seu órgão público competente, a cometer atos públicos nesse sentido. Nessa esteira, vem em tempo, o entendimento de Lenio Streck, expressado na idéia de que evidentemente não se pode pretender que o Poder Judiciário e o Ministério Público façam reforma agrária e a distribuição de terras. O que se pode pretender de tais instâncias é uma (nova) visão acerca do contrato social Estado-sociedade civil, da dimensão das (novas) demandas sociais e do papel do Estado e do Direito nesse contexto<sup>197</sup>.

Sucedesse desse pensamento que pode ser vislumbrado, tranqüilamente, que cabe acessar ao Judiciário, via ação civil pública, visando atender aos interesses transindividuais por terra e habitação das populações ocupantes das margens da ferrovia em Passo Fundo,

<sup>196</sup> Processo nº 2000.61.11.003142-9. Ação Civil Pública. 11ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo. 1ª Vara Federal de Marília. Prolator: Juiz Federal Heraldo Garcia Vitta.

<sup>197</sup> STRECK, Lenio Luiz. *E que o texto constitucional não se transforme em um latifúndio improdutivo... – uma crítica à ineficácia do Direito*. In: VARELLA, Marcelo Dias (org.) *Revoluções no Campo Jurídico*. Joinville: Oficina, 1998. p. 193

sem que isso implique que os magistrados e procuradores pratiquem diretamente atos, por exemplo, de concessão de terrenos e casas adequadas, nem mesmo de retirada dos trilhos seguida de regularização fundiária e urbanização. Portanto, a influência judicial nas diretrizes políticas do ente governamental municipal, não demanda em atribuir ao Ministério Público e ao Poder Judiciário a incumbência de elaborar planos políticos ou criarem políticas habitacionais, mas tão-somente o ato imperativo de interferir para que se tome a iniciativa administrativa de planejar e executar aquilo que se fizer necessário para constituir meios de acesso a uma habitabilidade adequada para todo o conjunto de pessoas assentadas rente às proximidades da via férrea.

Por fim, nota-se que a ação civil pública pode ser um importante instrumento para trilhar o caminho que abra possibilidades de dar início à transformação daquela fatídica realidade existencial das ocupações das áreas de risco, situadas nas faixas de terra, rente a ferrovia que cruza a periferia de Passo Fundo, fazendo surgir meios de materializar o conteúdo do direito à moradia – e, por conseguinte, restaurar e garantir plenamente a dignidade humana – daqueles seres humanos ocupantes do beira trilho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Por vezes, a casa do futuro é mais sólida, mais clara, mais vasta que todas as casas do passado. No oposto da casa natal trabalha a imagem da casa sonhada. No entardecer da vida, com uma coragem invencível, dizemos ainda: o que ainda não fizemos será feito. Construiremos a casa. Essa casa sonhada pode ser um simples sonho de proprietário, um concentrado de tudo o que é considerado cômodo, confortável, saudável, sólido ou mesmo desejável para os outros. Deve contentar então o orgulho e a razão, termos inconciliáveis. Se esses sonhos devem se realizar, saem do âmbito do nosso estudo. Entram para o âmbito da psicologia dos projetos.”<sup>198</sup>*

O direito à moradia reconhecido e tutelado pela sistemática normativa da Organização das Nações Unidas (como direito humano) e pelo ordenamento constitucional do Estado brasileiro (como direito fundamental social), paradoxalmente, não se efetiva para grande maioria da população brasileira.

Não obstante a realidade fático-habitacional deste país, compreende-se que os direitos humanos/fundamentais têm por fim a preservação da dignidade humana e de que, para tanto, há necessidade de revestir essa categoria de direitos pela positivação, pois daí decorre a sua força jurídica e a pretensão de materialidade. Por isso, abordou-se nesse trabalho o valor social da moradia sob o foco da ordem legal internacional e do ordenamento constitucional brasileiro. Nessa esteira, visualizou-se aqueles instrumentos

---

<sup>198</sup> BACHELARD, Gaston. *A Poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.74.

legais do sistema global que protegem a moradia, explicitamente, em matéria de direitos humanos, demandando, por conseguinte, responsabilidades aos Estados-partes perante a comunidade internacional. E, igualmente, demonstrou-se o reconhecimento explícito do direito fundamental social a moradia, examinando, inclusive, que a interpretação de seu conteúdo pode surgir a partir de textos internacionais da ONU (PIDESC e Programa de Habitat).

