

# O DIREITO À MORADIA COMO CONDIÇÃO PARA ATENDIMENTO DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

KARLA APARECIDA VASCONCELOS ALVES DA CRUZ\*

IAN FILIPE BARBOSA RAMOS\*\*

\* Doutora em  
Direito Ambiental  
Internacional.  
Professora da Faculdade  
de Direito e de Relações  
Internacionais da  
Universidade Católica  
de Santos. Procuradora  
Municipal de São  
Vicente.

\*\* Acadêmico de Direito  
pela Universidade  
Católica de Santos

## RESUMO

O direito à moradia foi efetivado na Constituição Federal como um direito social. Até o ano de 2000 não existia no texto legal o direcionamento expresso ao direito, sendo inserido na Emenda Constitucional nº 26/2000. Para eficácia deste direito, é necessário conferir o mínimo existencial do ser humano ~~homem~~ para que seu direito seja efetivado, sendo, portanto, o princípio da dignidade da pessoa humana, que, também, é norma jurídica positiva na Carta Magna, sendo reconhecido como elemento fundamental para o Estado, que vem em conjunto para assegurar o direito à moradia. Este direito não diz somente a um teto para que o homem possa abrigar-se, mas corresponde no objetivo de perpetuar o direito à vida, que deve ser visualizado no macro, como a concessão de uma moradia adequada com instalações dignas, concessão dos serviços básicos: água potável, saneamento básico, energia, iluminação pública; bem como dos acessos aos serviços essenciais públicos: serviços de educação: escolas e creches, atendimento de saúde: unidade de pronto atendimento; unidade de serviço básico; oportunidades de emprego e que não seja concedido moradias em locais afastados e poluídos com o fim de marginalizar esta população carente. A concessão deste mínimo atrelado à moradia, é condição para que os demais direitos sejam exercidos, também, a segurança, o lazer e a estrutura psicossocial do homem. Nesta perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo relacionar o direito à moradia para assistência e efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Por fim, o presente trabalho foi desenvolvido pelo método dedutivo, por meio de pesquisa doutrinária e documental:

## PALAVRAS-CHAVES

Dignidade da Pessoa Humana; Direitos Fundamentais; Direitos Sociais; Direito à Moradia.

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia foi positivado no artigo 6º, da Constituição Federal, como direito social, após a Emenda Constitucional nº 26 de 2000. Antes da Emenda Constitucional, não existia no texto constitucional a menção expressa ao direito à moradia, apenas de forma implícita.

O constituinte compreendeu em promover a moradia ao grau de direito constitucional, diante de sua intrínseca relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, norteador dos demais princípios constitucionais.

O Estado tem como base promover o bem-estar social para todos que necessitem dele e, também, deve atuar de forma objetiva e eficaz para aqueles que não possam fazer por mecanismos próprios, assim entra a atuação do Estado pra promoção de políticas públicas e inserção de programas para promoção da efetivação dos direitos previstos da Carta Magna.

Este trabalho tem como objetivo apontar o direito à moradia como um direito fundamental, além de ser um direito social, uma vez que a moradia é objeto essencial para que o homem possa exercer os demais direitos, bem como ter sua subsistência de forma harmoniosa e saudável.

### 1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana é uma norma jurídica positivada na Carta Magna, em seu artigo 1º, inciso III, elemento fundamental para o Estado Democrático de Direito, sendo componente norteador para interpretação das normas jurídicas. A dignidade da pessoa humana, como um sobreprincípio, considerado por Rizzatto Nunes (2018), é absoluta plena, não admite relativismos, tendo como prioridade a superação da intolerância, da indiferença, da exclusão social e da hostilidade com o outro.

A filosofia cristã foi essencial e um marco para a compreender e conceituar a dignidade da pessoa humana, vez que possui uma perspectiva individual do homem, valorizando o seu ser e sua liberdade em decorrência da sua criação como imagem e semelhança de Deus, sendo um ser arquitetado, quisto e amado.

Nesta perspectiva de dignidade e liberdade, Immanuel Kant (1980, p.135-140), pontua que a dignidade humana é a autonomia ética do ser humano, não sendo apenas um meio e/ou um objeto e, com plena convicção, um ser único, particular e digno de respeito e consideração pelo Estado. Compreendendo, então, o homem como um fim e não como meio.

A dignidade da pessoa humana sobreveio como combate a um Estado totalitário por conta das atrocidades cometidas contra o ser humano, tornando-se o principal fundamento para criação do Estado Democrático de Direito.

