OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE À CIDADANIA A PARTIR DA INEFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO DE CASO NAS OCUPAÇÕES BEIRA TRILHO NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS

The impacts of inequality on citizenship from the ineffectiveness of the right to housing: a case study in Beira Trilho occupations in the municipality of Passo Fundo/ RS

Tássia A. Gervasoni
Faculdade Meridional - IMED,Passo Fundo, RS, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2356663578448676 ORCID: http://orcid.org/0000-0002-8774-5421
E-mail: tassiagervasoni@gmail.com

Carina Lopes de Souza
Faculdade Meridional - IMED,Passo Fundo, RS, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/3105828369221271 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8770-3790
E-mail: carina98lopes@gmail.com

Trabalho enviado em 01 de fevereiro de 2021 e aceito em 06 de agosto de 2021

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

RESUMO

A pesquisa pretende investigar quais os possíveis impactos à cidadania decorrentes da inefetividade do direito à moradia. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento histórico e monográfico e como técnica de pesquisa a documentação direta e indireta. Contando com cem participantes, a pesquisa de campo emprega como instrumento um questionário composto por 20 perguntas acerca da temática explorada, a partir do qual se realiza uma análise qualitativa dos dados coletados. O trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro deles realiza um apanhado histórico do processo de reconhecimento e consolidação da moradia como direito humano e fundamental. O segundo capítulo busca apresentar um contexto de inefetividade do direito à moradia no Brasil e sua relação para com o exercício da cidadania. Por fim, no terceiro capítulo examinam-se as ocupações Beira Trilho no município de Passo Fundo/RS, com destaque para a verificação dos impactos que a inefetividade do direito à moradia pode gerar à cidadania. A partir dessa análise pode-se verificar que a ausência de uma moradia adequada obsta a fruição de uma série de direitos fundamentais do indivíduo, impactando diretamente no exercício da cidadania.

Palavras-Chave: Direito à Moradia. Espaço Urbano. Cidadania. Segregação Socioespacial. Desigualdade.

ABSTRACT

The research intends to investigate the impacts on citizenship due to the ineffectiveness of the right to housing. For this, the deductive approach method, the historical and monographic procedure methods are used, and direct and indirect documentation are used as a research technique. With 100 participants, the research uses as a tool a questionnaire composed of 20 questions about the theme explored, from which a qualitative analysis of the collected data is carried out. The work is divided into three chapters. The first one provides a historical overview of the process of recognizing and consolidating housing as a human and fundamental right. The second chapter seeks to present a context of ineffectiveness of the right to housing in Brazil and its relationship to the exercise of citizenship. Finally, in the third chapter, the area nearby rails occupations in the municipality of Passo Fundo / RS are examined, highlighting the verification of the impacts that the ineffectiveness of the right to housing can generate to citizenship. From this analysis it can be seen that the absence of adequate housing prevents the enjoyment of a series of fundamental rights of the individual, directly impacting the exercise of citizenship.

Keywords: Right to housing. Urban Area. Citizenship. Socio-spatial segregation. Inequality.

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia passou a integrar o rol dos diretos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal, somente a partir do ano 2000, com a edição da Emenda Constitucional nº 26. A constitucionalização tardia desse direito fundamental aliada a fatores históricos e culturais corroborou para que no Brasil se verificasse um quadro de segregação socioespacial urbana. Reflexo disso é que significativa parcela da população brasileira não dispõe de uma moradia adequada, residindo assim em áreas de risco, ocupações irregulares e assentamentos. Nessa seara, a presente pesquisa questionará quais os possíveis impactos à cidadania decorrentes da inefetividade do direito à moradia?

Nesse âmbito, busca-se analisar, em um primeiro momento, a trajetória de reconhecimento internacional dos direitos fundamentais a partir de uma série de instrumentos jurídicos elaborados ao longo de séculos, com especial destaque aos contornos do direito à moradia. A partir desta previsão internacional, procura-se verificar como o direito brasileiro passa a recepcionar a moradia na condição de direito fundamental social. Assim, o presente estudo pretende construir uma delimitação conceitual desse direito, com vista aos aspectos terminológicos. Traçada a linha conceitual, delinear-se-á a definição do conteúdo deste direito à moradia atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana e à teoria do mínimo existencial. Explorar-se-á ainda a sua condição de direito fundamental, sobretudo, no que tange à aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, assim como os contornos de sua eficácia e natureza prestacional.

No segundo capítulo, analisar-se-á o quadro histórico de inefetividade do direito à moradia no Brasil. Será abordado ainda o conceito histórico de cidadania e sua inter-relação para com o direito à moradia. Procura-se esclarecer que a condição cidadã está ligada intimamente à fruição integrada dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, o direito à moradia está associado à cidadania na medida que viabiliza o exercício de tantos outros direitos fundamentais, concretizando a própria condição cidadã.

No terceiro capítulo, realizar-se-á a análise da pesquisa de campo desenvolvida junto à ocupação Beira Trilho, no município de Passo Fundo/RS, devidamente autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade IMED, por meio do procedimento n. 150036/2018. A presente pesquisa abrangerá três áreas distintas da ocupação Beira Trilho e contará com um número de cem participantes. Com base nos registros que serão obtidos busca-se examinar as correlações existentes entre a ausência de uma moradia adequada e o exercício da cidadania. Diante desse contexto, verificar-se-á os possíveis impactos que a inefetividade do direito à moradia gera à cidadania.

Para conduzir a presente pesquisa utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, os métodos de procedimento histórico e monográfico e como técnicas de pesquisa a documentação indireta e a documentação direta.

2 OS CONTORNOS DO DIREITO À MORADIA NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL E NACIONAL

A trajetória histórica dos direitos fundamentais reflete uma luta árdua em busca da limitação do poder estatal. Como bem refere Pérez Luño (2010, p. 109), a positivação destes direitos decorre do seu progressivo reconhecimento na esfera do direito positivo, bem como, da paulatina afirmação, no campo ideológico, dos ideais liberais e da dignidade humana. Ao longo do processo de reconhecimento e positivação, os direitos fundamentais experimentaram uma série de mudanças tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, como também no que se refere a sua titularidade, eficácia e efetivação (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 274). Nesse contexto, marcado pela mutação histórica, a doutrina reconhece a existência de três dimensões[1] de direitos fundamentais. Partindo desse pressuposto, os direitos fundamentais podem ser classificados como direitos de primeira dimensão – direitos civis e políticos; direitos de segunda dimensão – direitos econômicos, sociais e culturais; e direitos de terceira dimensão – direitos de solidariedade (BEDIN, 2002, p. 42)[2].

Necessário registrar que as dimensões de direitos fundamentais revelam a trajetória histórica inaugurada a partir do reconhecimento desses direitos nas primeiras constituições do Estado Liberal. Assim, os direitos fundamentais de primeira dimensão podem ser compreendidos como um produto do pensamento liberal-burguês do século XVIII (SARLET, 2015, p. 46). Essa dimensão de direitos abrange os chamados direitos negativos, que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar ao indivíduo uma esfera de liberdade e autonomia (BOBBIO, 2004, p.32). Esses direitos de primeira dimensão na acepção de Lefort (1991, p.39) constituem a pedra fundamental da democracia moderna e, portanto, ao sofrerem restrições, todo o edifício democrático corre o risco de desmoronar. Pode-se destacar, dentre eles, o direito à vida, propriedade e igualdade. Enfim, um rol que compreende os direitos civis e políticos.

[1] No presente trabalho adotou-se a nomenclatura dimensão. O termo geração é objeto de divergência doutrinária, porque conduz a uma interpretação individualizada dos direitos fundamentais, estratificando-os em "blocos geracionais" que não se comunicam. Diferente disso, o termo dimensão transmite a ideia de complementariedade e reconhecimento progressivo dos direitos fundamentais (SARLET, 2015, p. 45).

[2] Há quem defenda ainda a existência de uma quarta ou quinta dimensão de direitos, como por exemplo T. H. Marshall. Cumpre esclarecer que a abordagem aqui proposta não abarcará essa quarta e/ou quinta dimensão de direitos, justamente em virtude das divergências doutrinárias quanto à existência destas.

A segunda dimensão, por sua vez, abrange os chamados direitos econômicos, sociais e culturais oriundos dos amplos movimentos reivindicatórios do século XIX. Os graves problemas sociais e econômicos decorrentes do processo de industrialização demandaram do Estado um comportamento ativo na realização da justiça social (SARLET, 2015, p.47). Desse modo, a característica particular desses direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que não se cuida mais de evitar a interferência estatal, mas sim de garantir o bem-estar social a partir do Estado. Delega-se ao Estado a obrigação de realizar ações concretas que assegurem um mínimo de igualdade e bem-estar social (BEDIN, 2002, p. 62), outorgando ao indivíduo direitos a prestações sociais, tais como saúde, educação e moradia. Importa registrar aqui que os direitos sociais serão objeto de especial análise dada a temática central da pesquisa.

Por fim, os direitos de terceira dimensão surgem no final da primeira metade do século XX, mais precisamente a partir do contexto pós-segunda guerra mundial, representando uma ruptura no modo de compreensão do papel do Estado, da própria Constituição e dos direitos fundamentais. Tratam-se de direitos de titularidade coletiva ou difusa. Desse modo, não estão destinados à proteção dos interesses individuais ou de um determinado Estado (BONAVIDES, 1996, p. 481). Diferente disso, desprendem-se da figura do indivíduo, assegurando proteção a grupos humanos (SARLET, 2015, p. 48). Pode-se destacar entre os direitos de terceira dimensão o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, entre outros.

Feito esse breve registro acerca das dimensões dos direitos fundamentais, atenta-se para o processo de afirmação dos direitos sociais na ordem jurídica. Ao longo de sua consolidação nos séculos XVIII e XIX, os direitos fundamentais acabaram sendo reduzidos a direitos de defesa contra o Estado. Essa compreensão mostrou-se restritiva e insuficiente ainda no final do século XIX, quando a explosiva situação laboral e previdenciária na Europa passou a requerer ações positivas do Estado (LEDUR, 2009, p. 26). Nesse momento histórico, os direitos sociais alcançam evidência, sobretudo a partir da Revolução Russa de 1918. A Rússia rompeu os limites jurídicos do Estado de Direito e do modelo constitucional ocidental, apresentando uma Declaração de Direitos - Declaração dos direitos do povo trabalhador e explorado - e uma Constituição repletas de inovações (NOVAIS, 2010, p. 17).

A Revolução Russa deflagrou uma nova compreensão acerca dos direitos fundamentais, afastando-os da concepção de direitos contra o Estado assentes na autonomia individual. Instituiu, assim, um programa de funcionalização integral do exercício dos direitos fundamentais voltado à consolidação do regime político e poder estatal vigentes (NOVAIS, 2010, p. 18). Essa funcionalização estatal dos direitos fundamentais conferiu aos trabalhadores, antes às margens da sociedade, direitos realizáveis não contra o Estado, mas através do Estado. Mais precisamente, emerge um novo modelo

estatal empenhado na realização do bem-estar social, um Estado que se encontra nas mãos dos titulares dos direitos sociais (NOVAIS, 2010, p. 18).

A Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 contribuíram de forma significativa para a consolidação desse novo modelo de Estado – o Estado Social de Direito. Assim, passa-se a exigir não a abstenção ou a mera presença do Estado para garantir a liberdade e a propriedade de alguns, mas sim um comportamento ativo que assegure aos indivíduos o usufruto de seus direitos (LEDUR, 2009, p. 74). Consequência dessa nova concepção é o amplo reconhecimento dos direitos sociais.

Nessa seara, a Constituição Mexicana foi pioneira no reconhecimento dos direitos fundamentais sociais, incluindo-os no capítulo das garantias e liberdades. Logo em seguida, a Constituição de Weimar, tida como paradigmática nesse terreno, consolidou a ruptura com a ordem liberal até então vigente na Alemanha. A Constituição Alemã atribuiu ao Estado a responsabilidade de promover a construção cultural e social da ordem vital futura, reconhecendo os direitos fundamentais sociais. É justamente no texto constitucional alemão que os direitos fundamentais preponderam enquanto direitos subjetivos, status este até então controvertido, certamente em razão da precedência ainda atribuída aos poderes do Estado - e não aos direitos fundamentais dos indivíduos (LEDUR, 2009, p. 26). Assim, a exemplo da Constituição Mexicana e da Alemã, os textos constitucionais de países europeus e da América assumiram paulatinamente o desafio de abrigar tanto os direitos de liberdade como os direitos sociais.

Notadamente, a principal e mais contundente defesa dos direitos sociais foi realizada pelo Estado Social de Direito, em uma visão complementar e integrada com a manutenção dos direitos de autonomia individual. No entanto, a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais não se encerrou a partir da elaboração de textos constitucionais, sequer encontrou aí morada acolhedora que lhe permitisse atravessar o conturbado século XX (NOVAIS, 2010, p. 20), prosseguindo assim como temática central de discussão no Estado constitucional do século XXI.