E foi, principalmente, assentado no texto constitucional, que se analisou a possibilidade de se trilhar a efetividade do direito fundamental social à moradia. E assim pode ser, porque na Carta Magna Brasileira, há um dirigismo constitucional orientando para criação dos meios necessários a concretizar e garantir os direitos fundamentais sociais, predominantemente, àquelas pessoas que estão em situação de pobreza. Por esse fio condutor, o respectivo preceito constitucional, estabelece-se uma dimensão prestacional aos poderes públicos, em específico, ao Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) a fim de que se empenhe ativamente no sentido de definir, executar e implementar as correspondentes políticas públicas que venham possibilitar as condições de acesso ao conteúdo que compõe a moradia adequada.

Assim, diga-se, a materialização de um ambiente residencial urbano adequado, exige a promoção permanente, articulada e ampla de um conjunto de políticas habitacionais, as quais, a título ilustrativo, permitam proporcionar subsídios e financiamentos mais ajustados aos rendimentos e às necessidades da população pobre e miserável, a fim de que se permita o acesso ao solo urbanizado (disponibilização de loteamentos servidos de saneamento, regularização e urbanização de áreas irregulares, etc.), assim como para tornar possível o acesso à moradia adequada (empréstimo e apoio



técnico para aquisição de materiais de construção, ampliação e reforma de casas populares, etc.), sem excluir outras tantas políticas sociais destinadas a atender, particularmente, a cada uma das complexas realidades brasileiras – a exemplo das ocupações do beira trilho – que compõem a exclusão social do ambiente residencial urbano. Desse modo, por incumbência constitucional, a fim de que seja possível promover meios de efetivação do direito à moradia, deve o poder público planejar e executar continuas, vastas e integradas políticas públicas, tendo em vista as circunstâncias e a particularidade de cada situação concreta.

Essa a dimensão prestacional – ideal – a ser visualizada no ordenamento constitucional vigente. No entanto, retomando-se ao passado, em meio ao presente trabalho, foi destacado o quanto, ao longo dos anos, a interferência estatal concorreu para constituir o quadro de “exclusão social do ambiente residencial urbano”, sobreposto pelas complexas situações de segregação espacial (periférica) e provisão informal da moradia (auto-construção da casa). Cenário que se re-produz, ainda hoje, na maioria das cidades brasileiras – basta estar as ocupações habitacionais, situadas nas áreas de risco rente a ferrovia que cruza a periferia do município de Passo Fundo. Dessa forma, como se nota – não apenas no passado, mas no presente – as variadas e múltiplas políticas, no campo da habitação popular urbana, não vêm sendo elaboradas e postas em práticas pelos agentes governamentais que estão à frente dos Poderes Executivos, deixando, conseqüentemente, de trabalhar a favor da elaboração e aplicação de políticas habitacionais, junto aos segmentos sociais incapacitados de, pelos meios próprios, reunir tudo aquilo que seja necessário para provisão de uma moradia adequada.

E, visando corrigir esse comportamento omissivo, abordou-se, neste trabalho, a possibilidade de deslocar a discussão da promoção das políticas públicas para a arena do

Poder Judiciário – o que não significa destinar a este a autoridade para as criar, mas tão-somente deixar-lhe dispor de sua força jurídica, ordenando o planejamento e execução de tais políticas. Nessa esteira, julga-se conveniente que o Poder Judiciário possa intervir, por exemplo, no âmbito da Administração Pública, na perspectiva de – fazendo-se romper a inércia administrativa – direcionar coercitivamente a prestação de medidas (políticas) de caráter promocional. E, a fim de buscar essa providência jurisdicional, expôs-se a possibilidade de manusear a ação civil pública, tendo como objeto a discussão da ausência ou insuficiência políticas públicas habitacionais.

E foi essa a proposta, levantada ao final da presente dissertação, ao se focar as ocupações do beira trilho da cidade de Passo Fundo, tendo como horizonte que, há décadas, a insuficiência de políticas habitacionais, bem como a continuada omissão, especialmente, do Poder Executivo Municipal, em equacionar a situação de negligência, sonegação e violação do direito à moradia, condena muitas pessoas pobres e miseráveis a manter como única alternativa de acesso ao solo e à moradia aquelas áreas de risco, próximas à estrada de ferro, onde pelos próprios esforços constroem pequenas casas, nas quais se alojam de maneira precária, insalubre e inadequada.

Logo, diante dessa vivência concreta, a fim de se questionar o fato dos agentes públicos/administrativos estarem inertes, sem promover nenhuma política dirigida as prementes exigências, interesses habitacionais daquela população assentada nas margens da ferrovia em questão, apontou-se a possibilidade de que, por meio a ação civil pública, o Poder Judiciário possa recepcionar uma demanda, promovida, por exemplo, pelo Ministério Público, na qual se solicitaria que o Poder Executivo Municipal fosse compelido a sair de uma posição passiva, passando, por conseguinte, a cumprir ativamente

com sua obrigação constitucional de promover políticas públicas aptas à criar condições para satisfazer a efetividade do direito à moradia.

