

DIREITO A QUE CIDADE? A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA E AO CONVÍVIO DIGNOS NA PAISAGEM URBANA (A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO E DA DEMOCRACIA) *

THE RIGHT TO A CERTAIN TOWN? THE SOCIAL CONSTRUCTION OF HOUSING AND DECENT CONVIVIAL RIGHTS IN URBAN LANDSCAPE (THROUGHOUT THE CONSTITUTION AND DEMOCRACY)

**Gustavo Rabay Guerra
Alexandre Bernardino Costa**

RESUMO

Buscar os fundamentos do direito ao espaço urbano público em toda sua extensão popular é uma medida teórica imprescindível para reorientar a vocação de exclusão e de segmentação da cidade. Esse texto visa discutir os pontos centrais da adequada articulação entre movimentos democráticos preocupados com a racionalização da questão fundiária urbana e o uso do paradigma constitucional de construção social da cidadania, no sentido de possibilitar a conquista dos sonhos de vida decente nos centros urbanos. A partir da percepção de indicadores de pesquisa, da análise do modelo social de habitação do Brasil e da constatação da insuficiência do direito à moradia na gramática constitucional dominante, é possível resgatar os moradores da cidade do processo de elaboração do não-cidadão, denunciado por Milton Santos, e da lógica de apartação, que modifica profundamente a paisagem urbana, transformando-a, como diz Zygmunt Bauman, em um locus ameaçador ao próprio convívio, como no caso da ocupação popular do setor conhecido como “Sonho Real” (Goiânia-GO), ilustrado no presente trabalho. A partir de novos mecanismos jurídicos, plenamente reconhecidos pelo ordenamento, mas somente legitimados e vivificados pela própria sociedade, é possível concretizar o ideal de uma teia urbana que se encaixe na verdadeira concepção de cidadania e de convívio digno.

PALAVRAS-CHAVES: DIREITO URBANÍSTICO POPULAR; DIREITO À CIDADE; DIREITO À MORADIA DIGNA; CONSTRUÇÃO SOCIAL DO DIREITO; LEGITIMAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.

ABSTRACT

Seeking the grounds of the right to public urban space throughout its popular dimension is an imperative theoretical measure to reorient the tendencies of exclusion and segregation of the town system. This text aims to discuss the main aspects of proper linkage between democratic movements concerned with the rationalization of urban

* Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

land issue and the use of the constitutional paradigm of social construction of citizenship in order to enable the achievement of dreams of living with dignity in urban centers. From the perception of the indicators of the academic research in this area, examining the model of social housing in Brazil and realizing the failure of the housing rights issues in the dominant constitutional grammar, it is possible to rescue the residents of the city's process of development of the non-citizen, denounced by Milton Santos, and the logic of apartheid, which profoundly alter the urban landscape, transforming it, as Zygmunt Bauman says, in a place which threatens the very convivial, as in the "Sonho Real" social occupation area (Goiânia-GO), illustrated in this work. On the basis of new legal mechanisms, fully recognized by the legal system, but only legitimized and brought alive by the society itself, it is possible to realize the ideal of an urban structure that fits in the true concept of citizenship and decent living.

KEYWORDS: LAW OF THE PUBLIC URBAN SPACES; HOUSING RIGHTS ISSUES; SOCIAL CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP; CONSTITUTIONAL RIGHTS; SOCIAL ORGANIZATIONS; DEMOCRACY AND PUBLIC POLICIES.

1. Miragens de Concreto Líquido

A maioria das famílias de trabalhadores urbanos tem que resolver uma equação complexa para permitir sua presença no contexto da cidade: um arranjo nada aritmético, permeado por fatores que misturam sua cidadania, suas possibilidades econômicas e suas crenças no futuro com outros ingredientes perversos que conduzem a quatro singelas opções, entre tantas outras possíveis.

A família pode alugar um “apartamento” próximo ao trabalho, mas a um custo elevado, de acordo com sua “centralidade”, e que não traduzem qualquer esperança de propriedade posterior.

Se acaso a família opta por um abrigo informal, tal como um cômodo ou sótão cubicular, ambiente de má-qualidade, com bom acesso ao lugar de trabalho, ainda assim, não teria esperança alguma de propriedade.

A opção poderia, então, recair na ocupação de área pública, seja um terreno ou prédio, sem pagar pelo uso da moradia, mas com alto custo de transporte e total negligência governamental à infra-estrutura.

Ou ainda, a família poderia se inserir em loteamentos semi-informais com ocupação legal, mas sem autorização para construções e, a depender das oportunidades, não dificilmente estariam situados em locais distantes do emprego, com algum atendimento de serviços, tal qual transporte público.

Esse quadro poderia ser exposto como o leque de escolhas a que estariam submetidos os moradores de uma metrópole brasileira como São Paulo, ou mesmo a Capital Federal, mas foram expostas por Ahmed Soliman, como quatro estratégias básicas de abrigo dos

pobres do Cairo, tal qual reproduzido por Mike Davis, em seu estudo sobre a “generalização das favelas”[1].

No Egito ou no Brasil, a informalidade do uso do solo traz dificuldades à acessibilidade dos serviços que deveriam ser assegurados a todos os cidadãos, quando a única forma que resta a boa parte da população que necessita trabalhar na cidade é a de sonhar com a aquisição ou regularização da moradia em áreas distantes e desprestigiadas quanto aos serviços públicos essenciais.

O problema global ganha contornos dramáticos em um País com abundância de recursos naturais e que, paradoxalmente, sofre com a falta de planejamento urbano e equalização das distorções sociais, ignorados os objetivos calcados no próprio Texto Constitucional de erradicação da pobreza e dissipação das desigualdades sociais e regionais. A conspurcação da cidadania conduz, cada vez mais, grande parcela da população à pobreza, a expondo à desigualdade e ao alargamento do espaço de indiferença que permeia grandes centros urbanos. Cidadania sem sujeitos. Cidade sem cidadãos.

Nessa tensão, surge a *geografia das ausências* e a *geografia das emergências*[2], isto é, a identificação com a inexistência das condições próprias à luta pela cidadania plena dos habitantes da cidade, pois dela são privados, exatamente por estarem na cidade, cujas possibilidades deveriam ampliar sua vida cidadã.

Os diálogos com a cidadania são abruptamente cortados por uma visão imobiliária da cidade, da coordenação urbana pelo mercado[3]. O discurso político urbano, de matriz nitidamente capitalista, precisa ser agora cortado por possibilidades urbanísticas democráticas, livre de modelagens de distinção econômica. São nesses elementos que se fundariam um verdadeiro direito à cidade: cidadania ativa, rede urbana popular e integração sócio-econômica.

“Moradia é um verbo”, sentenciou o arquiteto anarquista John Turner[4]. E as formas de se conjugar moradia não podem prescindir a intervenção econômica do Estado e os movimentos populares, para equitativa transformação das possibilidades de alocação dos espaços do cidadão, negando qualquer tipo de reproduções das violentas restrições sócio-econômicas que hoje sufocam o direito à moradia.

A moradia urbana é, de fato, uma equação complicada. Mas a complexidade pode ser reduzida a partir de algumas percepções que passam ao largo de uma *sociedade indecente*, que não reconhece as necessidades sociais que, circularmente, são de todos os indivíduos.[5] Para ser decente, tão sociedade precisa reconhecer a condição de vida cidadã em cada espaço do seu convívio, por mais isolados que possam ser os nichos de sobrevivência na metrópole.

O que resta são miragens: financiamento inacessível para a maior parte daqueles que se encontram sem lar; loteamentos irregulares em áreas nem sempre providas dos serviços básicos e, até, improvisações, como o aluguel de pequenos cubículos pela proximidade do trabalho. A rede urbana pulsa sem perceber os dramas sociais que ela mesmo gera.

2. Moradia e Cidadania: Para Além de uma Concepção Patrimonial de Habitação

Em seu retorno ao pensamento de Cícero e Ovídio, Fustel de Coulanges atesta que a moradia é a mais sagrada e inviolável coisa que um homem pode possuir[6]. É um bem cultural cujo valor histórico acompanha diversos caracteres do próprio direito à propriedade.[7]

Mas a concepção sobre a existência de um direito à moradia radica em duas diferentes acepções, como bem adverte Perlingieri: uma de natureza patrimonial e a outra existencial[8]. O primeiro cinge-se ao direito à propriedade do imóvel que serve de moradia a uma determinada família, muito embora possa afigurar-se prescindível, face a outras hipóteses que assegurem a correta residência, tal como relações de uso, aluguéis e diversas outras modalidades de alojamento, ao passo em que o segundo radica na necessidade humana e, por isso, indeclinável, de assegurar-se a sobrevivência dos indivíduos, mediante programas sociais administrativos.