Alguns órgãos foram criados após determinadas atrocidades com o ser humano, como, por exemplo, a Segunda Guerra Mundial. Entre esses órgãos, foi criada a Organização das Nações Unidas - ONU, que em 1948, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, episódio histórico que assegurou o princípio da dignidade da pessoa humana.

Neste sentido Comparato ensina:

A compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral. A cada grande surto de violência, os homens recuam horrorizados, à vista da ignomínia que afinal se abre claramente diante de seus olhos; e o remorso pelas torturas, pelas mutilações em massa, pelos massacres coletivos e pelas explorações aviltantes faz nascer consciências, agora purificadas, a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos. (COMPARATO, 2007, p.38).

José Afonso da Silva aborda sobre o princípio da dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana constitui um valor que atrai a realização dos direitos fundamentais do Homem, em todas as suas dimensões; e, como a democracia é o regime político capaz de proporcionar a efetividade desses direitos, o que significa edificar o Homem, é ela que se revela como o seu valor supremo, o valor que o dimensiona e humaniza. (SILVA, 2000, p. 149).

Alexandre de Moraes ressalta a importância do princípio da dignidade da pessoa humana e assevera que somente em situações excepcionais os direitos fundamentais poderão ser limitados, mas sempre observada a estima que merecem os seres humanos, como segue:

A dignidade da pessoa humana é um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas que sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto serem humanos. (MORAES, 2002, p. 128/129).

Já no entender de Slaibi Filho, o princípio da dignidade da pessoa humana possui um relacionamento com a pessoa e não com a sociedade política, pois, ao seu ver:

O homem é o centro, sujeito, objeto, fundamento e fim de toda a atividade estatal (...) o princípio democrático do poder exige que à pessoa humana na inteireza de sua dignidade e cidadania, se volte toda a atividade estatal. O Estado não é mais o poder inerte e sim uma organização eminentemente intervencionista e assistencialista, ao menos quando exigirem as formas de discriminação da pessoa. (SALAIBI FILHOS, op. cit., p. 133).

De acordo com a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, Barroso, acentua que:

O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. O desrespeito a este princípio terá sido um dos estigmas do século se encerrou e a luta por sua afirmação um símbolo do novo tempo. Ele representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, pensar e criar. Dignidade da pessoa humana expressa um

conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade. (Barroso, 2003, p.p. 37-39).

Ana Paula de Barcellos aponta no sentido de que a valorização da dignidade da pessoa humana sobressalta sobre os demais, em resumo, a legalidade e separação de poderes. Sua posição:

Os direitos fundamentais têm preferência sobre as demais disposições normativas (ou a solução que prestigia a dignidade humana tem preferência sobre as demais). Pois bem: em atenção à centralidade constitucional da pessoa humana, de sua dignidade e dos direitos fundamentais, diversos autores têm concluído que preferível restringir parcialmente os primeiros dois princípios (legalidade e separação dos poderes) assegurar aos indivíduos o acesso à escola a fazer o inverso. (BARCELLOS, 2003, p. 107/111).

## 2. DIREITO À MORADIA

O direito à moradia foi introduzido como direito social posteriormente a promulgação da Carta Magna, teve sua efetivação somente no ano de 2000 e sobreveio em decorrência da Emenda Constitucional de nº 26. Anteriormente, encontrava-se de forma implícita, na Constituição Federal, pois já era garantido por outros dispositivos constitucionais, conforme previsão nos programas de habitação; quando abordado o salário-mínimo que dispõe sobre o atendimento das necessidades básicas, dentre elas: a moradia.

Esta inclusão deu-se por influência da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II, que fora realizada em Istambul, em 1996. Isso ocorreu, porque o Brasil foi indicado como Estado relator da Agenda Habitat e quis incluir a expressão “direito à moradia” como direito humano reconhecido pelas Nações Unidas e para demonstrar a real importância dessa medida, positivou na Carta Magna brasileira esse direito. Diante disso, a demanda para elaboração dessa emenda passou a ser considerada urgente. (MERCIER, 2021).

O direito à moradia é caracterizado como direito fundamental social, de acordo com Sarlet, que acredita na relação com dignidade:

Um conjunto de posições jurídicas (negativas e positivas) que asseguram a cada pessoa humana as condições de igual acesso a moradia (habitação) compatível com uma vida digna e protegem tal moradia contra ingerências indevidas por parte do Estado ou de terceiros. (SARLET, 2007, p. 238).