Compreendida esta breve introdução histórica do processo de afirmação dos direitos fundamentais sociais, busca-se ainda traçar uma linha conceitual que os identifique. Os critérios geralmente oferecidos para definir aquilo que se entende por direito social são tão variados quanto heterogêneos, razão pela qual esses direitos ainda apresentam contornos indefinidos. Em linhas gerais são comumente identificados como direitos prestacionais, na lição de Sanchís são compreendidos como “direitos que em lugar de satisfazerem-se mediante uma abstenção do sujeito obrigado,

requerem por sua parte uma ação positiva que se traduz normalmente na prestação de algum bem ou serviço[3]" (SANCHÍS, 2009, p.171, tradução nossa).

Leivas agrega a esse conceito a ideia de que direitos fundamentais sociais são direitos a ações positivas fáticas. Não são, porém, quaisquer ações fáticas, são aquelas que se o indivíduo possuísse condições financeiras poderia obtê-las, no entanto, diante da ausência destas condições e, dada a essencialidade destas prestações, cuja a outorga ou não outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado (LEIVAS, 2006, p.89).

Nessa perspectiva, necessário destacar que os direitos sociais são direitos indispensáveis à manutenção de condições dignas de existência, a exemplo disso tem-se a moradia, objeto de análise da presente pesquisa. A realização de um direito à moradia adequada está atrelada à implementação de tantos outros direitos econômicos, sociais e culturais, até mesmo de direitos civis e políticos, o que evidencia a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos e fundamentais (FACCHINI, 2015, p.10).

Os instrumentos internacionais de proteção elaborados no século XX inseriram os direitos sociais na ordem jurídica mundial. Notadamente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) conferiu-lhes maior proteção e segurança jurídica, em seu artigo XXV resguardou elementos essenciais a um padrão de vida digno, referindo-se, inclusive, à habitação. Embora o conteúdo jurídico da moradia transcenda o conceito de habitabilidade, a previsão normativa contida na declaração constituiu marco inicial do processo de reconhecimento deste direito.

Desde então, observou-se a consolidação da moradia como direito humano universal indispensável à garantia da dignidade da pessoa humana. Os tratados internacionais elaborados após 1948 reafirmaram o compromisso dos Estados em promover e proteger este direito. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado por cerca de 160 nações, incluindo o Brasil, enuncia um extenso catálogo de direitos, dentre os quais está a necessidade da manutenção de condições à moradia digna (PIOVESAN, 2012, p.499).

Oportuno destacar a participação ativa da Organização das Nações Unidas - ONU na elaboração de documentos legais que conferiram maior respaldo jurídico ao processo de reconhecimento e consolidação do direito à moradia. Neste contexto, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos - Habitat I, realizada em 1976, promoveu políticas e estratégias de desenvolvimento de moradias alinhadas à temática da sustentabilidade. Destaca-se também a

[3] No original: "derechos que en lugar de satisfacerse mediante uma abstención del sujeto obligado, requieren por su parte una acción positiva que se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio"

expressiva contribuição da Agenda Habitat II, realizada no ano de 1996, na cidade de Istambul, à delimitação do conteúdo e extensão deste direito. Em que pese o direito à moradia interligar-se a uma série de garantias jurídicas, a Conferência Habitat II sistematizou diretrizes conceituais indispensáveis a sua efetivação, assim como estabeleceu procedimentos hábeis aos Estados signatários na intenção oferecer soluções à problemática dos assentamentos humanos precários (FACCHINI, 2015, p.20). Cumpre ainda lembrar que a Agenda Habitat III, realizada na cidade de Quito, em 2016, reafirmou o compromisso de líderes mundiais com o desenvolvimento sustentável.

Os documentos de caráter regional apresentaram maior timidez quanto à proteção legal de um direito à moradia. A Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em 2000, apesar de destituída da força vinculativa própria dos tratados, prevê expressamente um direito à moradia. Em seu artigo 34 a Carta resguarda o direito a uma assistência social que assegure existência condigna aos hipossuficientes, sobretudo no que se refere às necessidades habitacionais (UNIÃO EUROPEIA, 2000). No âmbito do sistema interamericano, a moradia enquanto direito social não dispõe de larga proteção. A Corte e a Comissão Interamericana vêm aplicando residualmente a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José, às questões ligadas à moradia (PISARELLO, 2003, p.232).

No que se refere ao direito pátrio, percebe-se que mesmo diante do reconhecimento em âmbito internacional da moradia como direito humano universal, sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro é recente. O texto constitucional teceu referências implícitas à moradia ao disciplinar direitos correlatos. Observa-se que ao definir como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a implementação de políticas públicas que visem a melhoria das condições habitacionais e de saneamento, o texto constitucional salvaguarda o direito à moradia digna. Ainda acerca das referências à moradia incutidas no texto constitucional, Sarlet (2015, p.64) ressalta que a função social da propriedade, assim como a usucapião especial urbano e rural, vinculando, dentre outros quesitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, indicam a previsão constitucional deste direito.

Muito embora as previsões legais mencionadas, somente a partir da edição da Emenda Constitucional nº 26, em 2000, a moradia consagrou-se como direito fundamental social. A emenda conferiu uma nova redação ao caput do artigo 6º da Constituição Federal, que passou a vigorar com o seguinte texto: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, [...] na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Desse modo, inseriu-se no ordenamento jurídico interno um direito anteriormente ratificado em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário - e que, pela

aplicação do §2º, do art. 5º, da Constituição, portanto, já era dotado de status constitucional e fundamentalidade material.

O texto constitucional, a partir da referida emenda, passa a tutelar um direito fundamental à moradia, no entanto, trata-se de um direito abstrato, que carece de uma delimitação conceitual, bem como, de parâmetros identificadores do seu conteúdo. Nesse âmbito, faz-se necessário buscar construções doutrinárias, jurídicas e normativas capazes de fornecer estes elementos terminológicos indispensáveis à compreensão da moradia como direito.

Antes de se propor uma delimitação conceitual à moradia, mostra-se fundamental compreender que este direito é objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, para além das ciências jurídicas, assumindo assim uma pluralidade conceitual. Além disso, a Língua Portuguesa conta com uma infinidade de termos empregados com sinônimos da palavra moradia, tais como: domicílio, residência e habitação.

Importa registrar que a moradia de modo algum se confunde com estas terminações. No que diz respeito ao domicílio, o Código Civil Brasileiro o define como o local onde o indivíduo estabelece sua residência com ânimo definitivo, onde alternativamente viva ou desenvolva atividades profissionais, ou ainda ausente qualquer destas estruturas o local onde se encontrar. Dessa forma, percebe-se que o domicílio consiste em um conceito legal imaterial, enquanto que a moradia se traduz em um direito concreto, demandando condições materiais ao seu exercício. A residência, por sua vez, trata-se do local onde o indivíduo se estabelece habitualmente, com a intenção de permanecer, ainda quando se afaste definitivamente (GOMES, 2007, p.137). Nesse sentido, a moradia diferencia-se da residência, tendo em vista que não se resume a uma estrutura física cuja permanência é habitual. Por fim, o vocábulo habitação corresponde à edificação destinada à morada (STEFANIAK, 2010, p.239). O Direito Civil admite que a habitação possa vir a ser considerada domicílio da pessoa natural, contudo, essa terminologia não conduz à melhor conceituação da moradia enquanto direito humano e fundamental. Resta evidente que essas terminações não contemplam a complexidade jurídica da moradia, e sequer podem ser utilizadas como expressões equivalentes a ela.

Não se mostra possível identificar no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal uma definição clara a respeito do conteúdo da moradia, o referido artigo traz em seu bojo uma proteção genérica, sem qualquer delimitação (FACCHINI, 2015, p. 37). Diante deste lapso constitucional, recorre-se às construções normativas internacionais a fim de definir a amplitude conteudística da moradia. Verifica-se que a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, de 1996, consiste no documento mais completo no que se refere ao conteúdo do direito à moradia. A Agenda Habitat II

definiu procedimentos hábeis para assegurar assentamentos humanos mais “seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos” (ONU, 1996, p.1).

Ainda na seara do direito internacional vale destacar os apontamentos feitos pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas no Comentário Geral nº 4. O documento estabelece que o direito à moradia digna não deve ser objeto de uma interpretação restritiva, que o reduz a um local de abrigo provido meramente de um teto e quatro paredes, diferente disso, a moradia deve ser compreendida como um direito a viver (ONU, 1991). A partir deste registro, pode-se extrair uma definição concreta de moradia adequada, que para além de uma estrutura habitacional, contempla um ambiente que proporcione segurança, paz e dignidade ao indivíduo.

Além da contribuição conceitual, o Comentário nº 4 elencou elementos jurídicos indispensáveis à consecução do direito à moradia, dentre os quais pode-se identificar: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de infraestrutura básica para a garantia da saúde, segurança e conforto dos titulares do direito; c) proporcionalidade das despesas com a manutenção da moradia; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade; e) acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros; g) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população (ONU, 1991).

Os elementos jurídicos elencados pelo Comitê no §8º do Comentário nº 4 não constituem um rol taxativo, mas assumem um papel extremamente relevante no que diz respeito à materialização do direito à moradia. Essas diretrizes estabelecem parâmetros qualitativos à consecução da moradia digna, dentre os quais estão condições mínimas de habitação, higiene, segurança, dentre outros requisitos já apontados.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas editou também o Comentário Geral nº 7 que versa sobre os despejos forçados. O documento esclarece que os despejos não podem resultar em pessoas desabrigadas ou vulneráveis a violações de direitos humanos, dessa forma, o Poder Público está incumbido de assegurar moradia aos desalojados ilegalmente (ONU, 1997).

Logo, entende-se que o conteúdo do direito à moradia compreende a satisfação de condições mínimas que assegurem uma existência digna ao indivíduo. Assim, ao traçar parâmetros à consecução de um direito fundamental à moradia não se pode dissociá-lo do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como, do conceito jurídico de mínimo existencial.

A expressão “dignidade da pessoa humana”, em precária síntese, estrutura-se a partir do pensamento kantiano. Para Kant (1980, p. 67) a “dignidade” está relacionada à autonomia dos seres humanos, dos seres racionais, os quais nunca podem ser considerados um meio, mas sempre um fim em si mesmo. Dessa forma, a dignidade em primeiro momento implica uma afirmação negativa da pessoa humana, que impede a objetificação ou tratamento degradante do indivíduo; em um segundo momento, significa, também, uma afirmação positiva, que sustenta ser necessário amparo para que o indivíduo desenvolva plenamente suas capacidades (BARRETO, 2004, p. 285). Nessa esteira, a moradia tem o condão de proteger e assegurar condições que viabilizem uma existência digna ao indivíduo, por isso encontra-se atrelada ao conceito apresentado por Kant.

A incorporação do direito à moradia ao texto constitucional conferiu-lhe força normativa e segurança jurídica. Contudo, mostra-se inequívoco que mesmo antes da positivação lhe era assegurado gozo a partir do princípio da dignidade da pessoa humana resguardado pelo artigo 1º, inciso III da Constituição (SARLET, 2008, p. 5). Entende-se que o princípio da dignidade da pessoa humana estrutura o exercício dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira, assim como resguarda a consecução daqueles ainda não positivados no texto constitucional. Na sua essência, busca atender necessidades indispensáveis à existência digna, proporcionando ao indivíduo condições para o desenvolvimento pleno. O direito de dispor de uma moradia decorre diretamente desse princípio, isso porque a carência de uma habitação adequada, que proteja física e psiquicamente o indivíduo, é incompatível com o conceito de dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, o direito à moradia não se restringe a um espaço físico destinado à habitação, para além disso, compreende uma estrutura mínima que assegure qualidade de vida, condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade e privacidade do indivíduo (RANGEL; SILVA, 2009, p.65).

Nessa óptica, observa-se que o estudo deste direito fundamental social implica na compressão de sua relação intrínseca com a teoria de mínimo existencial. Inexiste no ordenamento jurídico brasileiro definição expressa do que seria o mínimo existencial, no que diz respeito à doutrina restam posicionamentos divergentes acerca do tema. A complexidade e abrangência jurídica dessa teoria dificultam uma delimitação do seu conteúdo. Nesse sentido, Torres esclarece que carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Não se trata de um objeto mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, está ligado à ideia de justiça e de redistribuição da riqueza social (TORRES, 1989, p. 29)

Em que pese a pluralidade de definições, a doutrina uniformiza-se ao interligar a teoria do mínimo existencial a prestações materiais que garantam condições mínimas de sobrevivência digna. Dentre essas condições, inegavelmente, encontra-se o direito de dispor de uma habitação que contemple as noções jurídicas de dignidade e liberdade.

Evidente que a moradia se trata de uma necessidade tão básica que sequer deveria despertar discussão quanto ao seu exercício. Não a garantir implica em deixar a população desprovida de meios essenciais à subsistência. A necessidade de estabelecer uma moradia decorre diretamente do direito à vida, de tal sorte que a ausência de condições materiais mínimas que viabilizem a sua fruição gera um dano irreparável na existência dos afetados (ALFONSIN, 2003, p.49). Justamente por ser a moradia um direito fundamental, indispensável à existência digna, tem-se assegurada a sua aplicabilidade imediata e eficácia plena, condições jurídicas que merecem exame.