Sabe-se que há limites para se trilhar tal caminho da justiciabilidade das políticas públicas, que vão desde restrições interpretativas vinculadas a separação dos poderes até o não cumprimento efetivo de uma sentença judicial dessa natureza.

Nessa quadra, de um lado, no que tange a limitação de natureza interpretativa, a questão de judicializar as políticas estatais, ainda encontra obstáculos na cultura liberal predominante no pensamento de muitos magistrados e promotores de justiça que, por essa razão, não concebem a possibilidade do Poder Judiciário intervir no âmbito dos demais Poderes.

De outro lado, mesmo que superada essa questão e conquistada uma condenação definitiva, que determine a obrigação o Poder Executivo planejar e executar políticas públicas, poder-se-á enfrentar por parte deste o possível descumprimento, sob a justificativa, por exemplo, de uma incapacidade financeira para atender as políticas demandas.

Ainda assim, acredita-se que não se pode deixar de exercer o direito de acionar o Poder Judiciário, quando por uma inatividade política do Poder Executivo, milhares de seres humanos, em maior ou menor grau, não têm concretizado os direitos humanos/fundamentais sociais, principalmente, numa sociedade como a brasileira de tamanha desigualdade e pobreza.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto A.R. de. *Direito, poder e opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2003.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *Reforma urbana - invasões de áreas urbanas - favelas*. In. Revista de Estudos Jurídicos. vol. 19, n. 46, maio/ago. São Leopoldo/RS: Unisinos, 1986.
- ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1996.
- ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*. São Paulo: RT, 2001.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *a arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.
- AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- ARANTES, Otilia. *et. al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.
- ASSOCIAÇÃO DE JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL - AJURIS. PODER JUDICIÁRIO. *Sentenças e Decisões de Primeiro Grau: Rio Grande do Sul 2002*. 5/6. Jun/Dez 2001. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2001
- AZEVEDO, Sérgio. ANDRADE, Luis Aureliano Gama. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BAHIA, Carolina. *Déficit soma 6,6 milhões de moradias no Brasil*. Zero Hora, Porto Alegre, 27 maio, 2002.
- BARRETO, Vicente de Paulo. *Direitos humanos e sociedades multiculturais*. In. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BACHELARD, Gaston. *A Poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. In: *Revista de Informação Legislativa*. a. 36 n. 142 abr./jun. Brasília: 1999
- BREMAEKER, François E. J. de. *O papel do Município na política habitacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2001.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a história das idéias políticas*. São Paulo: Atlas, 2002.
- BLAY, Eva Alterman (org.). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Espaço Liberdade: FAPESP, 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1986. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.
- BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* Interlegis. Disponível em <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy)> Acesso em 11 jun 2004
- BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em IBGE - Cidades@ <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>> Acesso em 19 set. 05.
- BRASIL. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. InterLegis. Disponível em <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy)> Acesso em 11 jun 2004
- BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Radar Social*. Brasília: Ipea, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CARBONARI, Paulo César. KUJAWA, Henrique Aniceto (orgs.) *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF, 2004.
- CANO, Wilson. *Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento*. In: *Revista de Economia Política*, vol. 9, nº 1, jan/mar, 1989.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998 e 2003.
- \_\_\_\_\_. *Rever ou romper a Constituição Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo moralmente reflexivo*. In. *In Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 15, São Paulo: RT, abr/jun de 1996.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COLET, Jussara. et. al. *Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: situação e perspectiva. Relatório de Estudo de Caso*. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2005.
- COSTA. Aldo de Campos. *Direitos humanos Reforma gera tumulto em tratados internacionais*. In. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/32678,1>> Acesso em 31 jan. 2005.
- MARTINS, Cyro. *Porteira fechada*. Porto Alegre: Movimento, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Educação, Estado e Poder*. Ed. Brasiliense. 1987.
- \_\_\_\_\_. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna. 1999.
- DAL MORO, Selina Maria. et al. *Urbanização, exclusão e resistência: estudos sobre o processo de urbanização na região de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. *Glossário de Termos Ferroviários*. - DNIT. Disponível em <[www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br)> Acesso em 15 mar. 2005
- DIEHL, Astor Antônio (org.). *Passo Fundo: uma história, várias questões*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.
- FACHIN. Luiz Edson. *A Cidade Nuclear e o Direito Periférico (reflexões sobre a propriedade urbana)*, *Revistas dos Tribunais*, vol. 723, 1996.
- FARIA, José Eduardo. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- FERNÁNDES, Eusébio. *Teoría de la justicia y derechos humanos*. Madrid: Editorial. Debate. 1991.
- FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil*. In. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, n. 15, dez. 2001.
- FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Política e Ciência Política*. In. *Curso de Introdução à ciência política: política e ciência política*. Brasília: EdUNB. 1984.