Assim, afirma o referido autor ser o direito à moradia um direito da pessoa e da família, onde o objeto jurídico a ser tutelado pode ser de índole econômica ou relativo à liberdade pessoal[9]. Essa bipartição conceitual caracteriza-se pela necessidade do Estado conceber uma política habitacional que venha garantir o respeito às liberdades individuais, dos anseios pessoais ao tempo em cumpre um meta social, de organização da própria vida em comunidade.

No plano internacional, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 foi o divisor das águas, pelo que dispôs, em seu “artigo XXV”, o direito ao repouso e ao lazer e a “um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

Importante inovação foi alcançado em 1966, com o *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, do qual o Brasil é signatário (Decreto nº 591/92), cujo art. 11 prevê, explicitamente, a garantia à condigna moradia[10].

Na esteira deste importante documento, a Organização das Nações Unidas promoveu, em 1996, na cidade de Istambul (Turquia), a *II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, realizada entre os dias 3 e 14 de junho. Com um público estimado de 60 mil participantes, a *Conferência* foi oportunidade para que chefes de Estados e representantes de 186 países assinassem um documento - o *Plano de Ação Global*, também chamado de *Agenda Habitat* – que tem como escopo colocar as questões urbanas num lugar prioritário nos programas de desenvolvimento de seus países.

Fernando Aith lembra que a *Agenda* não só oferece um quadro geral sobre o déficit habitacional no mundo como também dispõe expressamente que o direito à moradia é um direito humano fundamental, de realização progressiva. Além disso, conceitua o direito à moradia e sua extensão e define o papel dos Estados para a plena realização deste direito[11].

Com efeito, a *Agenda Habitat*, que não possui força obrigacional interna, constitui-se em um documento complementar ao *Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. O art. 11 do *Pacto* deve ser interpretado de forma integrada com os preceitos da *Agenda*, tendo em vista as características da progressividade, universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos. Sua parte inicial oferece dados preocupantes sobre a situação habitacional global.

Além de expor a grave realidade vivida no mundo, a *Agenda Habitat* dispõe de vários artigos definindo o direito à moradia como um direito humano[12].

No Brasil a situação é igualmente grave, uma vez que aproximadamente 80% da população vive nas cidades, sendo o 2º país mais urbanizado da América Latina. As nove regiões metropolitanas brasileiras abrigam 42,7 milhões de pessoas, ou seja, três em cada dez habitantes vive nestas metrópoles. Segundo levantamento feito pela SEPURB, o déficit habitacional quantitativo no país soma 5,6 milhões de moradias.

PINCIPAIS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Déficit habitacional e moradias em favelas, 2000

Metrópoles	População	Déficit Habitacional	% do total Domicílios do Brasil	Favelas	em % do total do Brasil
São Paulo	17.878.703	596.232	9,0	416.143	25,2
Rio de Janeiro	10.710.515	390.805	5,9	349.183	21,2
Recife	3.337.565	191.613	2,9	57.723	3,5
Belo Horizonte	4.357.942	155.645	2,3	107.212	6,5
Salvador	3.021.572	144.767	2,2	65.443	4,0
Fortaleza	2.984.689	163.933	2,5	84.609	5,1
RIDE Brasília	2.952.276	146.667	2,2	8.246	0,5
Belém	1.795.536	117.004	1,8	130.951	7,9
Porto Alegre	3.718.778	116.010	1,7	53.447	3,2
Manaus	1.405.835	93.952	1,4	39.505	2,4
Curitiba	2.768.394	75.668	1,1	42.854	2,6
Total	54.931.805	2.192.296	32,9%	1.355.316	82,1%

Fonte: Plano de Ação em Habitação, Saneamento e Mobilidade nas Metrôpoles em Risco, MCidades/IPPUR. Observatório da Metrópole, 2004. Dados Base: Fundação João Pinheiro; IBGE, 2000

A radiografia do modelo social de habitação do Brasil não poderia ter sido melhor captado por Celso Furtado:

A pobreza no Brasil não resulta das disparidades entre o mundo rural e o mundo urbano, como na Índia, e sim da concentração de renda urbana. No mundo inteiro houve e há problemas de déficit habitacional. Mas todos os países em que houve e há políticas de financiamento da construção resolveram parcialmente, ou pelo menos evitaram o agravamento do problema. Em alguns países da Europa, e na Nova Zelândia, a habitação é uma meta social definida pelo governo. Desde os anos 1950 a França vem construindo as chamadas *habitations à loyer modéré* (HLM), casas e apartamentos de aluguel reduzidos; o déficit habitacional que havia no final da Segunda Guerra foi sanado em pouco mais de dez anos. Essa política de financiamento nos tem cruelmente faltado. O Banco da Habitação realizou muita coisa, mas foi fechado em meados dos anos 1980, sem uma crítica mais séria do que estava fazendo. Como era uma herança dos governos militares, havia contra ele uma opinião pública bastante desfavorável. Hoje se percebe que foi um erro ter acabado com esse banco, auxílio indispensável à solução do problema mais grave e de mais difícil solução no Brasil: a habitação. Com efeito, o déficit habitacional é o grande empecilho para superar-se o quadro de pobreza. Os 53 milhões de pobres e miseráveis brasileiros não têm como pagar um aluguel, muito menos como possuir uma moradia. Suprir esse déficit exige um investimento a longo prazo, uma massa de recursos que podemos estimar em 4% do produto nacional. O constante endividamento do país agrava o quadro da pobreza e complica a implantação de projetos que visem a solucioná-la. Hoje, por exemplo, se o governo conseguisse o equivalente a 4% do produto nacional, essa parcela seria logo absorvida pelo pagamento de juros.[\[13\]](#)

Na cidade de São Paulo, que possui aproximadamente 10 milhões de habitantes, dados da FIPE lançados em 1994 revelam que existem 2 milhões de pessoas vivendo em favelas e 600 mil em cortiços[\[14\]](#).

Os problemas são comuns aos de outros países em desenvolvimento: déficit habitacional, carência na qualidade dos serviços de infra-estrutura, ocupação predatória de áreas inadequadas, serviço de transporte ineficiente, inseguro e poluente, além de conflitos sociais e fundiários.

3. O Direito à Moradia na Gramática Constitucional Dominante

A Constituição de 1988 absorveu alguns elementos das ondas renovatórias de respeito aos direitos fundamentais, especialmente, ao incluir o respeito à soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como fundamentos da República, ao passo em que constituem seus objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, com a

redução das desigualdades sociais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Embora o direito à moradia não estivesse previsto de modo expresso pelo Poder Constituinte, a Constituição, já em sua redação original, estabelece como dever do Poder Público, nas esferas federal, estadual e municipal, a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria nas condições habitacionais e de saneamento básico, conteúdo programático alçado ao art. 23, inc. IX, da Lei Fundamental^[15].

De mais a mais, importante frisar a importância de adequação do texto Constitucional à natureza das coisas, à ordem social, gênese de todo e qualquer direito fundamental, como bem salientado por Vieira de Andrade. Na esteira do pensamento do português, não é a Constituição um elemento estanque, capaz de gerar, *per si*, os direitos nela regulados; não se deve concebê-los como “meros produtos” da vontade constituinte: ao contrário, um texto constitucional, no seu núcleo essencial, se limita a reconhecer os direitos fundamentais, “que existem para além do catálogo que formulou e que não estão sujeitos aos seus poderes de livre disposição”.^[16]

O direito à moradia, ainda que expresso, carece de força normativa plena, a par de conferir-lhe aplicabilidade fática. Em termos empíricos, essa deverá ser buscada por meio de medidas e programas habitacionais resultantes de políticas sociais adequadas, ou ainda, por meio da função judicial, na correção das distorções constitucionais^[17].

Como lembra Regina Ferrari, quando a Constituição Federal afirma que todos devem ter direito ao bem social correspondente à moradia, é preciso enxergar que tal não investe o seu titular numa condição exigibilidade plena, pois “seria impossível admitir (...) que a todo indivíduo que demonstrasse não possuir moradia caberia ação contra o Poder Público para recebê-la (...)”.^[18]

A concretização dos direitos sociais, no que se refere a prestações materiais, encontra seu limite no princípio da *reserva do possível*^[19]. Trata-se de um princípio decorrente da atividade financeira do Estado alusivo à impossibilidade de um magistrado, no exercício jurisdicional, ou, até mesmo, o próprio Poder Público, de efetivar ou desenvolver direitos, sem que existam meios materiais para tanto, o que conseqüentemente resultaria despesa orçamentária oficial, ainda que inexistente a previsão do gasto.

A partir do instante em que a própria doutrina constitucionalista cogita um esvaziamento de plena eficácia dos direitos sociais ante tênue diferenciação face à categoria direitos fundamentais, onde ecoa a lição de Canotilho^[20], debilita-se a possibilidade do controle judicial de implementação e execução de políticas públicas, nos limites estabelecidos pela própria Constituição^[21].