Por força do artigo 5º, §1º da Constituição Federal, as normas definidoras de direitos fundamentais são dotadas de aplicabilidade imediata. Embora uma pequena parcela da doutrina entenda ser possível uma interpretação restritiva da referida norma, limitando a aplicabilidade imediata aos direitos individuais e coletivos previsto no artigo 5º da Constituição, prepondera uma interpretação sistemática do texto constitucional. Dessa forma, a aplicabilidade imediata alcança todas as normas definidoras de direitos fundamentais, abrangendo o direito fundamental social à moradia positivado no artigo 6º da Constituição Federal. Oportuno registrar que "a Constituição brasileira não estabeleceu distinção desta natureza entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, encontrando-se todas as categorias de direitos fundamentais sujeitas, em princípio, ao mesmo regime jurídico" (SARLET, 2015, p. 268).

Nesse sentido, a previsão legal contida no artigo 5º, §1º da Constituição Federal assegura aos direitos fundamentais a autoaplicabilidade, sendo assim, a inexistência de uma construção normativa por parte do poder legislativo não impede que tais direitos sejam acionáveis judicialmente. Cabe lembrar que a aplicabilidade direta não simboliza a irrelevância absoluta da legislação infraconstitucional, mas assegura que a ausência de possível regulamentação não obstaculize o exercício de um direito fundamental (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p.327-328). Em regra, tal preceito atribui às normas de direitos fundamentais a presunção de uma eficácia plena, logo, a produção de efeitos jurídicos independente de regulamentação prévia por parte do poder legislativo. Desse modo, a ausência de lei não pode frustrar a aplicabilidade e eficácia dos direitos fundamentais.

No que diz respeito aos direitos de liberdade, de natureza predominantemente negativa, a aplicabilidade imediata e eficácia plena não despertam maiores questionamentos. No entanto, tratando-se dos direitos sociais, em razão da sua dimensão positiva, verificam-se divergências

doutrinárias quanto ao reconhecimento da aplicabilidade direta e eficácia plena. Muito embora prevaleça o entendimento que as normas definidoras de direitos fundamentais gozem de aplicabilidade imediata e eficácia plena[4], ainda vigora a tese que os direitos sociais são dotados de um caráter programático[5], portanto, não dispõem de aplicabilidade direta e, consequentemente, não produzem efeitos imediatos.

Os direitos sociais, em especial a moradia, são também direitos fundamentais, o que importa dizer que estão sujeitos ao regime jurídico previsto no artigo 5º, §1º da Constituição Federal, dessa forma, não se mostra possível classificá-los como normas programáticas. Cabe aqui registrar que a norma programática é dotada de aplicabilidade mediata, ou seja, somente após uma interposição legislativa torna-se capaz de produzir efeitos jurídicos, despindo-se da chamada autoaplicabilidade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p.329). A ausência de lei, portanto, impede que esta norma alcance eficácia plena, retardando assim a produção de efeitos jurídicos.

Constata-se, portanto, que a moradia, mesmo que na sua condição de direito prestacional, não pode ser considerada norma de conteúdo meramente programático. A programaticidade em si integra o núcleo dos direitos sociais - no sentido de exigirem um programa permanente de implementação –, o que não se pode aceitar é o esvaziamento dos instrumentos de efetivação e exigibilidade desses direitos a partir desse tipo de argumento. Para além disso, essa classificação vai de encontro com a previsão constitucional da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais. Ora, reconhecida a existência de direitos fundamentais sociais, há de se reconhecer também a aplicabilidade imediata destes direitos.

Para além das questões ligadas à aplicabilidade imediata dos direitos sociais, cabe ainda explorar a dupla fundamentalidade, formal e material, conferida a esses direitos. Nessa perspectiva, a fundamentalidade formal corresponde justamente à posição hierárquica superior assegurada aos direitos fundamentais. No sistema vigente, essa proteção formal se dá, em especial, por meio da limitação do poder de reforma, uma vez que as normas constitucionais se encontram submetidas a procedimentos agravados de revisão (CANOTILHO, 2003, p. 499), exemplo disso são as chamadas cláusulas pétreas instituídas no artigo 60 da Constituição Federal. Não obstante, na condição de normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, são dotadas de aplicabilidade imediata, constituindo assim parâmetros materiais de escolhas, decisões, ações e controle, dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais (CANOTILHO, 2003, p. 499).

[4] Jose Afonso da Silva, Paulo Bonavides, Ingo Wolfgang Sarlet são defensores desse posicionamento.
[5] Konrad Hesse, Ernst Benda, Ernst-Wolfgang Bockenforde defendem esse entendimento.

A fundamentalidade em sentido material, por sua vez, está ligada intimamente à relevância do bem jurídico protegido, importante referir que o direito fundamental social à moradia é dotado de suficiente relevância e essencialidade jurídica, portanto, goza de normatividade reforçada, especialmente no que diz com sua exclusão do âmbito da disponibilidade plena dos poderes constituídos (SARLET; TIMM, 2013. p.37). A tutela constitucional conferida ao direito à moradia justifica-se ainda em decorrência da sua relação intrínseca com o direito à vida e com a preservação da integridade física e psíquica do indivíduo. Diante disso, a ordem jurídica brasileira reconhece, expressamente, o caráter fundamental deste direito social, seja em sentido formal como material.

Nessa esteira, compreendido o caráter fundamental - material e formal - do direito à moradia, busca-se analisar as dimensões positiva e negativa dos direitos sociais. As construções doutrinárias insistem em reconhecê-los como direitos de natureza essencialmente positiva, o que importa dizer que o Estado assume um comportamento ativo quanto a sua consecução. Nessa perspectiva, asseguram ao indivíduo prestações sociais, tais como, saúde, educação, trabalho, assistência social e moradia. Evidente que este entendimento se mostra coerente, contudo, para além de uma dimensão positiva que os caracteriza como direitos prestacionais, deve-se considerar também a existência de uma dimensão negativa, que situa os direitos sociais como direitos de defesa.

Em uma análise preliminar, pode-se dizer que os direitos de defesa exigem uma omissão do Estado, e os direitos prestacionais, uma ação positiva. No entanto, ocasionalmente, os direitos de defesa podem demandar ações positivas do Estado, assim como os direitos prestacionais podem vir a exigir abstenções (LEIVAS, 2006 p. 83). Partindo dessa concepção, entende-se que a moradia, na condição de direito fundamental social, abrange um complexo de posições jurídicas, exercendo, simultaneamente, a função de direito de defesa e de direito prestacional (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p.603). Nessa dupla dimensão cuida-se, primeiramente, enquanto direito de defesa, de garantir a não interferência estatal e privada no exercício de um direito fundamental à moradia; em segundo momento, na condição de direito prestacional, busca-se assegurar que as prestações materiais indispensáveis à consecução deste mesmo direito sejam oferecidas pelo Estado.

No tocante à dimensão negativa dos direitos fundamentais, verifica-se que a moradia está resguardada contra eventuais ingerências estatais. Trata-se de um direito de defesa, cujo desfrute imediato independe de qualquer prestação alheia, exigindo, apenas, a não intervenção por parte do destinatário da norma. Nesse sentido, atribui-se ao Estado o dever jurídico de abster-se, desse modo, todo ato que enseja violação ao direito à moradia está sujeito à impugnação (SARLET, 2008, p.62). Cabe aqui lembrar que as diretrizes elencadas pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU cuidam justamente desta dimensão negativa, vinculando aos Estados o reconhecimento,

respeito e proteção à moradia. Salienta-se ainda que, não só as instituições estatais estão impedidas de interferir ilegitimamente no exercício do direito fundamental à moradia, como também o particular se vê obrigado a tanto.

Desvelada a natureza negativa do direito à moradia, mostra-se oportuno examinar a sua dimensão prestacional. No que diz respeito ao caráter prestacional do direito à moradia, observa-se que o Estado desempenha papel fundamental, cabe a ele articular mecanismos capazes de garantir moradia digna àqueles que não dispõem dos recursos necessários para tanto. Cabe aqui destacar que os direitos a prestações sociais, em sentido estrito, instrumentalizam uma prerrogativa do particular a obter algo através do Estado (CANOTILHO, 2003, p.501), dessa forma, o exercício do direito à moradia depende intimamente da manutenção de condições materiais por parte dos órgãos estatais.

Vislumbrou-se no âmbito de proteção internacional e no ordenamento constitucional brasileiro que o bem social da moradia revela-se como um direito humano e fundamental e, dada a sua natureza prestacional, deve ser assegurado pelo Estado a toda população. Contudo, pragmaticamente, o exercício do direito à moradia não se concretiza para uma significativa parcela da população brasileira que sobrevive em situação de pobreza (SILVA, 2006, p.54). A positivação desse direito social parece insuficiente à materialização de condições adequadas de habitação, notadamente, o direito à moradia ainda permanece adstrito ao campo da mera proclamação simbólica. Essa dimensão será explorada no segundo capítulo, que em especial buscará analisar o contexto de inefetividade do direito à moradia e sua relação para com o exercício da cidadania.

3 O CENÁRIO DE INEFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL E SUA INTERSECÇÃO COM A NOÇÃO DE CIDADANIA

A beleza das cidades brasileiras se contrapõe às mazelas sociais existentes em seus núcleos estruturais, especialmente no que toca à moradia. O conjunto de ações estatais articuladas desde o início da expansão urbana do país não lograram êxito em assegurar o acesso à moradia adequada à grande massa populacional. A hegemonia do mercado imobiliário privado também constituiu um forte entrave para realização desse direito social. As medidas adotadas pelos governistas, ao longo de anos, buscaram atenuar o cenário habitacional crítico instaurado no país, mas não trataram de forma efetiva as raízes dessa problemática.

Notadamente, a formação socioespacial brasileira esteve voltada à construção de um espaço de poder, de um mercado de reprodução do capital, conformando um cenário econômico e social que envolve distintos processos de urbanização, a um só tempo inovadores e conservadores (BALBIM,

2018, p.15). O Brasil, assim como os demais países da América Latina, apresentou um crescimento intenso da massa populacional urbana a partir da segunda metade do século XX. No ano de 1940 a população urbana era de aproximadamente 18,8 milhões de habitantes, representando 26,3% do total. No ano de 2000 passou a 138 milhões, cerca de 81,2% da população total do país. Ou seja, em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 120 milhões de pessoas. Esse intenso processo de urbanização recria o atraso a partir de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização (MARICATO, 2000, p.21).

Ao longo dos anos o ambiente urbano foi construído e reconstruído para atender à demanda habitacional desse contingente de pessoas que migrava para as cidades, bem como para satisfazer as suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água. Ainda que todas essas necessidades não tenham sido plenamente atendidas dada a rapidez da expansão urbana, o território foi de fato ocupado e foram geradas "condições" para se viver nesse espaço. Bem ou mal, de algum modo, 138 milhões de habitantes passam a residir nas áreas urbanas do país (MARICATO, 2000, p.21).

A expressão "metrópole na periferia do capitalismo" adotada por Maricato elucida perfeitamente a realidade urbana e habitacional brasileira. As grandes extensões urbanas constituídas a partir da irregularidade fundiária integram hoje a cidade. Questiona-se aqui se a estrutura da cidade se encontra presente nessas áreas irregulares? Para responder a esse questionamento é necessário analisar alguns fatores que permitem, ou não, ao indivíduo vivenciar a cidade, exercendo de forma plena o seu direito fundamental à moradia.

De pronto, o que se pode verificar é que a ilegalidade da posse parece fornecer, frequentemente, uma base para que a exclusão social se realize. Em um estudo que trata da dimensão jurídico-social da favela, Santos (1993, p.7) revela como o medo do despejo ou de chamar atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra é motivo - ou um dos motivos - para que os moradores se abstenham de procurar a justiça. A legislação oficial não é seguida na favela e a polícia e os tribunais são vistos como ameaça.

Nassar destaca que embora o Judiciário se mostre cada vez mais atuante, ao realizar uma pesquisa livre pela palavra "moradia" no banco de jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, verifica-se a existência de apenas 89 resultados versando sobre a matéria. As discussões ligadas ao direito à moradia envolvem, em síntese, a (im)penhorabilidade do bem de família, o auxílio-moradia concedido a membros da magistratura e a inviolabilidade de domicílio (NASSAR, 2014, p.2). Essas questões pontuais analisadas pelo Supremo Tribunal Federal evidentemente não esgotam a complexidade jurídica que circunda o direito à moradia, mas demonstram que o próprio acesso à

justiça pelos moradores de áreas irregulares encontra-se prejudicado frente a essa conjuntura social que se perpetua no país.