- FRISCHEISEN, Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- FURTADO, Celso. *et. al. Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações: Belo Horizonte, 2004.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método I*. tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito posto e direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GULLAR, Ferreira. *Toda poesia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editores, 2000.
- HESPANHA, Antônio Manuel. *Cultura jurídica européia: síntese de um milênio*. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 2003.
- HÖFFE, Otfried. *Justiça política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Tradução Ernildo Stein. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- HÖFFE, Otfried. *O que é justiça?* Tradução Peter Naumann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto Lima. *Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais*. Recife: PIDHDD, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- \_\_\_\_\_. ZETTERSTRÖM, Lena (org.). *Extrema pobreza no Brasil – A situação do direito à alimentação e à moradia adequada*. São Paulo: Ed. Loyola, 2002.
- LEFEBVRE, Henry. *A revolução urbana*. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 1999.
- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do direito à moradia*. In: Revista de Direito Alternativo. São Paulo: Ed. Acadêmica. 1993.
- \_\_\_\_\_. *O direito na história*. São Paulo: Max Limonad. 2000.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70, 1980.

- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Terra de habitação versus terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- MARICATO, Ermínia (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Política Habitacional no Regime Militar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. São Paulo: RT. 2001.
- MELLO, Celso Albuquerque. TORRES, Ricardo Lobo. (coord.). *Arquivos de Direitos Humanos*. vol 4. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.
- MILARÉ, Edis (coord.). *Ação civil pública: lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV. Coimbra Editora, 1993.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº1, de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, tomo 1, 1969.
- MIRRA Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de, *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar. 1992.
- MORENO, Júlio. *O futuro das cidades*. São Paulo: Senac, 2002.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. São Paulo: Bertran. 1996.
- MOSER, Cláudio. et al. (org.) *Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Assim falava Zaratustra*. Tradução Carlos Grifo Babo. Rio de Janeiro: Martins Fontes.
- O NACIONAL. Diversos números. Passo Fundo. Rio Grande do Sul. Período de janeiro de 1978 a abril de 2005.



- OLIVEIRA, Francisco A. X. *Annaes do município de Passo Fundo*. Coord. Marília Mattos. Passo Fundo: Ediupf, vol. 3, 1990.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UN-HABITAT Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. *Moradia adequada*. Disponível em <<http://www.unhabitat-rolac.org/>> ou <[www.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp)>. Acesso em 11 jun 2004
- PASSO FUNDO. SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação. *Informações institucionais*. Disponíveis em <<http://www.passofundo.rs.gov.br>> acesso em 23 fev. 2005.
- PESSOA, Fernando, *O livro do desassossego: composto por Bernardo Soares ajudante de guarda-livros na cidade de Lisboa*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. In: Associação Juizes para a Democracia. *Direitos Humanos: Visões contemporâneas*. Comemoração de 10 anos. São Paulo, 2001.
- PLATAFORMA DHESC. *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais 2003: Alimentação, Terra e Água, Meio Ambiente, Saúde, Moradia Adequada, Educação e Trabalho 2003*. Recife: Plataforma DhESC Brasil. 2003.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 - resumo*. Tradução José Freitas e Silva. Lisboa: João Mendes, 2005.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – BRASIL (PNUD-Br). *Renda cai e Brasil continua em 63º lugar no ranking do IDH*. Disponível em <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)> Acesso em 9-9-2005.
- PRONER, Carol. *Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2000.
- QUINTANA, Mario. *Quintana de bolso*. Porto Alegre: L&PM, 1997.
- RAGO, Luzia Margareth. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). Processo n. Disponível em <[www.tj.rs.gov.br](http://www.tj.rs.gov.br)>.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2003.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: a legislação, a política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel: Fapesp, 1997.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SANTOS, Fernando Ferreira dos. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.
- SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SOUZA, Ângela Gordilho. (org.) *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Ed. UFBA, 1997.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- \_\_\_\_\_. MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. VIEIRA, Oscar Vilhena. (coord.) *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. I. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2000.
- VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- VARELLA, Marcelo Dias (org.) *Revoluções no Campo Jurídico*. Joinville: Oficina, 1998.
- VERZELETTI, Santo Claudino. *A contribuição e a importância das correntes imigratórias no desenvolvimento de Passo Fundo*. Passo Fundo: Ed. Imperial, 1999.

TORRE, Ricardo Lobo. *Legitimação dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar. 2002.

WARAT, Luis Alberto. *Introdução geral ao direito I. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: S. A. Fabris. 1994.

\_\_\_\_\_. CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. *Ensino e saber jurídico*. Eldorado.

WEIS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)