O peso dos argumentos que levam, no entanto, a desprezar-se o necessário papel do Poder Judiciário na chancela de defesa dos direitos sociais conspurcados, é certamente questionável. Aliás, é a ausência de densa argumentação jurídica, fundada na racionalidade pós-positivista que aporta em nossa tradição jurídica, que conduz a essa obliteração dos direitos sociais, em especial de direitos sociais, como os relativos à saúde e à moradia, pela própria extensão de conseqüências que esse direito subjetivo desencadeia.

O revés econômico pelo qual passa nosso País, à conta de sua débil condição neoliberal, arrefece as expectativas quanto à construção de um necessário aparato constitucional de excelência decisória e compromisso com o ideal democrático projetado nas linhas da Constituição. As adaptações sofridas pelo Texto de 1988 demonstraram, tão só, como é fácil levar à débito a perenidade das convicções de um Estado social municiado para a concreção dos direitos de cidadania. A doutrina da aplicabilidade das normas constitucionais, a despeito da notável evolução conceitual desenvolvida, sobretudo, a partir do final da década de 60, com a obra de José Afonso da Silva^[22], deixa-se esvanecer diante da insegurança interpretativa (ou da própria aplicabilidade da qual é ínsita) que ocasiona em lindes práticos.

Ocorre, nesta seara, um processo curioso de transposição teórica de marcos estrangeiros, à vista da fácil captação e assimilação acrítica dos sopros alienígenas, que insistem em imiscuir-se no perscrutar da realidade sócio-legal brasileira, pelos próprios investigadores pátrios, sem o mínimo cuidado com o peculiar paradigma alçado pelo contexto brasileiro.

A resposta é antecipada por Lenio Streck, ao afirmar, que é preciso romper com a “hermé(nê)utica jurídica tradicional-objetivante prisioneira do (idealista) paradigma epistemológico da filosofia da consciência”, com o que poder-se-ia recuperar o “sentido-possível-de-um-determinado-texto e não a re-construção do texto advindo de um significante-primordial-fundante. Assim, por exemplo, não há um dispositivo constitucional que seja, em si e por si mesmo, de eficácia contida, de eficácia limitada ou de eficácia plena”.^[23]

Com efeito, é na própria deblateração da eficácia jurídica das normas que amparam direitos sociais tal como o direito à moradia, entre tantos outros, que vislumbra-se o problema do esvaziamento da argumentação jusfundamental, por meio de insípidos embates acadêmicos e sua justaposição ante à prática social de exclusão e desprezo aos comiserados. É exatamente na busca por premissas mais apuradas que se poderá inculpir um sistema de fundamentação e interpretação do contexto dos direitos de especial categoria.

Diante da inoperatividade do legislativo, a via judiciária apresenta-se como forma de dialógica democrática entre o cidadão e o Estado. Mas em que medida poderia o Judiciário determinar o atendimento da pretensão posta em face da ausência de mecanismos suficientes para o amparo habitacional sob a responsabilidade das autoridades representativas?

Não se trata apenas de saber se um juiz pode ou não determinar que seja assegurada a entrega de uma unidade habitacional a um grupo de desabrigados em prováveis situações-limite da vida prática, mesmo em face da ausência de texto normativo específico ou de programa social já formulado pelo próprio Executivo. A hipótese aqui levantada resume-se à necessidade de eleição de um padrão discursivo capaz indicar parâmetros para aferir a legitimidade dos atores judiciais no controle das políticas públicas sociais, demonstrando que a criação/fiscalização de tais corresponde à noção de juridificação da política sem necessária ou singelamente romper-se com o horizonte democrático do sistema de independência e harmonia das funções do Estado^[24].

Para alcançar esse desiderato, é necessário, sobretudo, romper com as teses subdesenvolvidas de um direito constitucional de baixa eficácia e com a falácia da “reserva do possível”, esta última, segundo Andreas Krell, “fruto de um direito constitucional comparado equivocado”.[\[25\]](#)

Na esteira da conclusão pontual de Loreci Gottschalk, quando se fala de direito à habitação, não se pode almejar que seu conteúdo esteja na pertença das opções constitucionais: “antes pressupõe uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, e cuja efetividade está dependente da chamada ‘reserva do possível’”.[\[26\]](#)

O problema acerca de uma gradação máxima de acionabilidade dos direitos sociais ainda está longe de um deslinde teórico-dogmático[\[27\]](#).

Para o professor Ernest Wolfgang Böckenförde, ex-juiz do Tribunal Constitucional da Alemanha, os direitos sociais não exprimem, por si mesmo, um conteúdo fixo quanto à extensão de sua eficácia, se de mínima, média ou máxima gradação, de sorte que os direitos fundamentais cingem-se a – nada mais que – tarefas constitucionais (*Verfassungsaufträge*)[\[28\]](#).

De outra sorte, lembra Ricardo Lobo Torres que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido que o Executivo não está obrigado a pagar precatório judicial se não houver recursos disponíveis[\[29\]](#), esse entendimento não deve se estender para os casos em que se discute a garantia do “mínimo existencial” – a própria noção de direitos fundamentais sociais –, “que tem prevalência sobre eventuais sobras de caixa”.[\[30\]](#)

O debate tem evoluído substancialmente: prova disso é que o Supremo Tribunal Federal já decidira, em outra ocasião, acerca possibilidade de controle judicial das políticas públicas, mesmo que sua formulação e execução presumam-se reservadas aos demais Poderes: “Não obstante a formulação e execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato coletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo”.[\[31\]](#)

4. O Direito à Cidade como Processo de Superação da Elaboração do Não-Cidadão

Se há históricas e infinitas dificuldades para a concretização do direito à moradia, é preciso narrar a existência de outros ingredientes, de modo a buscarmos o seu equacionamento em um paradigma constitucional, mas também humanizante, na construção de um direito à moradia, sobretudo a urbana, o qual irei denominar simplesmente direito à cidade[\[32\]](#). Mas direito a que cidade?

Desenvolvimento urbano com participação popular é a forma como se pode pensar o direito à cidade, em que a gestão democrática da rede urbana se conforme com múltiplas possibilidades de ordenação da produção social e cultural de uma comunidade. Nas palavras de Patrícia Cardoso, a criação de canais jurídicos que

reconheçam o direito à moradia digna e o direito à cidade sustentável se traduz em um “Direito Urbanístico Popular”.[\[33\]](#)

A pesquisa interdisciplinar é imprescindível, à vista da interface existente entre o direito social de habitação e elementos específicos tais como a qualidade da habitação[\[34\]](#), o planejamento urbanístico, o controle sanitário/epidemiológico, as nuances econômicas[\[35\]](#), os dados eminentemente sociológicos[\[36\]](#), principalmente a cidadania e a identidade do ser humano com o ambiente em que vive[\[37\]](#).

Pensar a cidade como construção simbólica de determinados grupos (inclusive o grupo dos que estudam a cidade) possibilita ver que ela não rejeita seu papel de mercado, encontrando sua melhor definição, provavelmente, neste termo, pois além de mercado de trabalho, de trocas materiais, é o lugar onde os grupos efetuam também - e especialmente - suas trocas simbólicas (...). E que nesse processo de trocas simbólicas é que a cidade desintegra, dilui, mas apenas para, no instante seguinte, reintegrar, refazer de modo diverso. Enfim, a noção de mercado permite dizer que a cidade afirma sua existência empírica apenas enquanto sistema no qual atua uma grande quantidade de grupos de interesse, de referência, de vários tipos, tamanhos e filiações, que se confrontam, competem entre si, aliam-se, misturam-se e interpenetram a fim de proteger, aumentar ou legitimar aquilo que consideram seu patrimônio, seja este cultural, histórico, ideológico ou outros. Numa palavra: seus estilos de vidas[\[38\]](#).

Para Harvey e Castoriadis, o espaço se torna um constructo necessário para entender todas as dimensões em que cabem as práticas sociais, o próprio território e o lugar. É preciso sondar os lugares da cidadania: o direito de estar, ser e morar na cidade; não somente produzir na cidade, sob pena do trabalhador incorrer em óbvia alienação. Do contrário, Marx não teria saudado a passagem do feudalismo para o capitalismo, como lembra Milton Santos, ao referir que a própria palavra “cidadão” vai se impor com a grande mutação histórica marcada na Europa com a abolição do feudalismo e início do capitalismo. Surge o trabalhador livre, sem seu antigo “dono” (senhor da terra), e que precisa viver em um lugar livre – nos burgos: a cidade. Eis o burguês.[\[39\]](#)

A alienação do cidadão brasileiro, especialmente aquele que é todos os dias espoliado na *cidade*, pode ser identificada por meio de fenômenos contemporâneos e concomitantes, como enumera Santos: a desruralização; as migrações brutais e desenraizadoras; a urbanização galopante e concentradora; a expansão do consumo de massa; o crescimento econômico delirante; a concentração da mídia; e a degradação das escolas. Em menos de três décadas esses fenômenos se deram de forma perversamente sistemática[\[40\]](#). Pela força ideológica que as assistiu, tais acontecimentos se naturalizaram. Cidadãos se transformam em consumidores. Consumidores em usuários. E a cidadania se esvazia. Não há mais lugar livre. Não há mais cidade.