Nesse sentido, pode-se observar que a irregularidade fundiária repercute profundamente sobre todas as esferas sociais do indivíduo, mesmo sobre aquelas que não guardam relação imediata com a terra ou com a moradia. A exemplo disso, um antigo morador da favela de Pasárgada[6], entrevistado por Santos, utiliza em seu relato a expressão "nós éramos e somos ilegais", ligando o status de ilegalidade fundiária à própria condição humana dos habitantes da favela (SANTOS, 1993, p. 8).

A resistência à mudança desse paradigma torna-se evidente, exatamente porque após inúmeras lutas sociais as conquistas se restringem principalmente à admissão da regularização fundiária. Não que não haja resistências para sua aprovação no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, assim como na própria sociedade, mas é cada vez mais nítido que a regularização urbanística e jurídica das ocupações ilegais vem sendo crescentemente admitida. O mesmo não acontece com a estrutura de provisão de moradia, ou seja, a dificuldade está em apresentar alternativas para que a população não seja forçada a ocupar terras irregularmente para poder morar. Em outras palavras, o desenvolvimento urbano includente exige uma atuação efetiva em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal, conferindo-lhe melhor qualidade e o *status* de cidadania, e produzir novas moradias para aqueles que, sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar (MARICATO, 2003, p.163).

De fato, a concretização do direito à moradia perpassa pela partilha de um bem comum por excelência, a cidade. Na obra "O direito à cidade", Lefebvre discute como as questões relacionadas à cidade e à realidade urbana não são amplamente conhecidas e reconhecidas e ainda não assumiram, politicamente, a importância e o significado que têm no pensamento e na prática. A própria cidade, na acepção do autor, despiu-se do seu valor de uso e assumiu a condição de produto, com valor de troca (LEFEBVRE, 2001, p.10). Nesse cenário, o indivíduo, sujeito de direitos, se vê manipulado por uma série de agentes que buscam conformar o valor de troca do espaço urbano. A moradia enquanto direito segue esta mesma linha mercadológica. Cabe lembrar que o direito à cidade surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas que buscam por melhores condições de vida e moradia (HARVEY, 2014, p.14-15).

[6] Nome fictício atribuído por Boaventura de Souza Santos à favela do Rio de Janeiro na qual realizou estudo sociológico sobre as estruturas jurídicas internas.

Há uma série de restrições impostas ao exercício de um direito à moradia, a principal delas, trata-se justamente da dinâmica excludente de distribuição e ocupação do ambiente urbano. Em razão da finitude do espaço territorial das cidades, a ocupação gradativa das áreas urbanas "vacantes" implica na redução do estoque de terras disponíveis para fixação de novas moradias. Dessa forma, a saída que resta àqueles que não podem pagar o preço de morar na cidade "legal" é morar em cidades menores nos arredores das grandes metrópoles, ou mesmo ocupar áreas urbanas irregulares, de proteção ambiental ou pertencentes ao poder público (NASSAR, 2014, p.4).

Nesse sentido, importa esclarecer que em uma sociedade profundamente hierarquizada e extremamente desigual como a brasileira, não se pode padronizar as necessidades de moradia para todos os estratos sociais. Certamente seria mais cômodo utilizar parâmetros idênticos para tratar a questão habitacional. Mas o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade da realidade socioeconômica brasileira. As necessidades de moradia não se limitam exclusivamente a um objeto material, dependem da vontade coletiva e se articulam às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar. Dessa forma, as demandas habitacionais são diversas nos diferentes segmentos sociais e, além disso, variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 15).

Tendo em vista a heterogeneidade das necessidades habitacionais, ao tratar dessa questão é preciso lembrar da sua relação direta com outras políticas urbanas. Em função da interdependência da moradia com outras esferas, um simples incremento dos programas de habitação não se apresenta como a solução mais adequada para assegurar melhores condições de moradia à população mais pobre. Esses programas podem estar fadados ao insucesso caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (AZEVEDO, 1996, p. 77).

No sentido tradicional, o enfrentamento da demanda habitacional é equivocadamente compreendido como problema setorial. Essa análise segmentada camufla uma complexa realidade por meio de uma quantificação padronizada, atemporal e neutra. Longe disso, a melhor forma de enfrentar o problema habitacional é implementar políticas complementares (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 17), que permitam não só a fruição do direito à moradia adequada, mas a realização integrada de todos aqueles direitos que compõem a noção de cidadania.

Partindo desse pressuposto, a Fundação João Pinheiro valeu-se, metodologicamente, de dois parâmetros para tratar das necessidades habitacionais brasileiras: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O conceito de déficit habitacional compreende uma ideia mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e

específicos de habitação. Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, relacionados às especificidades internas dos domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 18).

De acordo com a Fundação, o déficit habitacional desdobra-se em quatro variáveis sujeitas à análise: o ônus excessivo com aluguel, a coabitação familiar, as habitações precárias e o adensamento excessivo dos domicílios alugados. Nesse sentido, verifica-se que:

> O ônus excessivo com aluguel aparece com grande peso relativo no déficit habitacional, sobretudo nas regiões metropolitanas e nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Por tratar-se de um componente eminentemente urbano, nas áreas rurais esse componente é inexistente e seu lugar é ocupado pela habitação precária, que tem grande peso nas regiões Norte e Nordeste. A coabitação familiar segue como fator importante na definição das carências do setor, tanto nas regiões metropolitanas quanto nas cinco grandes regiões. No Brasil, em 2015 o ônus excessivo com aluguel representa 50,0% do total do déficit habitacional, a coabitação familiar 29,9%, as habitações precárias 14,8%, e o adensamento excessivo dos domicílios alugados 5,2% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 40).

O relatório "Déficit Habitacional no Brasil 2015", elaborado pela Fundação, estima um déficit habitacional de 6,3 milhões de domicílios, dos quais 5,5 milhões (87,7%) estão localizados nas áreas urbanas. Em que pese a expressividade destes números, há no Brasil um grande volume de domicílios vagos. A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre um ponto de questionamento. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada em 2015, o Brasil possui 7,9 milhões de imóveis vagos, 80,3% deles localizados em áreas urbanas. Desse total, 6,8 milhões estão em condições de serem ocupados e, aproximadamente, 1 milhão estão em construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 37).

É extremante impactante constatar que existem, ao menos numericamente, domicílios suficientes para atender a gigantesca demanda habitacional existente no país. A questão intrigante dessa paradoxal oferta e demanda de moradias consiste em identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de renda mais baixa. Acredita-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 39), o que reflete nitidamente a influência de um mercado privado especulativo e discriminatório na conformação de um contexto habitacional marcado pela desigualdade.

Quanto à (in)adequação das moradias brasileiras, importa aqui destacar o estudo realizado por Rolnik e Klink no ano de 2011. Os autores apresentam alguns critérios caracterizadores de um domicílio adequado. Dentre esses critérios, estão o abastecimento de água por rede geral canalizada, em pelo menos um cômodo; iluminação elétrica; instalação sanitária por rede geral; lixo coletado por serviço de limpeza diretamente; número de banheiros maior que 0 (zero); o domicílio deve ser particular e permanente; localizado fora de aglomerado subnormal e a densidade de moradores por cômodo menor ou igual a 2 (dois). Considerando esses critérios, a pesquisa revelou que, no ano de 2000, apenas 33% dos domicílios do Brasil eram totalmente adequados, 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município apresentava 100% de seus domicílios plenamente adequados (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 95-96).

Ainda acerca da inadequação habitacional, a Fundação João Pinheiro, muito próxima dos critérios elencados por Rolnik e Klink, considera como inadequados os domicílios em situação fundiária irregular, carentes de infraestrutura, que não dispõem de um banheiro de uso exclusivo ou que apresentem cobertura inadequada. Com base nesses critérios o estudo desenvolvido pela Fundação revela que no ano de 2015, 1,8 milhões de moradias no Brasil encontravam-se em situação de inadequação fundiária urbana. Grande parte do problema concentra-se nas regiões metropolitanas, que respondem por 55,5% das moradias nessa condição, somando mais de 1 milhão de unidades. Cerca de 7,2 milhões de domicílios careciam de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o correspondente a 12,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país. Os demais critérios, conforme aponta a Fundação, afetam um número reduzido de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p.50).

Notadamente a falta de regularidade fundiária é a circunstância que mais se destaca no que diz respeito à inadequação de domicílios no Brasil. A Fundação João Pinheiro (2018, p.58) esclarece que a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, com aproximadamente 1 milhão de domicílios afetados. Desses, grande parte, 566 mil, está localizada em São Paulo, principalmente na sua região metropolitana, cerca de 398 mil. Curiosamente, 47,1% dos domicílios inadequados em termos fundiários concentra-se entre as famílias com faixa de renda de até três salários mínimos. Ou seja, quase metade dos domicílios em situação de irregularidade fundiária, hoje, no Brasil, são habitados pelos estratos populacionais mais carentes, deflagrando a intrincada relação existente entre poder econômico e acesso à moradia adequada.

A tolerância do Estado para com a ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas irregulares ou públicas, pelas camadas populares, não sinaliza uma política de respeito aos carentes de moradia ou aos direitos humanos. Na realidade, a postura condescendente das autoridades públicas decorre,

sobretudo, do custo inviável de remoção dos moradores. A população que se instala nessas áreas não compromete apenas os recursos que são fundamentais à coletividade, como é o caso dos mananciais de água. Mas ela se instala sem contar com serviços básicos de infraestrutura urbana. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, obstáculos à instalação de rede de água e esgotos tornam inviável o exercício do direito à moradia digna (MARICATO, 2003, p.158).

Assim, para além da importância intrínseca do direito à moradia, este direito é requisito para o exercício dos demais direitos constitucionalmente previstos, como o direito à vida, saúde e educação (LUNARDI, 2011, p. 178). Veja-se, por exemplo, que um domicílio localizado nas imediações, ou mesmo construído sobre morros ou encostas representa um risco à vida dos moradores que ali residem. Do mesmo modo, a moradia estabelecida sobre um aterro sanitário pode trazer diversas consequências negativas à saúde dos seus moradores. Há de se considerar também que residir em um local distante de instituições de ensino implica numa limitação ou mesmo inviabilização do acesso à educação aos moradores (NASSAR, 2014, p.4).

Nesse âmbito, percebe-se que a desigualdade no acesso à habitação irradia seus reflexos para além do direito à moradia propriamente dito, impactando de forma direta a realização dos demais direitos fundamentais. Mais precisamente, essa realidade social baliza o exercício da própria cidadania. Nesse sentido, Lafer (1988, p.153-154) esclarece que a cidadania se trata do “direito a ter direitos”. Ser cidadão, portanto, compreende a realização do direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, em resumo, ter direitos civis. Mas não só isso, a cidadania está relacionada também à esfera de participação do indivíduo na sociedade, abrangendo assim os chamados direitos políticos. Para além dos direitos civis e políticos mencionados, o exercício da cidadania compreende ainda a satisfação dos direitos sociais: educação, trabalho, salário justo, saúde, moradia, entre outros (PINSKY, 2013, p.2). Dessa forma, a cidadania plena é construída a partir da fruição integrada desse conjunto de direitos civis, políticos e sociais.

Cabe lembrar que a cidadania não se trata de uma definição engessada, mas de conceito histórico, o que importa esclarecer que seu sentido varia no tempo e espaço. Nessa perspectiva, a condição de cidadão na Alemanha, Estados Unidos, ou no Brasil se diferem, justamente em razão dos distintos direitos e deveres que caracterizam estruturalmente o conceito de cidadão em cada Estado-nação (PINSKY, 2013, p.2). Assim, para que se possa compreender a construção contemporânea da cidadania, é indispensável uma rápida reflexão sobre a evolução histórica desse conceito.

Muito embora a antiguidade clássica se consagre como berço de ideias norteadoras do conceito de cidadania, verificou-se, no período, o desenvolvimento de um modelo de participação política e social seletivo[7]. A condição de cidadão, portanto, restringia-se a um corpo de indivíduos que participava direta e ativamente do funcionamento das cidades-Estado (COMPARATO, 1993, p.3). Essa seletividade no que toca ao exercício da cidadania acentuou os conflitos existentes entre as classes ricas e pobres, desencadeando profundas divisões sociais. A civilização greco-romana vivenciou, de fato, um cenário de crise estrutural, marcado pela intensificação das demandas sociais, cristalizadas nas palavras de ordem de redistribuição de terras e de perdão de dívidas dos pequenos camponeses (GUARINELLO, 2013, p.36-37). Percebe-se, assim, que a emblemática relação existente entre poder econômico e acesso à terra e moradia permeou também a antiguidade.

A decadência – e consequente desaparecimento - da civilização greco-romana foi acompanhada da supressão da noção de cidadania. Durante o medievo o status de cidadão foi substituído por um complexo de relações hierárquicas de dominação privada. A ruptura dessa estrutura medieval se dá, sobretudo, a partir do antropocentrismo renascentista. A ideia de participação política, por meio de canais democráticos, é retomada, guardando características muito semelhantes às da cidadania antiga. Assim como na tradição greco-romana, os detentores de direitos políticos, no Estado Liberal, constituíam uma parcela minoritária da população (COMPARATO,1993, p.3-4).