Lima Lopes tem a pessoa humana como referência e leciona que o direito à moradia é compatível com o direito à vida:

A atual perspectiva do direito de à moradia funda-se originalmente na ideal de direito à vida, isto significa que o direito à vida, para nós significa que ninguém pode dar-se o direito de decidir se outro homem vive ou não. Afirma também que o direito à vida, para nós, é também hoje em dia direito à vida digna e à integração social. Assim, o fundamento do direito à moradia, está na consideração de que é crescente a exclusão, a marginalidade econômica, que redundam em marginalização geográfica. (LOPES, 2006, p. 84/85).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, conjeturou em seu artigo 25, nº 1, que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para que possa lhe

assegurar e a sua família a saúde e o bem-estar, especialmente no que diz respeito à alimentação, ao vestuário, ao alojamento e à assistência médica. (DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES, 2003, p.15).

É possível, também, localizar na Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948, no artigo 34, letra K, como objetivo básico a habitação adequada para todos os setores da população. (DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES, 2003, p.162).

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em seu artigo XI, expõe que toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos que correspondem ao nível permitido pelos recursos públicos e os do coletivo. (DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES, 2003, p.183).

A moradia deve ser adequada em condições de higiene e conforto, com água potável, esgotamento sanitário, drenagem, luminosidade e ventilação; bem como acesso a serviços públicos, tais: coleta de resíduos, iluminação pública, entre outros. Também, deve ser preservada a intimidade pessoal e familiar, a fim de que sejam garantidos: convívios, saúde, lazer e educação. Dessa maneira, é explícita a importância da moradia para eficácia dos demais direitos fundamentais, tendo em vista que há interdependência. (MERCIER, 2020, p.82).

Conforme aponta Moretti (2007, p.12), a segurança da moradia é imprescindível, vez que os moradores devem estar amparados contra desalojamentos forçados, restando, portanto, a possa respaldada pela segurança jurídica.

O direito à moradia está balizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento sustentável, ambos possuem previsão legal no artigo 1º e 225 da Carta Magna. Há, também, outros princípios constitucionais e direitos que auxiliaram para formação desse direito, tais: igualdade, democracia e supremacia do direito público ao privado, com independência dos direitos fundamentais – direito à vida, à igualdade e à saúde – que arriam o interesse social.

A vida deve ser resguardada de forma eficaz, não podendo ser desamparada e marginalizada. Por conta disso, o respaldo do princípio da dignidade da pessoa humana, que dispõe sobre os direitos fundamentais e sociais, tem como pilar a segurança de uma vida digna ao homem. Portanto, não há condições de trivializar a moradia, devendo ser garantia de dignidade de segurança.

O princípio do desenvolvimento sustentado, previsto no artigo 225, fixa que o ser humano conserve suas atividades de economia, ciência e social, de maneira que não exista esgotamento dos recursos ambientais, a fim de garantir às próximas gerações a mesma oportunidade gozar das benesses atuais, bem como a dignidade para sua existência. A carência da efetividade desse princípio, como por exemplo: a falta de saneamento básico, não proporciona à garantia da saúde, vida e moradia dignas, gera um imenso impacto ao meio ambiente tanto para geração atual quanto para futura.

Assim, a ausência de atendimento do direito à moradia que gera graves problemas como a ocupação de área irregulares por pessoas financeiramente carentes, especialmente em áreas de preservação permanente, próximas a centros urbanos, revela o conflito direto com o princípio do desenvolvimento sustentado, cuja proteção não se revela somente por normas protetoras do meio ambiente, mas pela necessidade da atuação efetiva da administração pública, através do poder de polícia, para que seja exercida a fiscalização e sejam aplicadas penalidades quando cabíveis. (GRANZIERA 2011, p.60).

A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios foram taxados como competentes para promoção de programas de construção de moradias e para melhorar as condições habitacionais e de saneamento básico, conforme dispõe o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal. O direito à moradia não diz respeito somente ao direito à casa própria, mas almeja que todos tenham onde abrigar-se de forma digna e de caráter permanente. (SILVA, 2007, p.186).

A moradia não deve ser considerada como direito a um abrigo representado por uma estrutura física, mas deve atender aos padrões de condições básicas, bem como o oferecimento de serviços urbanos essenciais, como saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo.