A naturalização é tão visível que as brutais migrações nem sempre são motivadas pelo trabalho, mas pelo consumo em si. Com a ajuda da mídia, a urbanização se funda no consumo, mas “(...) para os moradores menos móveis, a cidade é impalpável. Ela, porém, impõe-se como um amontoado de signos aparentemente descontraídos, agindo, no entanto, em concerto, para limitar mais que para facilitar minha ação, tornando-me impotente diante da multiplicidade de coisas que me cercam e de que posso dispor”.[\[41\]](#)

Assim se estabelece, se consolidam a cotidianidade, o espaço social e o solo do consumo organizado, da passividade mantida pelo terrorismo (Lefebvre). As coisas se põem entre as pessoas. Essa é a sua forma de comunicação. Os movimentos de massa também se esgotam nas coisas, em uma lógica mais instrumental do que existencial, segundo os autômatos da razão formalizadora (Horkheimer).

As mobilizações são locais ou setoriais. A socialização capitalista, originária de uma divisão social que a monetarização acentua, impede movimentos globais e um pensamento global. A reivindicação de uns não raro representa um agravo para o outro. A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.[\[42\]](#)

A lógica da apartação modifica profundamente a paisagem urbana, impondo novas formas de vida e, lamentavelmente, formas velhas e novas de *não viver*. É o desperdício do convívio. A apartação se transforma em abismo: a mídia contribui para a banalização da violência e sua associação à periferia.

Para Bauman, a cidade se transformou historicamente em um *locus* ameaçador ao próprio convívio. Se antes as pessoas buscavam segurança na cidade, hoje a fonte de insegurança que ameaça a integridade social é a própria rede urbana[\[43\]](#). Os espaços utilizados pela elite acabam criando “exílios internos”, enraizada e possibilitada pela “conectividade virtual”, tão franca aos nossos tempos, criando, assim, espaços desconectados e abandonados, aquilo que outro autor – Michael Schwarzer – designou de “bairros fantasmas”[\[44\]](#), ou “campos de concentração particulares”, em que a violência obriga parcelas crescentes da população rica e de classe média ao encastelamento dentro de condomínios fechados[\[45\]](#).

Conduzido apenas pela mão ostensiva do mercado, mutilado pelas desigualdades e injustiças, o espaço vivido “termina por ser um *espaço sem cidadãos*”[\[46\]](#). Áreas vazias de saúde, escolas e serviços. Especialmente as periferias, em que pese a densidade demográfica. “É como se as pessoas nem lá estivessem”, como externou Milton Santos[\[47\]](#).

Tais constatações tomam relevo porque, além de superar a ausência de moradia – problema primário -, é necessário pensar formas de suplantar a falta de condições dignas para se viver na cidade e romper a segregação sócio-espacial imposta pela organização anti-democrática gerada pelo mercado[\[48\]](#).

Em outras palavras, para se falar verdadeiramente de direito à cidade, permeado por uma concepção urbanística popular, é necessário criar uma consciência coletiva de apropriação legítima do espaço urbano. Com isso, posso semear moradia e dignidade para os que têm e os que ainda buscam ter e, assim, tornar socialmente justo o espaço convivencial.

De que adianta travar lutas sociais para o reconhecimento de áreas reservadas aos mais carentes e depois vendê-las sob as diversas formas de terrorismo do mercado? No

processo de colonização do urbano, as novas redes de consumo ditam a divisão espacial da cidade: *shopping centers*, *restaurantes*, *parques temáticos*, *hotéis* impõem a reapropriação das áreas, independente da construção social fincada no solo almejado.

Com empreendimentos para a classe média, surge o sobre-lucro: o valor da terra é bem distante da mercadoria. Áreas são valorizadas à medida em que se eleva o preço das áreas do entorno e isso significa a ocorrência de pressões para a expulsão dos mais pobres. Os pioneiros não sobrevivem ao pulsante tecido urbano do consumo.

A elaboração brasileira do não-cidadão faz com que desprezemos a ocorrência de tal fenômeno, bem debaixo do nosso nariz, às vezes. A visão imobiliária da cidade se naturaliza e “morar na periferia” se tornar algo banal quanto a construção de habitações que, de tão pequenas, têm lugar todos os tipos de confinamentos e promiscuidades[49].

Como afirma Milton Santos, morar na periferia é ser destinado a não dispor de serviços sociais ou utilizá-los precariamente ainda que se pagando mais caro por eles. É uma forma de exploração da pobreza que transforma a mobilidade em benesse eventual[50].

Sem a mudança de mentalidade necessária, pouco importam os programas habitacionais, os planos de desenvolvimento e, sobretudo, os planos individuais de aquisição legítima da moradia. Afinal, o problema urbano é um problema de todos que convivem na cidade. Como exemplo, temas inseridos no contexto de um direito urbanístico cívico e democrático, tais como a utilização dos espaços públicos, a privacidade, os aglomeramentos, a poluição (sonora, visual e ambiental), a existência de postos de atendimento comunitário, entre outros, precisam do necessário tratamento espacial, enquanto ação política motivada. Não se trata apenas de saber a quem reclamar. Sociedades de moradores, por exemplo, atende a fins mercantilísticos, reflexo da defesa de interesse da propriedade.

Em associações ou grupos de moradores populares, a consciência deve ser a de uma comunidade, em que princípios se colocam acima de interesses especulativos, reconhecendo-se o paradigma da função social da cidade, em cujo horizonte se assegurem, entre outros bens, condições dignas de trabalho, uma vida em família, um padrão de vida adequado, saúde, lazer, cultura, educação, segurança pública e participação política ativa. Ou em outra formulação, assegurar, ao menos quatro questões básicas: habitação para todos, transporte público de qualidade, saneamento ambiental, e melhoria dos padrões de acessibilidade, em especial na “cidade informal”.

5. O Sonho pode virar Realidade? Efetivando o Direito à Cidade a partir dos Movimentos Sociais

Na Turquia, as favelas de Istambul são chamadas de *gecekondu* (“montadas à noite”). Segundo a escritora turca Latife Tekin, em seu romance *Os contos do morro do Lixo*[51], o batismo se deve ao fato de que “os ocupantes heróicos do ‘morro das Flores’ constroem e reconstroem cada barraco durante a noite porque as autoridades os põem abaixo toda manhã. Só depois de um cerco homérico de 37 dias o governo finalmente desiste e permite que o novo *gecekondu* crie raízes numa montanha de lixo”. [52]

Os fatores múltiplos que levam à ocupação de terras públicas e privadas em diferentes contextos sugerem a necessidade de se auscultar os problemas sociais que geram tais movimentos de luta pela moradia e trabalho, no sentido de extrair soluções para equalizar a ausência de políticas públicas.

O caso do Parque Oeste Industrial em Goiânia, Estado de Goiás é um exemplo das dificuldades de semear soluções para o acesso à moradia urbana [53]. Ocupada por cerca de três mil famílias, o “Sonho Real”, como foi batizada a comunidade, era como um bairro da capital goiana, em que viviam catadores de papel, garis, empregadas domésticas, operários da construção civil, que empregaram suas mínguas economias em edificações precárias, sob a promessa do governo local e estadual de que a área privada em que estava encravado o “sonho” seria desapropriada. Os donos da propriedade deviam cerca de 2 milhões de reais de IPTU. E os 27 alqueires que serviram às famílias estavam abandonados [54].

Em novembro de 2004, o juízo da 10ª Vara Cível de Goiânia determinou que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás cumprisse a reintegração de posse da área, gerando confrontação entre os moradores e o poder público.

Ao passo em que os moradores deixavam seus empregos para construir suas moradias, também perdiam seus postos de trabalho em decorrência da marginalizada condição de ser morador do “Sonho Real”. Sem emprego e tendo que resistir a pressão desencadeada pela ação de reintegração de posse, a luta pela moradia se transformou em um conflito irracional, em que o direito dogmáticamente organizado foi utilizado de modo constitucionalmente distorcido pela assessoria jurídica da família e de todo setor imobiliário de Goiânia. Todo o arsenal de instrumentos jurídicos utilizado tinha uma motivação óbvia: os proprietários nutriam planos, em conjunto com as imobiliárias da região, para a construção de um condomínio destinado à classe média [55].

