



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

**DIREITO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL E SUAS
INTEGRAÇÕES NO ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Carlos Magno Alhakim Figueiredo Júnior

Orientadores:

Professora Doutora Paula de Castro Silveira

Professor Doutor Alex Sander Pires

Número do candidato: 30001903

Janeiro de 2024

Lisboa

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JUNIOR

**DIREITO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL E SUAS
INTEGRAÇÕES NO ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE**

Dissertação apresentada no curso de
Direito da Universidade Autónoma de
Lisboa como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Direito.

Janeiro de 2024

Lisboa

“do you fear that one day you will return to the dreams of the city?”.
(*The Sandman*: masterofdreams, #51 book, A Tale of Two Cities, Neil Gaiman).

À Jojoka e Titita...

Agradeço a todos os amigos que participaram dessa caminhada.
Primeiramente a Deus.
Dos Amigos da Turma.
Aos integrantes de minha boyband (Kiko, Fabio, Andrey).
Aos amigos do Hostel, Yes Lisbon que me acolheram:
Renata, Pedro, Fabio Rasta, Pedro, Fabio Vicente, Luiz, Dayane, Rui, Duarte, Thales... e toda
equipe de staff do Hostel.
A UAL pela oportunidade de aprendizado e realização de um sonho.
A minha família, meu amores.

RESUMO

A Constituição de Portugal, assim como a brasileira, institui normas ambientais que estipulam tarefas e obrigações do Estado e normas que garantem direitos subjetivos aos cidadãos. O direito à moradia adequada e ao meio ambiente equilibrado tem especial destaque entre os direitos fundamentais e requerem uma atuação efetiva do Estado, e também da sociedade, na tentativa de criar um convívio pacífico entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente. Esses devem estar em consonância com a legislação urbanístico-ambiental, em decorrência da condição imprescindível de preservar o meio ambiente e conceder uma vida digna a todos. Dessa forma, foi realizada uma larga pesquisa doutrinária, possibilitada pelo Direito Comparado, apresentando doutrinadores portugueses e brasileiros, no campo da questão do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Chegou-se à conclusão de que a teoria e o arcabouço legislativo existente no Brasil e em Portugal ainda não foram capazes de garantir que o direito à habitação nesses países se efetivasse em conjunto com a integração ao espaço social da cidade.

Palavras-chave: habitação adequada, meio ambiente equilibrado, legislação internacional, norma constitucional.

ABSTRACT

The Constitution of Portugal, as well as the Brazilian, establishes environmental norms that stipulate tasks and obligations of the State and norms that guarantee subjective rights to the citizens. The right to adequate housing and the environment, has special prominence among the fundamental rights and requires an effective action by the State and also by society in an attempt to create a peaceful coexistence between urban development and the environment, which must be in line with urban-environmental legislation, as a result of the essential condition of preserving the environment and granting a dignified life to all. A vast doctrinal research was carried out, through Comparative Law, analyzing Brazilian and Portuguese scholars, within the scope of the question of the right to housing and to a balanced environment. Coming to the conclusion that all the theory and the existing legislative framework in Brazil and Portugal have not yet been able to guarantee that the right to housing in these countries takes effect together with the integration into the social space of the city.

Keywords: *Adequate housing, Balanced environment, International Legislation, Constitutional Norm.*

SUMÁRIO

SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	9
1. DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA	13
1.1 TRATADOS, ACORDOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS RELEVANTES.....	14
1.1.1. Contextualização histórica	15
1.1.2. Carta das Nações Unidas.....	19
1.1.3. Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	19
1.1.4. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.....	22
1.1.5. Agenda 21.....	24
1.1.6. Agenda Habitat.....	27
1.1.7. Agenda 2030.....	27
1.2.1. Brasil	32
1.2.1.1. Norma constitucional e direito à habitação	32
1.2.1.2. Efetivação da norma constitucional	35
1.2.1.3. Função social da propriedade	36
1.2.2. Portugal	40
1.2.2.1. Legislação portuguesa e o direito à habitação e/ou moradia.....	40
1.2.2.2. Norma constitucional	44
1.2.2.3. Função social da propriedade	49
1.3 PANORAMA ATUAL DO DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA.....	53
2.1. DIREITO AO MEIO AMBIENTE NOS TRATADOS INTERNACIONAIS	66
2.2. NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE	70
2.2.1. Brasil	70
2.2.1.1. Norma constitucional e o meio ambiente.....	70
2.2.2. Portugal	75
2.2.2.1. Norma constitucional e o meio ambiente.....	76
2.2.2.2. Áreas de proteção ambiental	82
3. DIREITO À HABITAÇÃO E DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SUAS INTEGRAÇÕES AO ESPAÇO SOCIAL DAS CIDADES	85
3.2 O ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE	91
3.2.1. Campo social	95
3.2.2 <i>Habitus</i>	98
3.3. HABITAÇÃO NO PLANO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO	102
3.3.1 Regularização Fundiária Urbana	108
3.4. O DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA INSERIDA NO ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

A questão do direito à habitação é universalmente reconhecida e amparada por documentos fundamentais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966). No entanto, os conflitos sociais que ocorrem em virtude da falta de habitação existem e configuram-se como um problema real e global, pois, se a habitação é um direito universal da pessoa humana, sem essa habitação, o indivíduo perderá a sua dignidade. Com efeito, não obstante a importância desse direito no campo legislativo e apesar de todo o desenvolvimento económico conquistado, o número de cidadãos que não têm uma moradia adequada ainda é muito grande tanto no Brasil quanto em Portugal.