O direito internacional estabeleceu alguns critérios a fim de que o atendimento do direito à moradia adequada logre êxito. Assim, em 1991, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o “Comentário Geral n°4”, definiu os elementos que estão incluídos no conceito de moradia digna:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo. Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde. Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta. Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. (UNITED NATIONS, 1991)

Em um período mais recente, na Agenda Habitat II, realizada em 1996, fora mencionado o conceito de moradia adequada no capítulo II, parágrafo 43, sendo ampliado o conceito como algo além de um teto acima do corpo humano, incluindo:

Adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. (UEMURA; SAULE JUNIOR; UMM, 1997, p.5)

Leciona Gazola (2008, p. 114) que “A moradia digna é muito mais que uma construção de um espaço físico de abrigo. A moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano”.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADAS AO DIREITO À MORADIA

A Constituição Federal estipula, em seu artigo 5º, §2º, que as normas que definem os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Gilson Luiz Inácio assevera que o direito de moradia está atrelado com a dignidade da pessoa humana, mas, na sua perspectiva, o Estado não tem o dever de distribuir moradias:

A moradia, direito social, veiculada pela Emenda Constitucional 26, de 14.02.00, não se encontra assegurada, de forma efetiva e concreta, a todos os brasileiros. É norma dotada de eficácia imediata, com conteúdo programático, incumbindo ao Estado adotar políticas públicas socialmente ativas, para implementação concreta desse direito. (INÁCIO, 2002, p. 178)

Neste sentido, o mesmo autor diz que o Estado não tem a obrigação de realizar a distribuição de moradia de forma gratuita, mas deve viabilizar meios para alcance desse direito. Assevera que a moradia, é mais que uma necessidade básica, pois integra o próprio direito à subsistência, atrelado diretamente no direito à vida.

Em decorrência dos problemas da urbanização que não fora planejada, é dever do Poder Executivo, a execução das leis, bem como a criação e implementação de políticas públicas e sociais que devem resultar em benefício da população e, na seara habitacional, a política deve ser direcionada para a satisfação do direito social à moradia. (PAGANI, 2009).

Tendo em vista que há diversas definições de políticas públicas, será utilizado o conceito proferido por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública são programas de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Houve a inclusão no rol de direitos sociais, o direito à moradia, ainda que seu conteúdo não tenha sido taxativamente estabelecido. Fora feita a imposição do Poder Público a competência e a obrigação de satisfazer, tendo em vista que é encargo do Estado imprimir esforços para que a população tenha seus direitos coletivos obtidos. (SOARES, 2016, p.45).

A Constituição Federal previu em seu artigo 23, inciso IX, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são competentes para promoção de programas de construção de moradias, bem como a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. No mesmo diploma, em seu artigo 182, é preconizado que compete aos Municípios a garantia do bem-estar de seus habitantes por meio da implantação de política de desenvolvimento urbano que seja capaz de organizar o absoluto desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A política urbana desse artigo foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01, em seu artigo 2º, VI que dispõe como diretriz o ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade:

Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (BRASIL, 2001).

Dessa forma:

Embora o planejamento seja uma obrigação de todos os entes da federação, não cabe aos municípios ficar esperando ações da União ou dos estados. Compete aos municípios a identificação de seus problemas, demandas e potenciais de forma que possam fixar metas e identificar os instrumentos que serão utilizados para que essas possam ser alcançadas, vez que as pessoas não residem na União, nem nos Estados, elas residem nos municípios. (GAZOLA, 2008, p. 76).

Neste sentido, nas palavras de Freitas (2013, p. 2) “o Estado-administração (...) existe para prevenir, não para chegar tarde. Existe para regular com impessoalidade, não para ceder às dominações impulsivas do mercado ou do jogo eleitoral”.

Não há como objetivo que o Estado conceda o direito à moradia para todas as pessoas – incluindo aqueles que possuem capacidade econômica para efetivar este direito – mas é esperado que o Estado sob o princípio da proporcionalidade atue nas ocasiões em que o indivíduo não é capaz de promover por si o direito. Ademais, ressalta-se que o fato de estar preconizado na Constituição Federal o direito à moradia, não é sinônimo da exigência do poder estatal um imóvel para morar, uma vez que o direito à moradia não tem relação forçosa com o direito de propriedade. Assim, não se exige que o Estado conceda moradia a todas as pessoas, mas que proporcione o acesso. (SOARES, 2016, p.47).

Sendo assim, “quando a pessoa, por circunstâncias alheias à sua vontade, estiver desalojada ou estiver na eminência de ficar, a adjudicação individual da prestação estatal pertinente pode ser postulada e obtida judicialmente” (SERRANO JUNIOR, p. 213), tendo em vista que o direito à moradia passa muitas vezes pela regularização fundiária.