No início de 2005, a Polícia Militar do Estado promoveu duas operações para promover a desocupação do “Sonho Real”: a “Operação Inquietação”, que durou quinze dias e serviu para hostilizar os moradores com o emprego de violência; e a “Operação Triunfo”, em que foram gastos R\$ 1,5 milhão de reais e contou com um efetivo policial de 2.500 homens, incluindo a PM-GO, policiais civis, inclusive disfarçados, e até o Exército. Tudo para desocupar definitivamente a área. Ao final da “Operação Triunfo”, oitocentas pessoas foram presas, inclusive estudantes que estavam no local no momento da operação e prestavam apoio à população. As famílias foram levadas a um ginásio de esportes. Apesar da versão oficial de serem apenas dois o número de mortos, os moradores denunciam que há dezenas deles.

Todas as casas do “Sonho Real” foram derrubadas. A população conseguiu reaver apenas uma pequena parte do que possuíam porque a polícia roubou, quebrou e ateou fogo no que sobrara das moradas.

As famílias despejadas do Sonho Real foram alojadas em dois ginásios da periferia de Goiânia, no setor Novo Horizonte e Capuava. Sem colchões e alimentação adequada para todos, muitas pessoas ficaram doentes, apresentando diarreia[56].

Três anos depois, apesar de várias famílias remanescentes do “Sonho Real” não terem conseguido regularizar sua situação habitacional, a maior parte dos ex-moradores da comunidade conquistaram o direito de ocupar o terreno do Residencial Real Conquista. Com cerca de 30 alqueires, foi adquirido pelos governos estadual e municipal para abrigar famílias da ocupação do Parque Oeste Industrial.

Em dezembro de 2007, o Ministério das Cidades entregou 330 unidades habitacionais, ao tempo em que já existe contratação para a construção de mais 410 novas residências[57].

O “Sonho Real”, que se transformou em “Real Conquista”, é um exemplo de luta pela moradia na cidade, em que aspirações sociais se opõem dialeticamente ao direito dogmaticamente organizado e, embora não encontre reconhecimento em um primeiro momento, esse é constituído pela própria história resultante do conflito – ainda que esse radique meramente no campo ideológico, posto que a formação da cidadania depende de momentos como o exemplificado, em que o direito de resistência deu espaço a um discurso instituinte e que hoje se revela direito instituído, reconhecido, inclusive, pelo Estado.

Na recente história brasileira, a construção social do direito à moradia urbana na década de 70, com a reivindicação de regularização de loteamentos clandestinos pelos excluídos e, sobretudo, com a implantação de infra-estrutura nas favelas. Na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, como lembra Whitaker Ferreira, 130.000 eleitores subscrevem a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, e com isso conseguem introduzir o princípio da função social da propriedade urbana. A regulamentação desses dispositivos só ocorre 13 anos depois, com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).[58]

Muito se deve, portanto, aos movimentos sociais. Registre-se o caso do Distrito Federal, em que o trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Prática Jurídica e Escritório de Direitos Humanos e Cidadania, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, promoveu a facilitação às comunidades do Acampamento da Telebrasilândia e de Ceilândia, na concretização do tão sonhado direito à cidade.

Como marco para a acessibilidade, as práticas realizadas pelos sujeitos coletivos envolvidos nas comunidades e pelo Núcleo de Prática Jurídica, objetivaram o princípio da dignidade da pessoa humana, e a defesa dos direitos inter-relacionados, com atuação nas áreas cível, penal e trabalhista, decorrentes de demandas imediatas das carências constitutivas do que na proposta se denominou "pólos pró-cidadania". A partir do assessoramento comunitário do referido Núcleo, inúmeras famílias puderam ser atendidas para que fossem sanados os problemas relativos à ocupação do solo dos acampamentos abrangidos pela ação.

Destaque-se que esse trabalho foi fundamental para o estabelecimento de uma identidade coletiva e a busca pela promoção não só do direito de morar, mas, também,

da dignidade em se sentir morador daqueles cenários, na possibilidade de consecução de todos os valores essenciais à vida familiar e social[59].

Como descrito por Alexandre Bernardino, “a formação da cidadania requer autonomia privada de indivíduos livres e iguais, ao mesmo tempo em que requer a possibilidade de reconhecimento e participação pública desses indivíduos nos processos decisórios sobre os seus próprios destinos, como autores e destinatários dos direitos”.[60]

6. Constituição, Democracia e Direito à Cidade: a Experiência Vindoura

Na medida em que se busca a concretização de uma reforma urbana com o reconhecimento do direito à cidade em toda a extensão que descrevi, é possível perceber que as práticas sociais e o direito podem se aproximar mais, embora não exista teórica e verdadeiramente uma distância entre eles. Como observado linhas acima, a resistência social de alguns movimentos organizados antecedeu o reconhecimento, pelas autoridades, de um direito concreto. E por mais que insistam os teóricos do direito quanto à baixa intensidade/eficácia das normas protetivas dos direitos sociais, habitação e mobilidade urbana são prerrogativas jurídicas disponíveis de modo satisfatório na dogmática jurídica.

O que prejudica é a falta de concatenação entre esses mundos aparentemente distantes.

A Constituição de 1988 foi um passo importante para pensar o problema urbano. A Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana foi o que possibilitou a inserção dos artigos 181 e 182 no Texto Constitucional, introduzindo, assim o princípio da função social da propriedade urbana e, fixando, a política de desenvolvimento urbano, a cargo dos municípios, para assegurar o bem-estar de todos os habitantes da cidade, além de prever, expressamente, o direito de usucapião urbano.

Tais dispositivos careciam de regulamentação. Só em 2001 surge o Estatuto da Cidade, trazendo um modelo normativo para a gestão adequada e democrática das cidades, a partir de instrumentos cívicos como o orçamento participativo.

A juridicidade do Estatuto da Cidade repousa na garantia da função social da propriedade, por meio de mecanismos, entre os quais destaco: (i) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado e não utilizado; (ii) a desapropriação de imóveis sem uso a mais de 5 anos; (iii) o direito de preempção, em que o Poder Público passa a ter prioridade na compra de qualquer imóvel urbano; (iv) a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social, que se destinam à provisão, sob legislação especial, de habitações populares; (v) o usucapião de imóvel urbano; (vi) a concessão de uso especial para fins de moradia; (vii) a exigência de Estudos de Impacto Ambiental ou de Vizinhança, como formas de controle dos grandes empreendimentos imobiliários.

Com a criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, a política setorial de desenvolvimento urbano, incluindo-se, a habitação, foi devidamente impulsionada. À Secretaria Nacional de Habitação, órgão vinculado ao Ministério, incumbe a regressão

do déficit habitacional. Como lembra a Professora Erminia Maricato, uma das conquistas mais importantes do governo Lula foi a formulação de um novo paradigma para estruturar a Política Nacional de Habitação, com a ajuda do Conselho das Cidades e do Conselho Curador do Fundo de Garantia dos Trabalhadores (FGTS), muito embora poucos parlamentares e até mesmo integrantes do governo desconheçam as novas diretrizes políticas.^[61] Apesar de tudo, a questão urbana é, finalmente, posta na agenda política do País.

Com a realização das Conferências Nacionais das Cidades para a definição de princípios e prioridades da política urbana, está se construindo cooperativamente e com legitimidade social a pauta de propostas do planejamento nacional de desenvolvimento urbano.

A partir da aprovação da Lei Federal nº 11.481, de 2007, serão consagrados novos instrumentos de regularização fundiária de interesse social dos imóveis da União e a revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6766, de 1979), incorporando a regularização fundiária de interesse social.

A partir do momento em que o Estado possa reafirmar e praticar, efetivamente, medidas de implementação do direito social à moradia, alguns efeitos positivos almejados poderão ser sentidos, de acordo com o pesquisador Nelson Saule Junior^[62]: (i) A faculdade de o cidadão exigir de forma imediata as promoções e ações constitutivas desse direito, face à inércia do Estado que pode configurar a inconstitucionalidade por omissão; (ii) O direito de acesso à justiça, mediante ações e processos judiciais eficazes, destinados à proteção do direito à moradia; e (iii) O direito de participar da formulação e implementação das políticas habitacionais.

A nova modalidade de expropriação de imóvel abandonado há mais de cinco anos é prova de que o direito dogmaticamente organizado pode ser modificado a partir da percepção da resistência de novos protagonistas que, uma vez “ouvidos” nas ruas, podem ser reconhecidos como o discurso popular instituinte de novos direitos.

Assim, da ausência do direito de morar, configura-se o direito de morar na ausência. É a figura do abandono, seja de imóvel particular vazio, que pode ser presumido pela falta de pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), conforme o disposto no art. 1.228, do Código Civil (Lei nº 10.468, de 2002), seja imóvel da União, ocupado por população de baixa renda previsto da Lei Federal nº 11.481, de 2007.