À luz da concepção antropocentrista, a relação do homem para com o seu entorno deixou de ser guiada pela divindade e passou a se pautar na autonomia e liberdade. Notadamente, a liberdade individual sustentou um catálogo de direitos que asseguram ao indivíduo proteção frente ao Estado. A sociedade, do mesmo modo, reorganizou-se a partir do indivíduo, de tal forma que a própria relação dialógica indivíduo-sociedade abre uma via de integração e revela o cidadão como canal de socialização da individualidade (CAMPUZANO, 2000, p.32).

A superação dessa cidadania liberal-individualista principia com o advento da sociedade de massa e o fenômeno do subdesenvolvimento econômico e social. A globalização tornou clara a necessidade de reconstrução do ser humano como ser político e exigiu a superação das estruturas ideológicas de alienação da civilização capitalista (CAMPUZANO, 200, p.63). Nesse contexto, a ideia-mestra da nova cidadania consistiu em ampliar a participação social do povo, tornando-o parte principal do processo de desenvolvimento e promoção da justiça social. A proteção da pessoa humana antes amparada no instituto das liberdades públicas, pedra angular do Estado liberal, mostrou-se

[7] Estrangeiros, escravos, mulheres e crianças não eram considerados cidadãos na antiguidade clássica.

insuficiente, de tal forma que a necessidade de promoção da igualdade social se torna eloquente no âmbito do direito constitucional (COMPARATO, 1993, p.5).

A condição cidadã pressupõe uma organização social justa e a fruição integrada dos direitos fundamentais. Talvez essa seja uma das maiores dificuldades encontrada pelos Estados-nação na atualidade, articular um ambiente favorável à realização da cidadania. É perceptível que a organização social contemporânea escapa ao controle autenticamente democrático e entrega os espaços públicos à regência de um capitalismo predatório. A mansidão definitiva da cidadania implica assim na finitude da participação política, ou seja, os espaços públicos, mais do que nunca, encontram-se instrumentalmente voltados à realização indiscriminada dos interesses econômicos (CAMPUZANO, 2000, p.175).

Logo, assegurar o exercício da cidadania é tarefa árdua, uma vez que as suas raízes se encontram assentadas em um solo infértil. Essa infertilidade é produto de um processo de desigualdade progressiva alicerçado pela inefetividade de muitos dos direitos fundamentais positivados na Constituição. Nesse âmbito, a construção histórica e progressiva da noção de cidadania, a partir do reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais ao indivíduo pode ser abalada diante da ausência de um direito específico, que é, justamente, a moradia adequada. Ao analisar friamente essa constatação, pode-se perceber que a cidadania compreende a realização de um complexo conjunto de direitos. A satisfação parcial ou a completa ausência do direito à moradia, por sua vez, apresenta-se como um fator de entrave à realização plena desse conjunto de direitos que compõe a cidadania. Ou seja, a inefetividade do direito à moradia apresenta-se como um agente limitador do exercício dos direitos fundamentais e, por conseguinte, da cidadania.

Nesse campo, Bobbio aduz que a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 conferiu a todas as pessoas a condição de sujeitos de direitos, adquiriram assim uma nova cidadania e, enquanto cidadãos, tornaram-se potencialmente titulares do direito de exigir o respeito aos direitos fundamentais, inclusive contra o seu próprio Estado (BOBBIO, 2004, p.55). Ocorre que essa condição de cidadão anunciada por Bobbio e, por consequência, a própria cidadania, são colocadas em xeque diante da inefetividade do direito à moradia. Na medida em que o indivíduo carece de um abrigo que lhe assegure proteção física e psíquica, inevitavelmente, direitos como a vida, igualdade, liberdade, segurança, educação, saúde, alimentação, transporte e lazer estarão se distanciando da esfera de realização efetiva.

À irregularidade fundiária, em regra, soma-se a uma infraestrutura urbana deficiente, retratada a partir da carência de serviços públicos básicos nas imediações das áreas ocupadas. Os moradores destas áreas, comumente, não dispõem de rede de esgoto canalizada, abastecimento de

água, rede de energia elétrica, serviços de saúde ou espaços de lazer próximos às residências. Esses e outros fatores serão objeto de análise da pesquisa empírica desenvolvida junto à ocupação Beira Trilho, no município de Passo Fundo.

4 A OCUPAÇÃO BEIRA TRILHO NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS CONDIÇÕES DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E DA CIDADANIA

Nesse último tópico, realizar-se-á um intercâmbio entre essa produção teórica abordada e o contexto pragmático que circunda o direito à moradia, valendo-se, para tanto, de uma pesquisa empírica. A pesquisa pretende investigar os possíveis impactos à cidadania decorrentes da inefetividade do direito à moradia. Elencou-se como objeto de análise a ocupação habitacional localizada junto à faixa de terra próxima à 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.

A área é comumente conhecida pela expressão "Beira Trilho", trata-se de um assentamento humano irregular existente dentro de uma área de risco[8], o qual se consolidou, mansa e pacificamente, há mais de três décadas, mas que, na atualidade, continua em processo de expansão, pois as margens da via férrea ainda livres vêm sendo permanentemente ocupadas (SILVA, 2006, p.92).

A técnica de pesquisa utilizada se trata da documentação direta, a partir da pesquisa de campo. A documentação direta traduz-se, em regra, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem (LAKATOS; MARCONI, 2003, p 187.). Dessa forma, através de entrevista padronizada, com roteiro previamente estabelecido, os participantes devidamente selecionados a partir dos critérios de inclusão responderam o questionário elaborado. O referido questionário compreende uma pergunta aberta, de cunho subjetivo, que permite a expressão de opiniões dos participantes, usando linguagem própria, bem como, dezenove perguntas objetivas, com possibilidade de resposta limitada por alternativas. A partir do questionário preenchido pelos participantes realizou-se uma análise qualitativa. Nessa seara, a pesquisa qualitativa dedica-se a investigar a natureza dos

[8] O conceito básico usado para a definição das situações da "área de risco", funda-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/deslizamentos, 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 (SILVA, 2006, p.92).

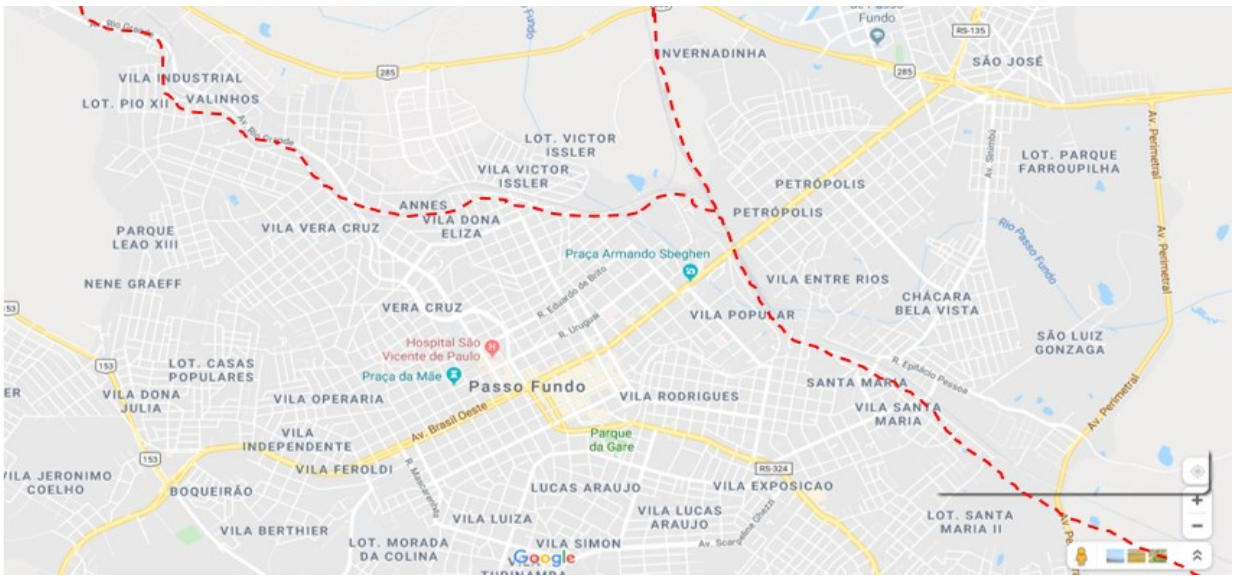
dados obtidos, valendo-se para tanto de uma compreensão global e inter-relacionada com variados fatores (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.188).

Participaram da presente pesquisa moradores de três áreas distintas da ocupação Beira Trilho, localizada no município de Passo Fundo, maiores de dezoitos anos que, voluntariamente, se dispuseram a responder o questionário desenvolvido neste trabalho. Os participantes assinaram termo de consentimento livre e esclarecido, autorizando, portanto, a aplicação do questionário.

Por meio da pesquisa, 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, analisar os possíveis impactos à cidadania decorrentes do desatendimento desse direito social.

A pesquisa foi desenvolvida no período de janeiro a outubro de 2019, em três áreas distintas do município de Passo Fundo, pelas quais a linha férrea perpassa: Loteamento Victor Issler, Loteamento Santa Maria II e Bairro Valinhos. No Loteamento Victor Issler foram entrevistados 48 moradores residentes às margens da ferrovia. No Loteamento Santa Maria II a pesquisa foi realizada com 31 moradores. E, por fim, no Bairro Valinhos foram entrevistados 21 moradores, totalizando assim o número de 100 participantes. Conforme imagem de satélite abaixo, pode-se verificar que a linha férrea, tracejada em vermelho, estende-se ao longo da malha urbana do município. A seleção destas três áreas para aplicação da pesquisa se deve à localização geográfica estratégica. Optou-se por abranger uma área central e duas áreas periféricas ao norte e ao sul da ferrovia, no intuito de ampliar o campo de aplicação e análise da pesquisa.

Figura 1 – Linha Férrea no Município de Passo Fundo



(GOOGLE MAPS, 2020)

Os participantes da presente pesquisa foram questionados acerca dos seguintes aspectos: a) sexo; b) escolaridade; c) profissão; d) renda média mensal; e) número de pessoa residentes no domicílio; f) tempo de residência no local; g) pagamento de Imposto Predial Territorial Urbano; h) existência de instalação de água, energia elétrica e esgoto; i) serviços de iluminação pública e coleta de lixo; j) existência de unidade básica de saúde próxima; k) espaços de lazer na localidade; l) existência de transporte coletivo; m) segurança na localidade; e n) recebimento de auxílio governamental.

No Loteamento Victor Issler foram entrevistados 31 moradores do sexo feminino e 17 moradores do sexo masculino. No que diz respeito à escolaridade[9], 10 entrevistados consideram-se analfabetos, 23 entrevistados cursaram o ensino fundamental, 14 entrevistados frequentaram o ensino médio e 1 entrevistado possui ensino superior. A partir dos dados obtidos pode-se verificar que 20,8% dos entrevistados não tiveram acesso à educação, em qualquer dos níveis mencionados. Entre o público que efetivamente frequentou à rede ensino, 60,5% possui apenas o ensino básico, evidenciando uma deficiência crônica no acesso à educação. Essa realidade, no entanto, não está restrita à ocupação Beira Trilho, trata-se de uma problemática de ordem nacional. No contexto local, pode-se perceber que o direito à educação dos moradores da ocupação se vê limitado por uma série de outros fatores sociais, como a localização dos domicílios, a necessidade de ingresso precoce no mercado de trabalho e a renda salarial média extremamente baixa.