Neste mesmo intuito, Marcelo Novelino (2011) expõe que o direito à moradia impõe ao Estado a obrigação de recolher a um local onde tenha capacidade de abrigar os indigentes e pessoas sem-teto.

Luiza Cristina Fonseca Frischeinsen (2000) ressalta que a grande maioria das políticas públicas estão localizadas no Título da Ordem Social e na legislação infraconstitucional, de modo que o administrador, que está ligado ao princípio da legalidade cuja previsão está no artigo 37 da Constituição Federal tem o dever de implementá-los.

Os Estados devem honrar e proporcionar políticas públicas adequadas para garantia do direito à moradia, com extremo esforço para o cumprimento das obrigações positivas e negativas, restantes dos compromissos que foram assumidos perante a Constituição e os Estados internacionais. (SOARES, 2016, p. 50).

A menção a falta de recursos para promover os direitos sociais, em específico o direito à moradia, pode ser questionada judicialmente, vez que o Poder Judiciário tem o dever de cumprir a promoção dos direitos fundamentais e sociais violado e, em grande parte das situações, decorre do Judiciária a determinação para que o Estado preste o necessário para o êxito de determinado direito. (SOARES, 2016, p.54).

Assim, é possível compreender que o Poder Judiciário, de maneira excepcional, deve atuar para garantia do direito à moradia, quando há omissão ou arbitrariedade do Estado que não efetiva o mínimo existencial à pessoa humana.

#### **4. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

A criação de políticas públicas teve como objetivo a concretização de maneira célere e abrangente do direito à moradia. A população de baixa renda foi a mais favorecida nesse quesito, vez que não possui recursos financeiros para atingir por meios próprios sua moradia.

Foram criadas diversas políticas públicas, dentre elas o programa social “Minha Casa, Minha vida”, demarcado pela Lei nº 11.077/09, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a desapropriação por interesse social, a usucapião extrajudicial, entre outros. Todavia, estas opções existentes, não significam que há eficaz atuação e estão sendo usufruídas da melhor forma. (SOARES, 2016, p. 55).

O programa Minha Casa, Minha Vida era um programa do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que foi criado pelo governo federal, Lei nº 11.977/2009, que tinha como objetivo facilitar que seja adquirida a casa própria. Segundo Silva (2012, p.6), o pacote habitacional tinha por finalidade:

A redução do déficit habitacional brasileiro por meio da construção de unidades habitacionais direcionadas às camadas da população que não são absorvidas pelo mercado imobiliário, sendo esta uma forma de fortalecer a política de distribuição de renda e inclusão social.

Além da concessão de subsídios, o programa amplificou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, ao mesmo tempo em que colaborou para redução de juros. Com a constituição do Fundo Garantidor da Habitação (FGH), foram fundeados recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que foi norteador para criação do Programa Minha Casa Minha Vida, está subdividido em algumas modalidades, dentre elas o Fundo de Arrendamento Residencial, sendo um fundo financeiro de natureza privada, que não possui prazo de duração e é regido pela Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2016, que realizou o atendimento de famílias com baixa renda mediante produção habitacional contratada com empresas, Entidades, para famílias organizadas de formas associativa, por uma Entidade Organizadora, que é habilitada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional; Oferta Pública, que há como foco os municípios que tem até 50 mil habitantes em sua população. Tendo como classificação os beneficiários em faixas de renda, sendo: Faixa 1: renda mais baixas, elegíveis às modalidades do FAR,

O programa teve como meta inicial 1 milhão de habitações para família que tivessem renda até 10 salários-mínimos. No ano de 2011, quando ocorrera a segunda fase do programa, foi proposta uma meta de mais de 2 milhões de habitação até o final de 2014, e, em 2016, na terceira fase do programa, foi fixada a meta de 2 milhões de unidades adicionais até o final do ano de 2018. No decorrer do ano de 2019, o governo anunciou metas de 400 mil unidades em 2019 e 500 mil em 2020. Em resultados palpáveis, até setembro de 2020, foram

contratadas mais de 6,1 milhões de unidades habitacionais e mais de 5,1 milhões entregues, de acordo com o portal do Sistema de Gerenciamento da Habitação do Governo Federal.

Houve identificação de alguns problemas, erros e falhas na modalidade FAR, tais: localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos; qualidade dos projetos; defeitos construtivos nas unidades habitacionais e no empreendimento; falta de acesso à infraestrutura urbana e aumento do custo de vida. Assim, o programa que tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional, problematizou outras searas. Tendo em vista, que mesmo após a implementação do programa, de acordo com a Fundação João Pinheiro, houve aumento de 5,9 milhões de moradias faltantes em 2009, ano em que o programa foi criado, para aproximadamente 6,4 milhões em 2015. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p.50).