Só por meio da harmonização dessas necessidades sociais com a vontade popular-constituente de construir uma sociedade decente, nos moldes assumidos pelo art. 3º do Texto Constitucional, é possível reorientar a vocação de exclusão e a segmentação da cidade, transformando-a em espaço da e para a cidadania. Só com a adequada articulação entre movimentos democráticos engajados na racionalização da questão fundiária urbana e o uso do paradigma constitucional de construção social da cidadania é possível obter o ganho de conteúdo e a conquista dos sonhos de vida digna nos centros urbanos.

Referências

- ABRAMO, Pedro. *A cidade caleidoscópica*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.
- AINA, Eliane Maria Barreiros. *O fiador e o direito à moradia: direito fundamental à moradia frente à situação do fiador proprietário de bem de família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. 137 p.
- AITH, Fernando Mussa Abujamra. *O Direito à Moradia e Suas Garantias no Sistema de Proteção dos Direitos Humanos*. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2002.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *Acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- AMARAL, Rita. *Povo-de-santo, povo de festa - Estudo antropológico do estilo de vida dos adeptos do candomblé paulista*. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo, 1992.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.
- APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Tempos Líquidos*. São Paulo: Zahar, 2007.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest W. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Trad. Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Baden-Baden: Nomos, 1993.
- BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.
- BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Eficácia das Normas Constitucionais de Direitos Fundamentais: o direito a habitação. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, v.7, n. 26, p. 241-256, jan./mar. 1999.
- BUARQUE, Cristovam. *Admirável mundo atual: Dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado*. São Paulo: Geração Editorial, 2001.
- CAPITANT, Henri. *Vocabulario Juridico*. Trad. Aquiles Horacio Guaglianone. Buenos Aires: Depalma, 1961.
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. O direito à cidade: A experiência brasileira de democratização do marco legal urbano. *Constituição e Democracia*. Brasília, n. 19, p. 4-5, jan-fev. 2008.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, no. 34, p. 147-156, jun. 1997.
- COSTA, Alexandre Bernardino. Poder constituinte e democracia: um debate necessário. *Constituição e Democracia*. Brasília, a. 1, n. 1, p. 8-9, 5 fev. 2006.

- COUTURE, Eduardo J. *Vocabulário Jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1976.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DUTRA, Olívio. Soluções para a habitação das famílias de baixa renda. *Valor Econômico*. São Paulo, 13 set. 2004.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais: elementos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas Constitucionais Programáticas: Normatividade, Operatividade e Efetividade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas* [texto de apoio às discussões Vª Conferência das Cidades]. Brasília: Câmara dos Deputados, dez. 2003.
- FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga*. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.
- HAHNEMANN, Allan; e FREITAS, Cleuton César Ripol de. Aspectos sociojurídicos da ocupação sonho real à luz da formação urbana de goiânia e dos direitos à moradia. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba, v. 43, 2005. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/6975/4953>. Acesso em: 10 dez. 2007.
- INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito Social à Moradia e a Efetividade do Processo: contratos do sistema financeiro da habitação*. Curitiba: Juruá, 2002. .
- KRELL, Andreas J. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIRA, Ricardo Pereira. Ocupação de terras e direito à moradia. In: *Direito, advocacia e mudança*. Brasília: OAB Conselho Federal, 1996, v. 2, p. 63- 66.
- LOPES, Jose Reinaldo de Lima. Cidadania e propriedade perspectiva histórica do direito à moradia. *Revista de Direito Alternativo*. São Paulo, n. 2 p. 114-136, 1993.
- LOPES, Jose Reinaldo de Lima. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.
- MAIA, Luciano Mariz. Do Direito à Habitação. *O Norte*. João Pessoa-PB, 9 mai. 1996.

- MARGALIT, Avishai. *La Société Décence*. Paris: Éditions Climats, 1999.
- MARICATO, Erminia. A bomba relógio das cidades brasileiras. *Democracia Viva*. Rio de Janeiro, v. 11, p. 3-7, 2001.
- MARICATO, Erminia. A nova Política Nacional de Habitação. *O Valor*. São Paulo, 24 nov. 2005.
- MELLO, Nishlei Vieira de. O direito de morar e o direito à memória: um olhar sobre o Acampamento da Telebrasília. In: *Direito à memória e à moradia: realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do acampamento da Telebrasília*. Brasília: UnB, 1999, p. 77-91.
- NARDI, Maria Elenir. O Acampamento da Telebrasília e a sua luta pelo direito de morar. In: *Direito à memória e à moradia: realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do acampamento da Telebrasília*. Brasília: UnB, 1999, p. 21-55.
- NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Constitucionalismo e direitos sociais: um enfoque ao direito social de moradia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002 [Dissertação de mestrado].
- PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil*. Trad. Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- ROSA, Fábio Bittencourt. Justiça e Habitação. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 jul. 1997.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. *Cadernos de Pesquisa do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análises e Planejamentos*. São Paulo, n. 7, p. 65-80, mai. 1997.
- SAULE JUNIOR, Nelson; e RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à moradia. In: LIMA JR, Jayme Benvenuto; e ZETTERSTRÖM, Lena (orgs.). *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 109-160.
- SAULE JUNIOR, Nelson; e CARDOSO, Patrícia. *Direito à Moradia no Brasil - Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Pólis, 2005.
- SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (coord.). *A Cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, p. 205-230.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Fundamentação teórica do direito de moradia. In: *Direito e Avesso*. Brasília: UnB, v. 1. n. 2, p.13-17, 1982.

STEINBRUCH, Benjamin. Um milhão de casas populares. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 15 jan. 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica (jurídica): compreendemos porque interpretamos ou interpretamos porque compreendemos? Uma resposta a partir do Ontological Turn. Estudos Jurídicos. *Revista da Unidade de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale dos Sinos [UNISINOS]*. São Leopoldo, v. 37, n. 101, set-dez. 2004.

TATE, Neal; e VALLINDER, Tobjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: University Press, 1995.

THEODORO, Marcelo Antonio. *Direitos Fundamentais e sua Concretização*. Curitiba: Juruá, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial, os Direitos Sociais e a Reserva do Possível. In: Antônio José Avelãs Nunes; e Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (org.). *Diálogos Constitucionais: Brasil-Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 447-471.

VALADARES, Jorge de Campos. Qualidade do espaço e habitação humana. *Ciência & Saúde Coletiva*. São Paulo, v. 5, n.1, p.83-98, 2000.

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.15, no.44, p. 5-34, out. 2000.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palácios Cunha; e BURGOS, Marcelo Baumam. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIDAL, Dominique. A linguagem do respeito. A experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas. *Dados*. Rio de Janeiro, v.46, n. 2, pp. 265-287, 2003.

* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Professor Assistente do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Advogado. Contato: gustavorabay@justice.com

* Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

[1] Ahmed Soliman. *A possible way out: formalizing housing informality in egyptian cities*. Lanham, University Press of America, 2004, 119-120 *apud* Mike Davis. *Planeta Favela*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 37-39.

[2] A expressão remete à Boaventura Santos, que identifica sociologia das ausências e a sociologia das emergências como a possibilidade de expandir “o domínio das experiências sociais já disponíveis”, contudo negligenciadas e, em um segundo momento, expandir “o domínio das experiências sociais possíveis”. Em outras palavras, propõem uma “arqueologia das existências invisíveis”.

[3] Cf. Pedro Abramo. *A cidade caleidoscópica*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007, *passim*.

[4] John Turner. Housing as a Verb. In: John Turner; e Robert Fichter (orgs.). *Freedom to Build*. Nova Iorque: Macmillan, 1972 *apud* Mike Davis. *Planeta Favela*, cit., p. 39.

[5] Aqui faço uma analogia ao conceito de “sociedade decente” do filósofo israelense Avishai Margalit, para quem a sociedade decente é aquela em que ninguém pode ser humilhado pelas instituições. Cf. Avishai Margalit. *La Société Décente*. Paris: Éditions Climats, 1999, *passim*. Segundo Dominique Vidal, “Sob vários aspectos, reconhece-se nesse conceito de humilhação aquilo que o habitante pobre da cidade considera humilhante. Em seu discurso sobre a injustiça social, esses indivíduos se referem constantemente à brutalidade policial, ao mau atendimento que recebem no serviço público e a atitudes condescendentes por parte de quem ocupa cargos importantes. As empregadas domésticas também se queixam dos patrões que dão ordens e as repreendem como se falassem com um cachorro e que lhes fornecem comida de má qualidade. Quando passam por esse sentimento de humilhação, os brasileiros pobres falam de “falta de respeito” e costumam dizer que são tratados não como seres humanos, e sim como animais. Isso faz pensar no conceito de humilhação de Margalit, que a define como ‘a recusa de formas específicas de vida pelas quais os seres humanos exprimem sua humanidade’”. Dominique Vidal. A linguagem do respeito. A experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas. *Dados*. Rio de Janeiro, v.46, n. 2, pp. 265-287, 2003.