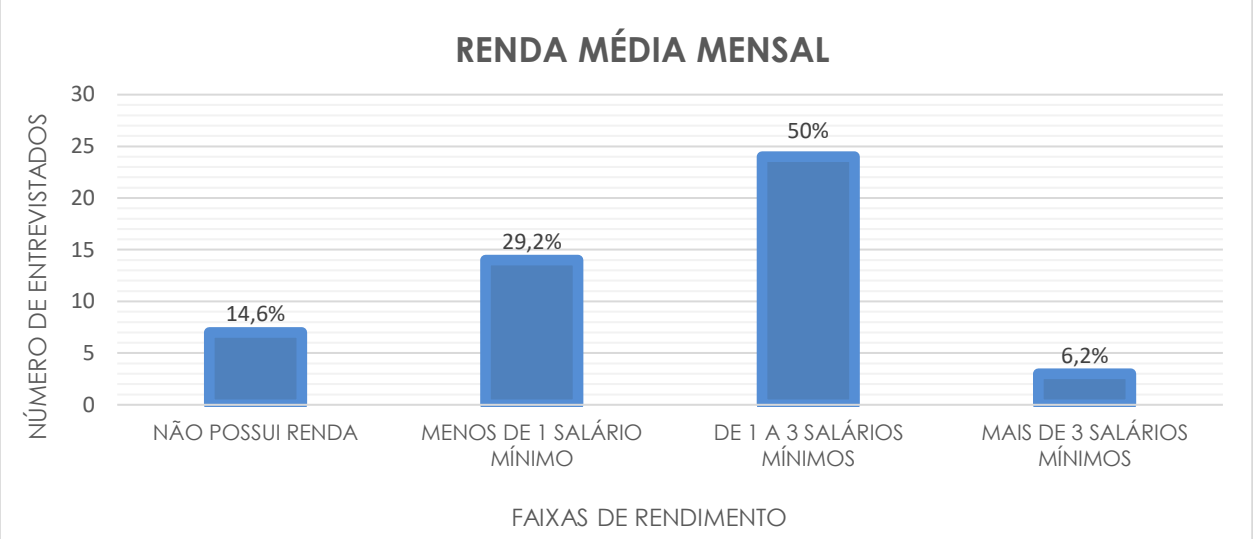
A respeito da profissão ou atividade exercida pelos entrevistados, obteve-se os seguintes resultados: 19 entrevistados são empregados domésticos, atuando como motorista, jardineiro, diarista, entre outros; 8 entrevistados atuam na área da construção civil, como auxiliar de obras, carpinteiro, entre outros; 2 entrevistados atuam na área da saúde, como técnicos em enfermagem; 9 entrevistados são aposentados; 3 entrevistados são estudantes e 7 entrevistados estão desempregados no momento. Do total de 29 trabalhadores entrevistados, apenas 13 apresentam vínculo formal de trabalho, com devido registro na carteira de trabalho e 16 pessoas atuam informalmente.

A educação em nível básico, médio e superior confere ao indivíduo condições de inserção no mercado de trabalho. Notadamente o baixo grau de instrução reflete de forma direta na dificuldade de acesso ao trabalho, especialmente o trabalho formal. Não por acaso 55,1% dos 29 trabalhadores entrevistados no Loteamento Victor Issler sujeitam-se à informalidade para assegurar o sustento familiar.

[9] Para fins desta pesquisa considera-se o escalonamento em graus de escolaridade sem distinção entre graus de escolaridade completos ou incompletos.

Acerca da renda média mensal auferida pelos moradores da ocupação, verificou-se que 7 entrevistados não possuem qualquer tipo de renda; 14 entrevistados possuem renda média mensal inferior a um salário mínimo; 24 entrevistados possuem renda média mensal entre 1 a 3 salários mínimos e 3 entrevistados possuem renda média mensal superior a 3 salários mínimos. O Gráfico 1 aborda no eixo vertical o número de entrevistados e no eixo horizontal as respectivas faixas de rendimento. Apresenta também o percentual de entrevistados por faixa de rendimento, veja-se:

Gráfico 1 – Renda média mensal ocupação Loteamento Victor Issler



(Fonte: PRÓPRIA AUTORA, 2020)

A partir da análise do Gráfico 1 pode-se inferir que do total de 48 moradores entrevistados, 43,8% não possuem renda ou não alcançam um rendimento médio mensal de 998,00 reais. Significa dizer que quase metade dos moradores da ocupação Beira Trilho no Loteamento Victor Issler não dispõem dos meios necessários para assegurar a subsistência de seus núcleos familiares, tendo em vista a ausência de rendimentos, ou ainda, a existência de um rendimento extremamente baixo. Talvez esse, entre outros fatores, se caracterize como um potencializador do êxodo escolar e ingresso precoce no mercado de trabalho, frente a necessidade latente de complementar a renda familiar.

No que se refere ao número de pessoas residentes em cada domicílio, observou-se que apenas 2 entrevistados residem sozinhos; 27 entrevistados residem com 2 a 4 pessoas; 19 entrevistados residem com mais de 4 pessoas. Assim, pode-se constatar que 95,8% das residências são habitadas por 2 ou mais pessoas.

Quanto ao tempo de residência na localidade, 5 entrevistados residem no local há menos de 5 anos; 12 entrevistados residem no local entre 5 a 15 anos; 17 entrevistados residem no local entre 15 a 30 anos e 14 entrevistados residem no local há mais de 30 anos. Dentre as três áreas analisadas, verificou-se que a ocupação Beira Trilho localizada no Loteamento Victor Issler se estabeleceu há mais tempo às margens da linha férrea, evidência disso é que 64,5% dos entrevistados residem na ocupação há pelo menos 15 anos.

Os entrevistados foram questionados sobre a natureza de suas moradias: próprias, alugadas ou cedidas. Nesse ponto, 46 entrevistados residem, atualmente, em moradias próprias; 2 entrevistados residem em moradias alugadas e nenhum entrevistado reside em moradia cedida. Cabe esclarecer que a estrutura residencial na ocupação Beira Trilho é precária, em regra, as moradias são produto da autoconstrução, contando assim com um número reduzidos de cômodos, o que prejudica a noção de conforto e segurança que o direito à moradia adequada deve proporcionar ao indivíduo. Para além disso, por se tratar de uma área pertencente à União, cuja ocupação se deu de forma irregular, não há a incidência de imposto predial territorial urbano sobre os imóveis situados ao longo ferrovia.

Quanto à existência de instalações regulares[10] de água, energia elétrica e esgoto nas residências, constatou-se que 42 residências apresentam instalações de água regular e 6 residências não contam com rede de abastecimento de água. No que toca às instalações de energia elétrica, 41 residências apresentaram instalações regulares e 7 residências não contam com rede de energia elétrica. Acerca das instalações de esgoto, nenhuma das residências possui a referida estrutura. Necessário ressaltar que a ausência de canalização do esgoto pode provocar a contaminação do solo e proliferação de doenças, comprometendo de forma significativa a saúde dos moradores da área.

A existência de serviços públicos básicos como coleta de lixo, iluminação pública, transporte coletivo também foi objeto de questionamento da presente pesquisa. Nessa perspectiva, 41 entrevistados informaram que dispõem de coleta regular de lixo[11] e 7 não contam com esse serviço. A respeito da existência de iluminação pública nas imediações, 41 entrevistados informaram que há iluminação pública próxima às residências e 7 entrevistados informaram que não contam com o serviço de iluminação pública próximo às residências[12]. Acerca do transporte coletivo, 42 entrevistados

[10] Para fins desta pesquisa considera-se como instalação regular a infraestrutura urbana de água, energia elétrica e esgoto devidamente implementadas pelo Município de Passo Fundo.
[11] Para fins desta pesquisa considera-se como coleta regular de lixo o serviço de recolhimento realizadas ao menos uma vez durante a semana.
[12] Para fins desta pesquisa considera-se como serviço de iluminação pública próximo à residência a existência de postes de luz distantes até 500 metros do local onde reside o entrevistado.

informaram que contam com o serviço de transporte coletivo e 6 entrevistados não dispõem de transporte coletivo próximo de suas residências[13].

Em razão da localização central da ocupação Beira Trilho no Loteamento Victor Issler observou-se uma estrutura urbana de serviços públicos integrada às residências. A pesquisa revela que mais de 85% das moradias dispõem de instalação regular de água e energia elétrica. Para além disso, 85,4% das residências contam com coleta regular de lixo e iluminação pública próxima e 87,5% dos moradores dispõem de transporte coletivo nas imediações de suas residências.

Acerca da existência de unidade básica de saúde próxima às residências[14], houve unanimidade entre os entrevistados. Todos os respondentes afirmam dispor do referido serviço público nas imediações de suas moradias. O direito à saúde é, na atualidade, uma das demandas mais ecoantes entre a população pobre, que encontra dificuldades no acesso ao sistema público de saúde. Na percepção dos moradores da ocupação, no entanto, as demandas relacionadas à saúde encontram-se amplamente assistidas pela Unidade Básica de Saúde Adirbal Corralo, localizada em uma área contígua à ocupação.

Com relação à segurança, 43 entrevistados sentem-se seguros residindo às margens do linha férrea e 5 entrevistados convivem com um sentimento de insegurança residindo no local. Um dos fatores de insegurança apontado pelos entrevistados é, justamente, o trânsito do trem pela região - ainda que reduzido nos últimos anos. A linha férrea é uma área de extremo risco, a fixação de residências próximas a ela compromete a integridade física e a própria vida dos moradores. Mesmo cientes deste risco, os residentes às margens da ferrovia não têm a pretensão de deixar o local – que por sinal trata-se do ambiente urbano no qual estão integrados -, ao contrário, externam um interesse pela regularização da área em que se encontram.

Perguntados acerca da existência de ambiente próprios ao lazer, tais como praças ou áreas verdes, 26 entrevistados afirmaram que dispõem de áreas de lazer e 22 entrevistados afirmaram inexistirem espaços como estes próximos às suas residências. Por fim, a última pergunta objetiva atenta para o recebimento de benefícios governamentais, como por exemplo o Bolsa Família. Nessa seara, 11 entrevistados são beneficiários de algum tipo de auxílio governamental e 37 entrevistados não recebem qualquer auxílio por parte do governo.

[13] Para fins desta pesquisa considera-se como transporte coletivo próximo à residência a existência de pelo menos um ponto de ônibus, distante até 1 quilômetro da residência do entrevistado.
[14] Para fins desta pesquisa considera-se como unidade básica de saúde próxima aquela localizada a uma distância máxima de 1 quilômetro da residência do entrevistado.

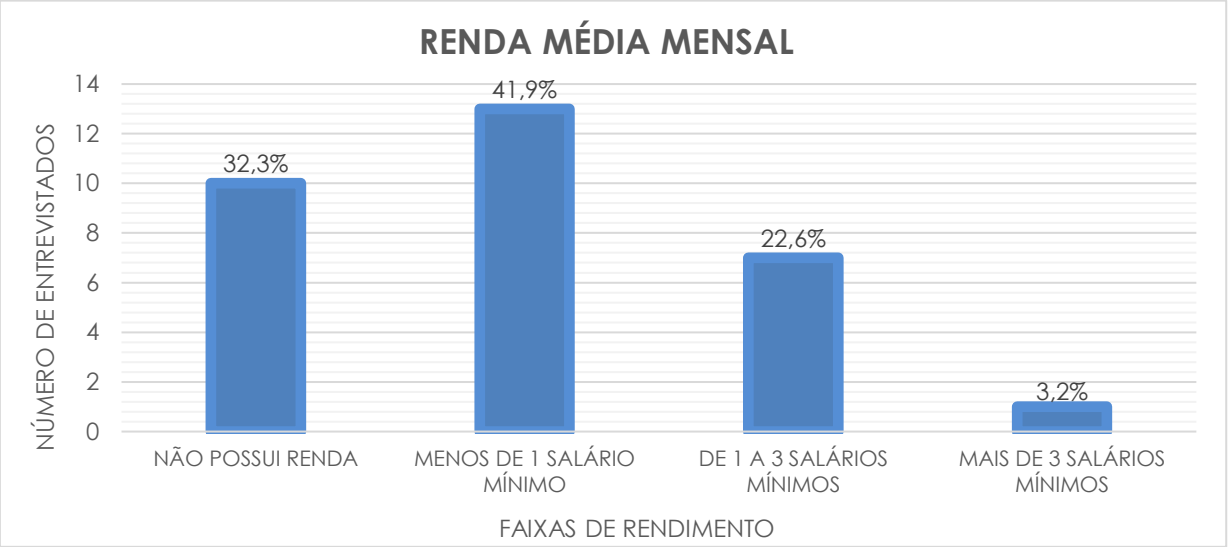
No Loteamento Santa Maria II, a ocupação Beira Trilho apresenta algumas características distintas daquelas evidenciadas no Loteamento Victor Issler. A localização distante do núcleo central do município revela deficiências na infraestrutura urbana da região. Como se verificou a partir do estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, as necessidades habitacionais não podem ser identificadas com base em parâmetros idênticos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 15). O problema da moradia é dinâmico e relaciona-se com uma série de elementos, como por exemplo, no caso da Loteamento Santa Maria II, a localização periférica das residências.

No local foram entrevistados 22 moradores do sexo feminino e 9 moradores do sexo masculino. Com relação à escolaridade, 2 entrevistados consideram-se analfabetos, 23 entrevistados cursaram o ensino fundamental, 6 entrevistados frequentaram o ensino médio e nenhum dos entrevistados cursou o ensino superior. Verifica-se, a partir dos dados levantados, que 79,3% dos entrevistados que tiveram acesso à educação, cursaram apenas o ensino básico. Assim como a ocupação localizada no Loteamento Victor Issler, a ocupação Beira Trilho no Loteamento Santa Maria II apresenta uma realidade crítica no que concerne ao exercício do direito à educação.

A respeito da profissão ou atividade exercida pelos entrevistados, observou-se que 8 entrevistados são empregados domésticos, atuando como motorista, jardineiro, diarista, entre outros; 4 entrevistados atuam na área da construção civil, como auxiliar de obras, carpinteiro, entre outros; 2 entrevistados trabalham como empregados no comércio; 6 entrevistados são aposentados; 1 entrevistado é estudante e 10 entrevistados estão desempregados no momento. Do total de 14 trabalhadores entrevistados, 9 apresentam vínculo formal de trabalho, com devido registro na carteira de trabalho e 5 pessoas atuam informalmente. Diferente da realidade observada no Loteamento Victor Issler, no Loteamento Sant Maria II mais da metade dos trabalhadores entrevistados atua no mercado formal.