O programa fora sucedido pelo programa Casa Verde e Amarela que sobreveio com o fim de promover o direito à moradia; ampliar o estoque de moradias, sobretudo o de baixa renda; promover melhora do estoque de moradias existentes, melhorando as inadequações habitacionais em geral; estimular a modernização de construção civil e promover o desenvolvimento institucional dos agentes responsáveis pelo programa. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p.15).

## 5. A EFETIVAÇÃO DO PROGRAMA CASA VERDE AMARELA

O programa de habitação que substituiu o programa antigo conhecido como Minha Casa Minha Vida, chama-se Casa Verde Amarela, que foi instituído pela Lei n° 14.118 de 12 de janeiro de 2021, oriunda da Medida Provisória (MP) n° 996 de 25 de agosto de 2020, que além da criação, teve participação nas normas e regulações que são vinculadas ao programa tanto antes quanto posteriormente à edição da legislação.

Este programa destina-se ao financiamento de moradias em áreas urbanas para famílias que possuem renda de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) (CEF, online, 2022). Contata-se que o aludido programa tem como objetivo afastar o déficit habitacional através da produção, aquisição ou requalificação, subsidiada ou financiada, de imóveis novos ou usados. Ademais, o programa tem como propósito a adequação habitacional mediante da urbanização por assentamentos precários, da melhoria habitacional rural e urbana e da regularização fundiária urbana. (CRUZ, 2021, p. 12).

Neste sentido, Sergio Takemoto, presidente da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (Fenae), diz: “Não dá para falar que o Casa Verde e Amarela é um programa habitacional”.

Este novo programa já é centro de críticas, em razão da possibilidade de escassez em relação a preocupação com as famílias mais necessitadas, vejamos:

A nova proposta governamental ignora o público da chamada faixa 1 do MCMV, programa que concedia subsídios de até 90% do valor do imóvel, com parcelas fixas de R\$ 270, no máximo, e taxa de juros zero para famílias com renda de até R\$ 1,8 mil. Em termos gerais, o programa Casa Verde e Amarela prevê três grupos de renda familiar, com condições variadas de juros, subsídios, acesso à regularização fundiária e reforma do imóvel. A mais baixa, com renda de até R\$ 2 mil e R\$ 2,6 mil nas regiões Norte e Nordeste, integra o grupo 1. Os de até R\$ 4 mil fazem parte do grupo 2, enquanto as famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil pertencem ao grupo 3. No programa Minha Casa Minha Vida, havia a faixa de renda

de até R\$ 1,8 mil, atendida exclusivamente por recursos do Orçamento da União. Essa faixa foi extinta. Para acabar com o benefício para a população mais carente, o governo alegou falta de verba e suspendeu novas contratações no sistema antigo. (FENAE, 2020, online)

Esta nova proposta exclui o público conhecido como faixa 1 do programa Minha Casa Minha vida, que concedia subsídios de até 90% do valor do imóvel, com parcelas fixadas no máximo em R\$ 270 e com taxa de juro zero para família com renda de até R\$ 1,8 mil. Diferente do novo programa, que prevê financiamento para família que recebam até R\$ 7 mil mensais, com taxas de juros diferente para cada um dos três grupos que o programa traz.

Estes grupos são divididos em: a mais baixa com renda de até R\$ 2 mil e R\$ 2,6 mil nas regiões Norte e Nordeste, que integram o grupo 1; os que possuem renda até R\$ 4 mil fazem parte do grupo 2, enquanto as famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil estão incluídas ao grupo 3. (FENAE, 2020, online).

É válido ressaltar que no programa Minha Casa Minha Vida, existia a faixa de renda de até R\$ 1,8 mil, que era atendida exclusivamente por recursos do Orçamento da União, sendo extinta neste novo programa. Dando fim para o benefício que era concedido a população mais carente. (FENAE, 2020, online).

É notório que este novo programa colide contra o direito à moradia, em razão da exclusão da população de baixa renda e da inclusão de regime progressivo e atendimento a população com maiores condições financeiras. Ademais, de acordo com Evanize Rodrigues, da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o direito à moradia não deve ser condicionado:

É importante dizer que moradia é um direito e não deveria estar condicionada a condições cadastrais de ter ou não acesso ao crédito. Na medida em que aprova a MP do Casa Verde e Amarela na Câmara dos Deputados, o governo Bolsonaro nega o direito à moradia para mais de 7 milhões de famílias, justamente aquelas com renda abaixo de três salários-mínimos, correspondendo a mais de 80% do déficit habitacional. Isso reflete a falta de políticas habitacionais estruturadas no país.