[6] Fustel de Coulanges. *A Cidade Antiga*. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975, p. 52.

[7] Henri Capitant, ao fazer remissão ao Código Civil Francês (arts. 632 a 634), esclarece que o direito de habitação consiste em direito real inalienável que confere ao beneficiário da faculdade de utilizar-se um imóvel para alojamento próprio e de sua família, como medida necessária ao seu bem estar. Cf. Henri Capitant. *Vocabulario Juridico*. Trad. Aquiles Horacio Guaglianone. Buenos Aires: Depalma, 1961.

[8] Pietro Perlingieri. *Perfis do Direito Civil*. Trad. Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 199.

[9] *Idem*, p. 199.

[10] “Art. 11. Os Estados partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado par si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimentas e

moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial dessa cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

[11] Fernando Mussa Abujamra Aith. *O Direito à Moradia e Suas Garantias no Sistema de Proteção dos Direitos Humanos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002 [Dissertação de Mestrado. Área de concentração: Filosofia e Teoria Geral do Direito].

[12] Destaque-se o art. 43 da Agenda: “Art. 43. Uma moradia adequada significa algo mais que um simples teto para se guarnecer, significa também dispor de lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança na posse, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, infra-estrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, controles apropriados da qualidade do meio ambiente e de saúde pública, localização adequada e com acesso aos serviços básicos”.

[13] Celso Furtado. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 17-19.

[14] Fonte: Secretaria de Política Urbana do Governo Federal, SEPURB/FJP, 1996. Segundo Olívio Dutra, então Ministro das Cidades (órgão que gerencia o setor habitacional nacional, por meio de uma Secretaria vinculada), há estimativas que, de 1995 a 2002, apenas 30% dos recursos investidos em habitação popular foram destinados à população de baixa renda. “Ignorar tal demanda tem um alto preço: de acordo com o Censo 2000, o Brasil chegou ao final do século 20 com 3.905 favelas disseminadas por todo o país. É um problema que vem se agravando ao longo dos anos, como o comprovam as estatísticas. As taxas de crescimento dos domicílios favelados superam em muito as taxas de crescimento domiciliar: entre 1991 e 2000, os domicílios favelados cresceram 4,18% ao ano, enquanto a taxa de crescimento domiciliar no mesmo período foi de 2,8% ao ano. Em 1950, das cidades brasileiras, apenas São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de 1 milhão de habitantes. Em quatro décadas, 13 cidades atingiram este patamar. Hoje, além das regiões metropolitanas de São Paulo, que abrange 39 municípios, e do Rio de Janeiro, que inclui 21 cidades, existem outras 10 grandes metrópoles. Juntas, elas abrigam 33,6% da população brasileira. Nestas regiões, devido à falta de moradias, os assentamentos periféricos têm aumentado consideravelmente a sua área de ocupação. Os números evidenciam a necessidade de revigoração do financiamento imobiliário, com a reestruturação institucional e legal do setor (...)”. Olívio Dutra. Soluções para a habitação das famílias de baixa renda. *Valor Econômico*. São Paulo, 13 set. 2004. Dados complementares sobre a habitação social no Brasil podem ser obtidos em consulta ao site do Ministério das Relações Exteriores [Política Externa, Agenda, Desenvolvimento, Habitação]. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/desenvolvimento/habitacao.asp>.

Estudo recente da Fundação João Pinheiro, contratada pelo Governo brasileiro, estimou o déficit habitacional do Brasil, em 1995, em 4 milhões de novas moradias urbanas e 1,6 milhão de novas moradias na área rural. Da necessidade de moradias urbanas, 55% referem-se a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, 29% a famílias

com renda mensal de dois a cinco salários mínimos e 16% a famílias com renda superior a cinco salários mínimos. Na área rural, a concentração da necessidade de moradias na faixa de até dois salários mínimos cresce para 78%, enquanto na faixa de dois a cinco salários mínimos é de 16% e naquela acima de cinco salários mínimos é de apenas 6%.

Para uma análise mais atual e pungente, com dados das Relatorias Nacional e Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), que confirmam descaso histórico com a precariedade da situação da moradia das populações de baixa renda no País, cf. Nelson Saule Júnior e Patrícia Cardoso. *Direito à Moradia no Brasil - Violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro*. São Paulo: Pólis, 2005.

[15] A expressão “moradia”, só foi incluída no art. 6º (“Direitos sociais”) com a Emenda à Constituição nº 26, de 2000. Ainda assim, o direito à moradia já encontrava previsão constitucional no art. 7º, inciso IV, da Constituição de 1988, como bem consubstanciador do salário mínimo nacional. No mesmo rumo, o art. 182, *caput*, prevê o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[16] José Carlos Vieira de Andrade. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 38-39.

[17] É o caso da concretização judicial do direito à moradia frente à possibilidade de penhora de imóvel familiar para o pagamento de fiança: o Supremo Tribunal Federal proferiu recente decisão em que o relator, ministro Carlos Mário Velloso, afirmou o art. 6º, da Constituição, impede a constrição judicial, embora a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, permita a penhora de imóvel de família por “obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação”, eis que o referido dispositivo constitucional inclui entre os direitos sociais básicos, o direito à moradia, incluído pela Emenda Constitucional nº 26/2000, a qual não teria recepcionado a previsão normativa do art. 82, da Lei nº 8.245/1991, que, por seu turno, acrescentou o inc. VII ao art. 3º, da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990. Cf. Recurso Extraordinário n.º 352.940-4 (São Paulo). Min. Relator: Carlos Velloso. Data do julgado: 24 abr. 2005. Ainda não houve publicação no Diário da Justiça da União. Eis o trecho fundamental do voto condutor: “tendo em vista o princípio isonômico, o citado dispositivo inciso VII do art. 3º, acrescentado pela Lei 8.245/91, não foi recebido pela EC 26, de 2000. Essa não recepção mais se acentua diante do fato de a EC 26, de 2000, ter estampado, expressamente, no art. 6º, C.F., o direito à moradia como direito fundamental de 2ª geração, direito social. Ora, o bem de família - Lei 8.009/90, art. 1º - encontra justificativa, foi dito linha atrás, no constituir o direito à moradia um direito fundamental que deve ser protegido e por isso mesmo encontra garantia na Constituição”. Cf., ainda, Eliane Maria Barreiros Aina. *O fiador e o direito à moradia: direito fundamental à moradia frente à situação do fiador proprietário de bem de família*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

[18] Regina Maria Macedo Nery Ferrari. *Normas Constitucionais Programáticas: Normatividade, Operatividade e Efetividade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 239.

[19] Marcelo Antonio Theodoro. *Direitos Fundamentais e sua Concretização*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 120. Esclarece, ainda, o mesmo autor: “A aferição desta disponibilidade é feita em função do orçamento. Justifica-se que a concessão de determinadas prestações, ou seja, a realização de determinados direitos, pode implicar a inviabilização da consecução de outros”. *Idem*, p. 120.

[20] Ricardo Lobo Torres. O Mínimo Existencial, os Direitos Sociais e a Reserva do Possível. In: Antônio José Avelãs Nunes; e Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (org.). *Diálogos Constitucionais: Brasil-Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 447-471

[21] Cf. Eduardo Appio. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005, *passim*.

[22] A doutrina aqui referida encontra-se em sua obra “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, originalmente publicada em 1968. Cf. José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

[23] Lenio Luiz Streck. Hermenêutica (jurídica): compreendemos porque interpretamos ou interpretamos porque compreendemos? Uma resposta a partir do Ontological Turn. *Estudos Jurídicos. Revista da Unidade de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale dos Sinos*. São Leopoldo, v. 37, n. 101, set-dez. 2004, p. 30-31.

[24] De grande interesse para a pesquisa, mas insuscetível de uma análise mais circunstanciada, face às limitações naturais do estudo – em especial quanto à extensão –, é a questão da juridificação ou judicialização da política. O tema é extremamente instigante e perfila algumas nuances variáveis na doutrina, inclusive quanto à designação, mas todos aferrados ao mesmo objetivo central: a análise conjuntural da chamada “construção/expansão do poder do Judiciário”. A obra referencial desse temário é C. Neal Tate; e Tobjörn Vallinder. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: University Press, 1995. Entre nós, destacam-se os trabalhos de Luiz Werneck Vianna; Maria Alice Rezende Carvalho; Manuel Palácios Cunha Melo; e Marcelo Baumam Burgos. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999; e Marcus Faro de Castro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, no. 34, p. 147-156, jun. 1997.

[25] Andreas J. Krell. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (des) Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 51.