No que se refere à renda média mensal auferida pelos moradores da ocupação, verificou-se que 10 entrevistados não possuem qualquer tipo de renda; 13 entrevistados possuem renda média mensal inferior a um salário mínimo; 7 entrevistados possuem renda média mensal entre 1 a 3 salários mínimos e 1 entrevistado possui renda média mensal superior a 3 salários mínimos por mês. No Gráfico 2 pode-se observar no eixo vertical o número de entrevistados e no eixo horizontal as respectivas faixas de rendimento:

Gráfico 2 – Renda média mensal ocupação Loteamento Santa Maria II



(Fonte: PRÓPRIA AUTORA, 2020)

Com base nos dados apresentados no Gráfico 2 constata-se que do total de 31 moradores entrevistados, 74,2% não possuem renda ou não alcançam um rendimento médio mensal de 998,00 reais. Impactante verificar que mais de 2/3 dos moradores da ocupação Beira Trilho no Loteamento Santa Maria II não dispõem dos meios necessários para assegurar a subsistência de seus núcleos familiares, tendo em vista a ausência de rendimentos, ou ainda, a existência de um rendimento extremamente baixo.

Acerca do número de pessoas residentes em cada domicílio, observou-se que apenas 3 entrevistados residem sozinhos; 17 entrevistados residem com 2 a 4 pessoas; 11 entrevistados residem com mais de 4 pessoas. Assim, pode-se constatar que 90,3% das residências são habitadas por 2 ou mais pessoas.

Os entrevistados foram questionados ainda sobre o tempo de residência na localidade. Nesse âmbito, 15 entrevistados residem no local há menos de 5 anos; 8 entrevistados residem no local entre 5 a 15 anos; 5 entrevistados residem no local entre 15 a 30 anos e 3 entrevistados residem no local há mais de 30 anos. A ocupação Beira Trilho localizada no Loteamento Santa Maria II se estabeleceu recentemente, 74,2% dos moradores reside no local há menos de 15 anos. Essa é uma das principais distinções que apresenta se comparada à ocupação localizada no Loteamento Victor Issler, cuja maioria dos moradores fixaram suas residências há mais de 15 anos.

A área de ocupação analisada no Loteamento Santa Maria II pertencente à União, por esse motivo não há a incidência de imposto predial territorial urbano sobre os imóveis situados ao longo da ferrovia.

No que se refere à natureza das moradias, identificadas como próprias, alugadas ou cedidas, obteve-se os seguintes resultados: 29 entrevistados residem, atualmente, em moradia própria; 1 entrevistado reside em moradia alugada e 1 entrevistado reside em moradia cedida. A autoconstrução é a regra, os indivíduos que se estabelecem nos entornos da linha férrea, paulatinamente, constroem pequenos casebres, de estrutura precária e desprovidos de qualquer serviço público básico. Com o transcurso dos anos alguns poucos moradores passam a contar com uma rede de serviços públicos, oferecidos pelo município.

Quanto à existência de instalações regulares de água, energia elétrica e esgoto nas residências, contatou-se que 10 residências apresentam instalações de água regular e 21 residências não contam com rede de abastecimento de água. No que toca às instalações de energia elétrica, 10 residências apresentaram instalações regulares e 21 residências não contam com rede de energia elétrica. Acerca das instalações de esgoto nenhuma das residências possui a referida estrutura.

A existência de serviços públicos básicos como coleta de lixo, iluminação pública, transporte coletivo também foi objeto de questionamento da presente pesquisa. Nessa perspectiva, 27 entrevistados informaram que dispõem de coleta regular de lixo e 4 não contam com esse serviço. A respeito da existência de iluminação pública nas imediações, 14 entrevistados informaram que há iluminação pública próxima às residências e 17 entrevistados informaram que não contam com o serviço de iluminação pública próximo às residências. Acerca do transporte coletivo, os 31 entrevistados informaram que contam com o serviço de transporte coletivo.

Em virtude da localização periférica da ocupação Beira Trilho no Loteamento Santa Maria II a estrutura urbana de serviços públicos apresenta sérias deficiências. A pesquisa revela que 67,7% das residências não dispõem de canalização de água e rede de energia elétrica. Para além disso, 54,8% das residências não contam com iluminação pública próxima.

Questionados sobre a existência de unidade básica de saúde próxima às residências, 23 entrevistados afirmam dispor do referido serviço público nas imediações de suas moradias e 8 entrevistados afirmaram que não têm acesso à unidade básica de saúde. Muito embora uma significativa parcela dos moradores tenha acesso à saúde básica, 25,8% dos entrevistados não contam com o referido serviço. Cabe lembrar que a população mais carente encontra maior dificuldade no acesso ao sistema público de saúde e, consequentemente, na fruição deste direito constitucionalmente assegurado a todos.

Com relação à segurança, 25 entrevistados sentem-se seguros residindo às margens da linha férrea e 6 entrevistados convivem com um sentimento de insegurança residindo no local. Um dos moradores entrevistado relata que perdeu o irmão em um acidente na ferrovia. Muitas mães demostram a preocupação para com os filhos que brincam próximo à linha férrea. É evidente o risco extremo existente na localidade, contudo, os moradores da ocupação Beira Trilho não têm a pretensão deixar o local onde cresceram e se desenvolveram que, por sinal, trata-se do ambiente no qual estabeleceram vínculos e laços de amizade.

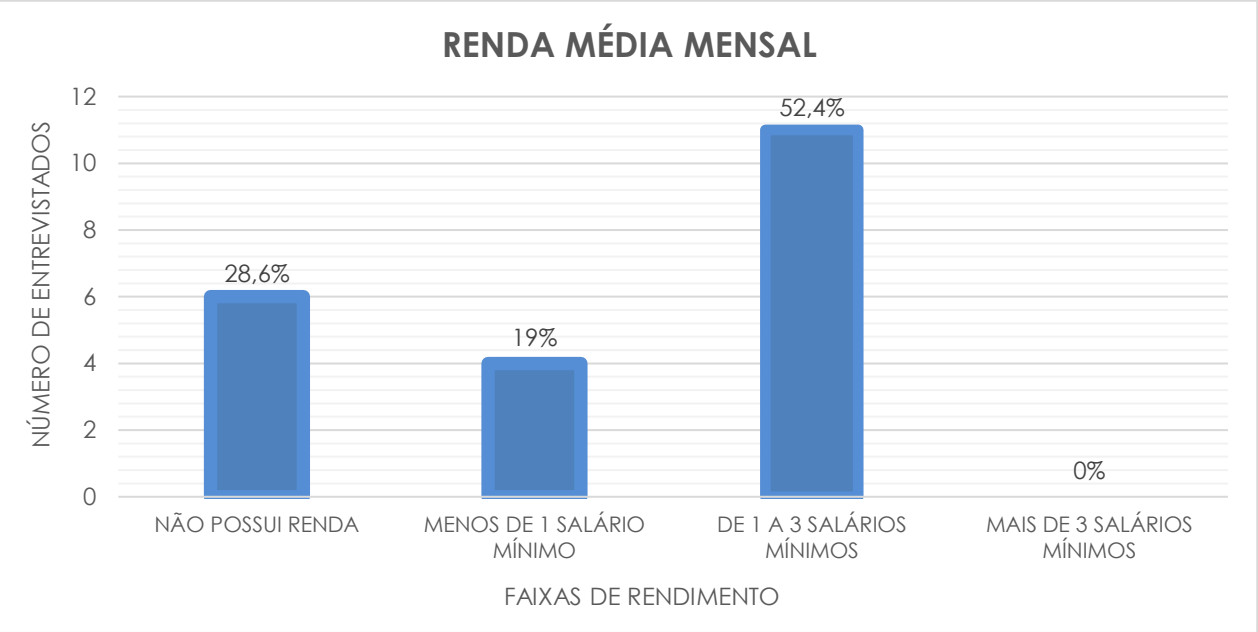
Perguntados acerca da existência de ambientes próprios ao lazer, tais como praças ou áreas verdes, 13 entrevistados afirmaram que dispõem de áreas de lazer e 18 entrevistados afirmaram inexistirem espaços como estes próximos às suas residências. A última pergunta objetiva atenta para o recebimento de benefícios governamentais, como por exemplo o Bolsa Família. Dos 31 entrevistados, 5 são beneficiários de algum tipo de auxílio governamental e 26 entrevistados não recebem qualquer auxílio por parte do governo.

No Bairro Valinhos foram entrevistados 10 moradores do sexo feminino e 11 moradores do sexo masculino. No que diz respeito à escolaridade, 5 respondentes são analfabetos, 13 respondentes possuem ensino fundamental, 3 respondentes possuem ensino médio e nenhum respondente possui ensino superior. A partir dos dados obtidos pode-se verificar que entre o público que efetivamente frequentou a rede ensino, 81,2% possui apenas o ensino básico.

Acerca da profissão ou ocupação exercida pelos entrevistados, obteve-se os seguintes resultados: 5 entrevistados são empregados domésticos, atuando como diarista, jardineiro, entre outros; 4 entrevistados são empregados na área industrial; 3 entrevistados são aposentados; 1 entrevistado é estudante; 6 entrevistados estão desempregados no momento e 2 entrevistados encontram-se no gozo de auxílio-doença. Do total de 9 trabalhadores entrevistados, 5 apresentam vínculo formal de trabalho, com devido registro na carteira de trabalho e 4 atuam informalmente.

Os entrevistados foram questionados sobre a renda média mensal auferida. Nesse sentido, 6 entrevistados não possuem qualquer tipo de renda; 4 entrevistados possuem renda mensal inferior a um salário mínimo; 11 entrevistados possuem renda mensal de 1 a 3 salários mínimos e nenhum entrevistado possui renda superior a 3 salários mínimos por mês. O Gráfico 3 elucida as faixas de renda nas quais estão enquadrados os entrevistados:

Gráfico 3 – Renda média mensal ocupação Bairro Valinhos



(Fonte: PRÓPRIA AUTORA, 2020).

Com base nos dados apresentados no Gráfico 3 constata-se que do total de 21 moradores entrevistados, 47,6% não possuem renda ou não alcançam um rendimento médio mensal de 998,00 reais. Impactante verificar que quase metade dos moradores da ocupação Beira Trilho no Bairro Valinhos não dispõem dos meios necessários para assegurar a subsistência de seus núcleos familiares, tendo em vista a ausência de rendimentos, ou ainda, a existência de um rendimento extremamente baixo.

Com relação ao número de pessoas residentes em cada domicílio, observou-se que 4 entrevistados residem sozinhos; 11 entrevistados residem com 2 a 4 pessoas; 6 entrevistados residem com mais de 4 pessoas. Assim, pode-se constatar que 80,9% das residências são habitadas por 2 ou mais pessoas.

Sobre o tempo de residência dos moradores na localidade, obteve-se os resultados a seguir: 3 entrevistados residem no local há menos de 5 anos; 3 entrevistados residem no local entre 5 a 15 anos; 13 entrevistados residem no local entre 15 a 30 anos e 2 entrevistados residem no local há mais de 30 anos. Aproximadamente 61,9% dos moradores residentes na ocupação Beira Trilho, localizada no Bairro Valinhos, fixaram moradia no local há mais de 15 anos.

No que se refere à natureza das moradias, no Bairro Valinhos, verificou-se que todas elas são próprias, oriundas da autoconstrução. Para além da estrutura deficiente das moradias construídas às margens da ferrovia, em frente à área da ocupação está situada a estação de tratamento de esgoto do município de Passo Fundo, o que torna odor na localidade extremamente desagradável.

Quanto à existência de instalações regulares de água, energia elétrica e esgoto nas residências, contatou-se que 15 residências apresentam instalações de água regular e 6 residências não contam com rede de abastecimento de água. No que toca às instalações de energia elétrica, 16 residências apresentaram instalações regulares e 5 residências não contam com rede de energia elétrica. Nenhuma das residências possui instalação de esgoto.

A disponibilidade de serviços públicos básicos como coleta de lixo, iluminação pública, transporte coletivo também foi objeto de questionamento da presente pesquisa. Nessa perspectiva, os 21 entrevistados dispõem de coleta regular de lixo. A respeito da existência de iluminação pública nas imediações, todos os entrevistados informaram que há iluminação pública próxima às residências. Do mesmo modo, todos os entrevistados informaram que contam com o serviço de transporte coletivo.

Muito embora a ocupação Beira Trilho no Bairro Valinhos localize-se em uma área periférica do município há certa estrutura urbana de serviços públicos à disposição dos moradores. A pesquisa revela que 100% dos moradores dispõem de coleta de lixo regular, iluminação pública e transporte coletivo próximos.