A exclusão das pessoas que estavam encaixadas na faixa 1 do programa anterior, são as que mais precisam do crédito imobiliário e foram as mais prejudicadas com a inserção deste novo programa:

A consequência disso é a tragédia da habitação, com mais gente morando nas ruas, mais gente morando em condições precárias e de risco e mais casos de despejos provocados por falta de condições de pagar as prestações da moradia. (RODRIGUES, 2020, online).

Apura-se que este novo programa não tem como objetivo efetivar o direito à moradia conforme preconizado na Constituição Federal, mas fomentar o mercado financeiro privado, excluindo a maior parte da população que necessita de políticas públicas a fim de efetivar o mínimo para que sejam exercidos seus direitos e perpetuadas condições de subsistência.

## CONCLUSÃO

Verificou-se que o direito à moradia não foi efetivado logo a promulgação da Constituição Federal, sendo somente incluído expressamente 12 (doze) anos após e até o momento não foi efetivamente implantando para todos. Antes da Emenda Constitucional nº26, não

existia a menção expressa ao direito à moradia, apenas de forma implícita, o que auxiliava para inaplicabilidade deste direito pelo Estado.

Esse direito está entrelaçado à dignidade da pessoa humana, norma jurídica positivada na Carta Magna em seu artigo 1º, sendo direcionador para interpretação das demais normas jurídicas. A dignidade da pessoa humana teve nascimento em decorrência das atrocidades cometidas contra o ser humano tanto no quesito físico quanto moral adveio, também, em decorrência da inquietação ao Estado totalitário.

A inclusão do direito à moradia na Constituição Federal foi um grande marco, tendo em vista que passou a ser caracterizado com direito fundamental social, vez que a moradia proporciona não somente um teto para que o homem possa ter abrigo, mas que tenha a sua intimidade pessoal e familiar preservada, para que o homem possa ter não somente um espaço físico, mas que possa ter um psicológico resguardado, bem como a concessão dos demais direitos fundamentais para que sua subsistência esteja compatível com o mínimo existencial.

Para que este direito seja eficaz, apurou-se que o Estado não possui capacidade solo para arcar com essa demanda por moradia, que necessita de esforços conjuntos. Verificou-se que há necessidade de o Estado intervir e criar políticas públicas para que este direito seja assegurado e acessado de forma célere. Em decorrência disso, observa-se que o direito à moradia não possui uma relação obrigatória com o direito de propriedade. Todavia, o Estado tem o dever de intervir quando por ocasiões alheias a vontade do agente estiver desalojado ou na eminência de ficar.

Por fim, foi possível apurar um dos programas de política pública amplamente conhecido em território nacional, Minha Casa, Minha Vida, que proporcionou a diversos brasileiros o sonho de constituir a casa própria, vez que este programa ampliou o volume de crédito para aquisição e produção de habitações, bem como corroborou para redução de juros. Destacou-se que, atualmente, vigora o Programa Casa Verde e Amarela do governo federal, que tem suas especificidades, existindo críticas e preocupação com o acesso à moradia pela população sem renda ou com renda extremamente baixa.

Desta forma, apurou-se que o direito à moradia além de um direito social é um direito fundamental, pois intervém diretamente nos demais direitos e sua ineficácia em decorrência do poder estatal afronta a Constituição Federal que preconiza que o Estado é obrigado a cumprir a resguardar os direitos dos cidadãos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003, p. 107/111.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo**. Nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Organizador. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003, p. 37/39.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, O que é a Casa Verde Amarela? Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/deafult.aspx>. Acesso em: 06 out.2022

CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Themis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

p. 17-66.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed., 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 38.

DIREITOS HUMANOS: NORMAS E CONVENÇÕES. Supervisão Editorial: Jair Lot Vieira, Bauru-SP, 2003).

CRUZ, KARLA APARECIDA VASVONCELOS ALVES DA. O DIREITO A MORADIA E A SUSTENTABILIDADE URBANA PARA ATEDIMENTO DO ODS 11. 26º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental de 2021. Editora: Instituto O Direito por um Planeta Verde.E-book.Teses de Profissionais e Estudantes de Graduação e de Pós-Graduação. 2021.