[26] Loreci Gottschalk Nolasco. *Constitucionalismo e direitos sociais: um enfoque ao direito social de moradia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002 [Dissertação de mestrado], p. 199.

[27] Cf. Lenio Luiz Streck. A concretização de direitos e a validade da tese da constituição dirigente em países de modernidade tardia. In: Antônio José Avelãs Nunes e Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (org.). *Diálogos Constitucionais: Brasil-Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 301-37. Mais diretamente associado ao tema central dos presentes escritos v. Fernando Guilherme Bruno Filho. Eficácia das Normas Constitucionais de Direitos Fundamentais: o direito a habitação. *Cadernos de*

Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo, v.7, n. 26, p. 241-256, jan./mar. 1999; e Alessandra Gotti Bontempo. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

[28] Ernest Wolfgang Böckenförde. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Trad. Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 67-68.

[29] Intervenção Federal 492/SP. Acórdão do Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes. Data do acórdão: 26/03/2003. Publicado no Diário da Justiça da União de 01/08/2003.

[30] Ricardo Lobo Torres. O Mínimo Existencial, os Direitos Sociais e a Reserva do Possível. In: Antônio José Avelãs Nunes; e Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (org.). *Diálogos Constitucionais: Brasil-Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 465.

[31] Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão de 29/04/2004. Informativo do STF nº 345/2004. Permite-se transcrever a ementa do julgado: Ementa: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração).

[32] No item 2 do art. 1º da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, esse é definido como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também

o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural”. Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006 (Fórum Social das Américas, Quito, julho de 2004, Fórum Mundial Urbano, Barcelona, setembro de 2004, V Fórum Social Mundial, Porto Alegre, janeiro 2005. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=139. Acesso em: 21 dez. 2007.

[33] Patrícia de Menezes Cardoso. O direito à cidade: A experiência brasileira de democratização do marco legal urbano. *Constituição e Democracia*. Brasília, n. 19, p. 4-5, jan-fev. 2008.

[34] Cf. Jorge de Campos Valadares. Qualidade do espaço e habitação humana. *Ciência & Saúde Coletiva*. São Paulo, v. 5, n.1, p.83-98, 2000.

[35] Pedro Abramo. *A cidade caleidoscópica*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

[36] Cf. Licia Valladares. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.15, no.44, p. 5-34, out. 2000.

[37] Cf. Milton Santos. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006; e Milton Santos. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

[38] Rita Amaral *Povo-de-santo, povo de festa - Estudo antropológico do estilo de vida dos adeptos do candomblé paulista*. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Departamento de Antropologia da Universidade de São Paulo, 1992, p. 38.

[39] Milton Santos. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007, p. 22.

[40] *Idem*, p. 25.

[41] *Idem*, p. 27.

[42] *Idem*, p. 30.

[43] Zygmunt Bauman. *Tempos Líquidos*. São Paulo: Zahar, 2007, p. 77-78.

[44] *Idem*, p. 79.

[45] Cf. Cristovam Buarque. Admirável mundo atual: Dicionário pessoal dos horrores e esperanças do mundo globalizado. São Paulo: Geração Editorial, 2001 [conferir os verbetes *castelos modernos, condomínios, encastelamento urbano e lógica da apartação*]. O verbete “Encastelamento urbano” concentra essas preocupações: “Pouco a pouco, a implantação da apartação cria um sistema de separação física entre os grupos sociais. Como os castelos medievais, a paisagem do Brasil se reorganiza em uma rede de ilhas privilegiadas, cercadas contra os pobres, num processo de encastelamento

urbano. É isso o que está em implantação no Brasil, com os *shopping centers*, os condomínios, os *beach parks*, as ruas fechadas, as casas cercadas, os prédios protegidos por sistemas de forte aparato eletrônico, os campi universitários cercados, os vidros dos carros usados como barreira contra os meninos de rua, as praças cercadas, a deficiência no sistema de transporte urbano dificultando o ingresso de pessoas da periferia aos locais freqüentados pela elite, a proibição da entrada de nordestinos em cidades do sul do país, e assim por diante”. Nesse mesmo sentido, Jacques Attali, economista e ex-assessor do ex-presidente francês François Mitterrand, utiliza a expressão “*cooconing*”: Simultaneamente ao nomadismo e em contradição com ele, vai-se reforçar a tendência ancestral dos homens e sobretudo das mulheres de buscar refúgio num casulo, proteger-se em seu interior, abrigar-se nele a ponto de não mais querer sair, como sedentários sitiados. As tecnologias da informação permitirão atender ao essencial das exigências sociais sem precisar sair de casa; em muitas profissões, as telecomunicações tornarão possível o trabalho em casa; as redes multimídia permitirão comprar praticamente tudo em casa e efetuar todas as operações bancárias sem ir a uma agência. Também será possível aprender fora da escola, receber um diagnóstico sem ir ao médico, dispor em casa de todas as formas de cozinha e distração, de esporte e viagem (virtual, naturalmente). Decididamente, será possível levar uma vida praticamente completa, do nascimento à morte, sem precisar pôr o nariz fora de casa. A realidade virtual transformará o movimento em sedentarismo virtual e o *cocooning* em nomadismo imaginário...” Cf. Jacques Attali. *Dicionário do Século XXI*. Trad. Clóvis Marques Rio de Janeiro: Record, 2001.

[46] Milton Campos. *O espaço do cidadão*, cit., p. 59.

[47] *Idem*, p. 59.

[48] “No meio urbano, a relação - legislação/mercado fundiário/exclusão - está no centro da segregação territorial”, como lembra Erminia Maricato. A bomba relógio das cidades brasileiras. *Democracia Viva*. Rio de Janeiro, v. 11, p. 3-7, 2001.

[49] Milton Santos. *O espaço do cidadão*, cit., p. 62-63.

[50] *Idem*, p. 63.

[51] Latife Tekin. *Berji Kristin: Tales from the Garbage Hills*. Londres: Marion Boyars, 1996 [publicado na Turquia em 1984] *apud* Mike Davis. *Planeta Favela*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 48.

[52] Mike Davis. *Planeta Favela*, cit., p. 48.

[53] "Sonho Real - Uma história de luta por moradia", feito pelo Centro de Mídia Independente de Goiânia em 2005.

[54] Allan Hahnemann; e Cleuton César Ripol de Freitas. Aspectos sociojurídicos da ocupação sonho real à luz da formação urbana de goiânia e dos direitos à moradia. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba, v. 43, 2005. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewFile/6975/4953>. Acesso em: 10 dez. 2007.

[55] <http://www.anovademocracia.com.br/index.php/Sonho-Real-na-paz-dos-cemiterios.html>.

[56] Acompanhei esse momento de angústia em Goiânia, já decorridos alguns meses da desocupação, em julho de 2005. Fui participar do Encontro Nacional de Estudantes de Direito, exatamente para palestrar sobre a *dimensão cnstitucional do direito à moradia*. Ao encontrar com os desabrigados no ginásio, no Centro de Goiânia, logo me veio à mente *Vidas secas*, de Graciliano Ramos.

[57] Segundo informações do próprio Ministério, “o bairro já abriga cerca de mil famílias e quando concluído terá 2.470 casas com área de 40,07m², parque ecológico, três creches, escolas, centro comercial, postos de saúde e policial, reservatório de água, asfalto na linha de ônibus, terminal de transporte, energia elétrica e rede de água, moderno sistema de segurança, polícia comunitária com casas destinadas aos policiais”. Ministério das Cidades. *Marcio Fortes entrega 1.046 unidades habitacionais em Goiânia. Brasília, 8 dez. 2007. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/noticias/marcio_fortes_entrega_1.046_unidades_habitacionais_em_goianiaAcesso em 21 jan. 2008.*

[58] João Sette Whitaker Ferreira. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas* [texto de apoio às discussões Vª Conferência das Cidades]. Brasília: Câmara dos Deputados, dez. 2003.

[59] Cf Maria Elenir Nardi. O Acampamento da Telebrasília e a sua luta pelo direito de morar. In: *Direito à memória e à moradia: realização de direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do acampamento da Telebrasília*. Brasília: UnB, 1999, p. 21-55; e Nishlei Vieira de Mello. O direito de morar e o direito à memória: um olhar sobre o Acampamento da Telebrasília. In: *Direito à memória e à moradia*, cit., p. 77-91.

[60] Alexandre Bernardino Costa. Poder constituinte e democracia: um debate necessário. *Constituição e Democracia*. Brasília, a. 1, n. 1, p. 8-9, 5 fev. 2006.

[61] Erminia Maricato. A nova Política Nacional de Habitação. *O Valor*. São Paulo, 24 nov. 2005.

[62] Nelson Saule Junior. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. *Cadernos de Pesquisa do CEBRAP* [Centro Brasileiro de Análises e Planejamentos]. São Paulo, n. 7, p. 65-80, mai. 1997, p. 70-71.