Questionados sobre a existência de unidade básica de saúde próxima às residências, 13 entrevistados afirmam dispor do referido serviço público nas imediações de suas moradias e 8 entrevistados afirmaram que não têm acesso à unidade básica de saúde. Muito embora uma significativa parcela dos moradores tenha acesso à saúde básica, 38,1% dos entrevistados não contam com o referido serviço.

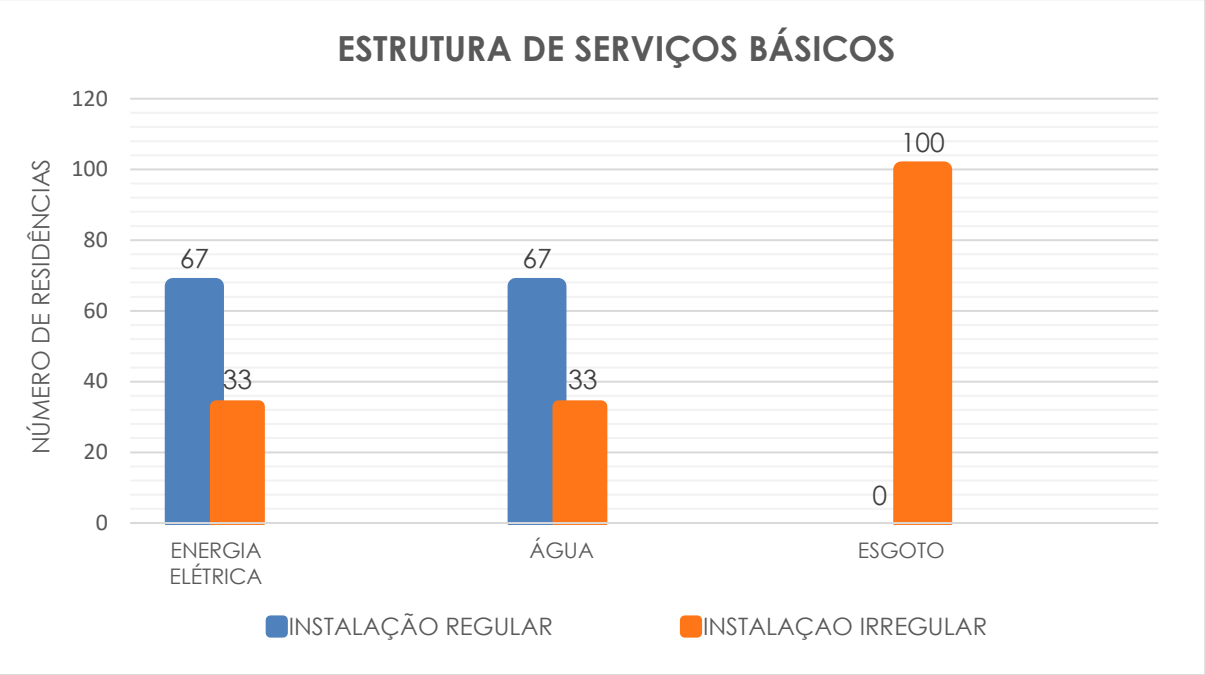
No que diz respeito à segurança, 16 entrevistados sentem-se seguros residindo às margens da linha férrea e 5 entrevistados convivem com um sentimento de insegurança residindo no local. Em que pese a existência da ferrovia na região, observou-se que não há o fluxo do trem na localidade. Dessa forma, o sentimento de insegurança externado pelos entrevistados advém de fatores como intensa criminalidade no bairro.

Perguntados acerca da existência de ambiente próprios ao lazer, tais como praças ou áreas verdes, 9 entrevistados afirmaram que dispõem de áreas de lazer e 12 entrevistados afirmaram inexistirem espaços como estes próximos as suas residências. Por fim, com relação ao recebimento de benefícios governamentais, como por exemplo o Bolsa Família, 5 entrevistados são beneficiários de

algum tipo de auxílio governamental e 16 entrevistados não recebem qualquer auxílio por parte do governo.

As três ocupações Beira Trilho analisadas apresentam infraestruturas urbanas diferentes e características sociais e culturais próprias. Muito embora essas distinções, todas as residências visitadas apresentam uma estrutura muito similar, contam com um número de cômodos diminuto e são, em regra, produto da autoconstrução. Para além disso, a totalidade das moradias não dispõe de rede tratamento de esgoto e 33 delas não contam também com rede de abastecimento de água e energia, conforme aponta o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Estrutura de Serviços Básicos



(Fonte: PRÓPRIA AUTORA, 2020)

No tópico anterior deste capítulo abordou-se os critérios caracterizadores de uma moradia adequada, a partir dos estudos realizados Rolnik e Klink (2011) e pela Fundação João Pinheiro (2018). Dentre esses critérios encontram-se o abastecimento de água por rede geral canalizada, iluminação elétrica e instalação sanitária por rede geral. Muitas das moradias visitadas não atendem a esses critérios básicos, apresentando um quadro de extrema inadequação.

À vista disso, pode-se constatar que a segregação socioespacial urbana é apenas uma das problemáticas relacionadas ao direito à moradia. Segundo Maricato (2003, p.152), somam-se a ela a dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbanos, o transporte precário, o saneamento

deficiente ou inexistente, a dificuldade de abastecimento de água e energia, o difícil acesso aos serviços de saúde e educação, a maior exposição às intempéries, o baixo índice de empregabilidade dos moradores das ocupações, a maior exposição à violência e discriminação e o difícil acesso ao lazer. Esse cenário descrito por Maricato é um retrato fiel da ocupação Beira Trilho.

Nesse contexto, os moradores da ocupação Beira Trilho não contam uma estrutura capaz de viabilizar a fruição plena de seus direitos fundamentais. Verificou-se que o exercício da cidadania pressupõe a realização integrada do conjunto de direitos civis, políticos e sociais. A condição de cidadão, portanto, está atrelada à realização do direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade. Mas não só isso, abrange também os chamados direitos políticos. De modo especial, a cidadania requer ainda a satisfação dos direitos sociais: educação, trabalho, salário justo, saúde, moradia, entre outros (PINSKY, 2013, p.2). Por esse ângulo, torna-se perceptível como inefetividade do direito à moradia adequada pode impactar o exercício dos demais direitos fundamentais do indivíduo e, por consequência, inviabilizar, ainda que parcialmente, o exercício da cidadania.

4 CONCLUSÃO

O direito à moradia, reconhecido e tutelado pelos instrumentos internacionais de proteção como um direito humano e pelo ordenamento constitucional brasileiro como um direito fundamental social, paradoxalmente, não se efetiva para grande maioria da população brasileira. A consolidação desse direito fundamental social na ordem jurídica interna não se mostrou capaz de assegurar faticamente o acesso à moradia às populações carentes. Nessa perspectiva, buscou-se averiguar os impactos da inefetividade do direito à moradia à cidadania, valendo-se para tanto de um estudo de caso nas ocupações Beira Trilho, no município de Passo Fundo.

A previsão legal do direito à moradia, certamente, representa um grande passo numa caminha longa em busca pela sua efetivação. Muito embora haja um dirigismo constitucional orientando à criação de meios necessários à concretização desse direito social, observa-se que a Constituição conferiu à moradia uma proteção genérica, dotada de abstração. Diante desse lapso constitucional, a doutrina se encarregou de elencar alguns critérios caracterizadores de uma moradia adequada. Dentre os quais destacou-se a existência de serviços urbanos básicos, como por exemplo, rede de abastecimento de água e energia e canalização de esgoto, responsáveis por assegurar condições mínimas de conforto, higiene e segurança aos moradores.

Nesse âmbito, a análise dos dados provenientes da pesquisa empírica desenvolvida junto às ocupações Beira Trilho, no município de Passo Fundo, permitiu constatar que a inadequação das residências para além do plano de inefetividade do direito à moradia propriamente dito, irradia efeitos à esfera de realização de outros direitos fundamentais. Assim, observou-se que o exercício da cidadania compreende, justamente, o gozo de um conjunto de direitos fundamentais. À luz dessa compreensão, a pesquisa revelou correlações profundas entre a ausência de uma moradia adequada e a limitação do exercício da cidadania.

Nesse âmbito, concluiu-se que condição de cidadão é colocada em xeque diante da inefetividade do direito à moradia. Na medida em que o indivíduo carece de um abrigo, que lhe assegure proteção física e psíquica, inevitavelmente, direitos como vida, igualdade, liberdade, segurança, educação, saúde, alimentação, transporte, lazer entre outros estarão se distanciando da esfera de realização efetiva. Ou seja, o desatendimento do direito à moradia se apresentou como potencial agente limitador do exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távola**. O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia.** Porto Alegre: Fabris, 2003.

AZEVEDO, Sergio de. A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sergio de (Org.). **A questão da moradia nas grandes cidades**: da política habitacional à reforma urbana. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro,1996. p. 73-101.

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz. FAVARÃO, Cesar Buno (Org.). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 13-28. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e direitos humanos: um conflito insolúvel? In: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 279-308.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **[Constituição (1998)].** Constituição da República de Federativa do Brasil de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **[Código Civil (2002)]**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. **En las encrucijadas de la modernidad:** política, derecho y justicia. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova.** São Paulo. n. 28-29. abri. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 30 set. 2019.

FACCHINI, Nicole Mazzoleni. **Direito fundamental à moradia**: sua eficácia à luz do direito internacional, do direito constitucional e das políticas públicas. Passo Fundo: Projeto Passo Fundo, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file. Acesso em: 07 mai. 2019.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GOOGLE MAPS. **Beira Trilho Passo Fundo**. 2019. Disponível em: https://www.google.com/maps/search/beira+trilho+passo+fundo/@-28.2456231,-52.4020445,14z/data=!3m1!4b1. Acesso em: 09 out. 2019.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Grécia: cidades estados na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Matins Fontes: 2014.

HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. In: BENDA, et al. **Manual de derecho constitucional.** 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 83-115.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 1980.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEDUR, José Felipe. **Direitos fundamentais sociais:** efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFORT, Claude. **Pensando o político:** ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Finalidades e formas de efetivação do direito à habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: LUNARDI, Soraya Gasparetto (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011. p. 175-199.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución.** 10. ed. Madrid: Tecnos, 2010.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo Perspec**. São Paulo. v.14. n.4. p. 21-33. out./dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004. Acesso em: 02 abr. 2019.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v.17 n.48. São Paulo. mai/ago. 2003. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9928/11500. Acesso em: 25 ago. 2019.

NASSAR, Paulo André. Direito à moradia: o que os juristas tem a ver com isso? In: SUNDFELD, Carlos Ari. ROSILHO, André (Orgs). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: SBDP e Malheiros, 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 4 (1991). Disponível em: http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada. Acesso em: 30 jan. 2019.

ONU. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral nº 7 (1997). Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC. Acesso em: 30 jan. 2019.

ONU. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996).** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos. Acesso em: 07 jan. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf. Acesso em: 09 jan. 2019.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos**: um derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Icaria, 2003.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. O direito à moradia como mínimo existencial, e sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Revista Veredas do Direito.** Belo Horizonte. v.2. n.12. p.57 – 78. jul/dez. 2009. Disponível em: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132. Acesso em: 16 jul. 2019.

ROLNIK, Raquel. KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**. n.89. São Paulo. mar. 2011. p.89-109. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/06.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

SANCHÍS, Luis Prieto. Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. In: BARUFFI, Helder (Org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudo em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da constituição federal. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2009. p.167-216.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada**. 1993. Disponível em: http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf. Acesso em: 03 abr. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. ano 2. n. 8. out/dez. 2008, p.55-92. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf. Acesso: 20 jun. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais**: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SILVA, Gilnei José Oliveira da. **Direito à moradia adequada**: a (in)efetividade nas ocupações urbanas em área de risco – o beira trilho de Passo Fundo. 2006. 130 f. Dissertação (Mestrado). Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2006. Disponível em: http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/2395/direito%20a%20moradia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 ago. 2019.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 8. n. 8. jul./dez. p. 237-256. 2010. Disponível em: http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24. Acesso em: 10 jul. 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. n.177. p.29-49. jul/set. 1989. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46113/44271. Acesso em: 08 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da união europeia (2000).** Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

Sobre as autoras:

Tássia A. Gervasoni
Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com período sanduíche na Universidad de Sevilla (Espanha). Mestre e Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora de Direito Constitucional e Ciência Política na Faculdade Meridional - IMED/Passo Fundo. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado na Faculdade Meridional - IMED/Passo Fundo. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade, vinculado ao CNPq.
Faculdade Meridional - IMED,Passo Fundo, RS, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2356663578448676 ORCID: http://orcid.org/0000-0002-8774-5421
E-mail: tassiagervasoni@gmail.com

Carina Lopes de Souza
Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional - IMED/Passo Fundo. Graduada em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. Membro do Grupo de estudos e pesquisas em Direitos Fundamentais, Democracia e Desigualdade - IMED/CNPq. Advogada.
Faculdade Meridional - IMED,Passo Fundo, RS, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/3105828369221271 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8770-3790
E-mail: carina98lopes@gmail.com

As autoras contribuíram igualmente para a redação do artigo.