FENAE. Substituto do Minha Casa Minha Vida exclui população de baixa renda e ataca moradia de interesse social. Disponível em: <https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/noticias/substituto-do-minha-casa-minha-vida-exclui-populacao-de-baixa-renda-e-ataca-moradia-de-interesse-social.htm>. Acesso em: 06 out. 2022.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

INÁCIO, Gilson Luiz. **Direito Social à moradia. A efetividade do processo**. Curitiba: Editora Juruá, 2002, p.178.

KANT, Immanuel Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. Tradução Paulo Quintela. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1980. (Coleção “Os Pensadores”), p. 135-140.

LOPES, José Reinaldo de Lima, **Direitos Sociais. Teoria e prática**. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 84/85.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo. **Sambaiatuba, urbanização de assentamento precário na primeira cidade do Brasil objeto da governança global: acertos e desacertos**. 2021. 323 f. Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, 2021. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/6621>. Acesso em: 15 out. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. São Paulo: Editora Atlas, 2022, p. 128/129).

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

Nunes, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

ONUBR - Nações Unidas no Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda-2030/>. Acesso em: 10 set. 2021.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Verbete: Direito de moradia. In: DIMOULIUS, Dimitri (org.). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 238.

SERRANO JUNIOR, Odone. **O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. Poder**

**Constituinte e poder popular.** São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, Phillipe Cupertino Salloum e. O direito humano à moradia digna e o programa Minha Casa, Minha Vida no município de Ilhéus. In: **Anais, III Encontro Nacional de**

**Pesquisa e extensão em direitos humanos e fundamentais da UESC**, 26 a 29 nov. 2012.

SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA HABITAÇÃO. sishab.mdr.gov.br. Acesso em 06 out. 2022.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Anotações à Constituição de 1988.** Aspectos fundamentais. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989.

SOARES, Christiane Júlia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental.** Dissertação para obtenção do título de mestre. Fundação Mineira de Educação e Cultura. Belo Horizonte, 2016, p.45.

SOBRINHO, Luiz Henrique. **O Direito de moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana.** Dissertação para obtenção do título de mestre. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2008.

UEMURA, Margareth Matiko; SAULE JÚNIOR, Nelson; UMM, União dos movimentos de moradia. Agenda Habitat: Resultados da Conferência de Istambul em junho de 1996. Nossos direitos e propostas. PESSINA, Leonardo; SAULE JUNIOR, Nelson;

ROLNIK, Raquel; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE - SP, Instituto Pólis, (orgs.) 1997. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/agenda-habitat-resultados-da-conferencia-de-istambul-em-junho-de-1996-nossos-direitos-e-propostas/>> Acesso em: junho de 2018. p. 5.

UN (United Nations). **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050.** **ONU News de 10.02.2019.** Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701/>. Acesso em: 04 set. 2021.

UN (United Nations). **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU.** Publicado em 17/06/2019 atualizado em 24/06/2019. Disponível em <https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-chegar-a-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu>. Acesso em 04 set. 2021.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. **General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1).** Geneva, 1991.

VALLE, Tatiana Freitas. **Vulnerabilidade e uso do solo urbano em assentamentos informais em áreas de encosta: Estudo de Caso: comunidade Sete Cruzes no município de São Gonçalo.** Dissertação para obtenção do título de mestre - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

## ABSTRATC

The right to housing was effected in the Federal Constitution as a social right. Until the year 2000 there was no express direction to the law in the legal text, being inserted in the Constitutional Amendment nº 26/2000. For the effectiveness of this right, it is necessary to determine the existential minimum of man so that his right is effective, being, therefore, the principle of human dignity, which is also a positive legal norm in the Magna Carta, being recognized as a fundamental element for the State, which comes together to ensure the right to housing. This right does not only refer to a roof so that man can shelter himself, but corresponds to the objective of perpetuating the right to life, which must be visualized in the macro, as the concession of adequate housing with decent facilities, the concession of basic services : drinking water, basic sanitation, energy, public lighting; as well as access to essential public services: education services: schools and day care centers, health care: emergency care unit; basic service unit; employment opportunities and that housing is not granted in remote and polluted places with the aim of marginalizing this needy population. The granting of this minimum linked to housing is a condition for the other rights to be exercised, as well as security, leisure and the psychosocial structure of man. In this perspective, the present work aims to relate the right to housing for assistance and implementation

of the principle of human dignity. Finally, the research methodology of this work will be bibliographic reference research.

**KEYWORDS**

Human Dignity; Fundamental Rights; Social Rights; Housing Rights.