O presente estudo busca explorar o direito à habitação, avaliando como ele é compreendido no contexto jurídico, examinando legislações internacionais (tratados, acordos, convenções etc.) que têm o objetivo de cativar a cooperação entre os países, com a intenção de propor soluções para problemas comuns, em especial os relacionados à habitação adequada. Exploraremos, também, as legislações nacionais de ambos os países que visam a normatização e a criação de políticas públicas com o intuito de identificar lacunas e desafios.

Em relação à nomenclatura, no contexto jurídico brasileiro, não existe diferença relevante no conceito adotado para “direito à habitação” e “direito à moradia”, cujos termos são usados como sinónimos, ou seja, o direito à moradia é equivalente ao direito à habitação nos Tratados, Convenções e na Constituição Brasileira. Por outro lado, em Portugal, utiliza-se, sobretudo, a expressão direito à habitação tanto no corpo de Tratados, quanto na Constituição e em legislações ordinárias.

Quanto a nós, entendemos que existe de fato uma diferença significativa entre esses conceitos jurídicos, diferença essa que irá ser objeto de melhor tratamento no decurso desta dissertação. Desde logo, o direito à habitação está associado à ideia de casa própria, de uma propriedade, tendo assim uma natureza económica. Já no que respeita ao direito à moradia, uma das suas principais dimensões é a sua incorporação em tratados internacionais, onde é entendido como um direito fundamental com implicações sociais e humanitárias.

Apesar do direito à habitação ser muitas vezes exercido de maneira inadequada na sociedade brasileira, tendo em vista que não existe um planejamento urbano prévio na maioria das cidades, não se deve deixar de lado as questões relacionadas com o direito ao ambiente equilibrado, pois a ocupação irregular do espaço urbano pode afetar negativamente o meio

ambiente, pois áreas de preservação ambiental são constantemente invadidas e loteadas, formando verdadeiros conglomerados humanos, em nome do direito à habitação/moradia.

A esse respeito, é notório que o tema da habitação e do meio ambiente possui amplo acervo legislativo e doutrinário em ambos os sistemas jurídicos, ante a sua relevância social, jurídica, política e econômica. Mesmo assim, esse vasto acervo ainda não é suficiente. Sendo necessário despertar uma nova consciência para o planejamento urbano em consonância com a manutenção do meio ambiente equilibrado, de forma a efetivar o direito à habitação/moradia, promovendo uma maior harmonização entre esses direitos fundamentais, tendo em vista a necessidade de uma integração bem-sucedida das comunidades no espaço urbano.

A presente pesquisa torna-se igualmente relevante na medida em que visa proporcionar uma comparação entre a forma como Brasil e Portugal têm lidado com as questões do direito à habitação e de proteção do ambiente. Logo, possibilita a demonstração de aspetos positivos e negativos em ambos os sistemas jurídicos.

Espera-se, ainda, através deste estudo, auxiliar no âmbito acadêmico e social como fonte para futuras pesquisas e contribuir para que gestores utilizem as informações aqui compartilhadas, visando a implantação de políticas públicas que tenham como objetivo efetivar o direito à habitação e ao ambiente equilibrado.

No contexto das pressões do desenvolvimento urbano e da complexidade do planejamento das cidades, o problema principal que norteia a presente pesquisa parte dos seguintes questionamentos: A teoria e o arcabouço legislativo existente são capazes de garantir que o direito à habitação no Brasil e em Portugal se efetive em conjunto com a integração ao espaço social da cidade? O direito à habitação é um direito fundamental? Os princípios constitucionais brasileiros e portugueses são aplicáveis ao direito à moradia? Existe possibilidade de interpretação do direito fundamental à moradia conforme a Constituição desses dois países? Como hipótese, a pesquisa irá concluir que, as legislações nacionais de Portugal e especialmente a do Brasil, apesar de extensas, não garantem o direito à habitação adequada e muito menos o direito à habitação ambientalmente adequada.

Com efeito, o objetivo geral é investigar, por meio de análise de Direito Comparado, o direito à habitação em Portugal e no Brasil e suas integrações ao espaço social das cidades e ao ambiente equilibrado. Os objetivos específicos, considerando a temática: (1) examinar o direito à habitação adequada, demonstrando seu histórico e abordagem nos tratados, acordos e convenções internacionais, com enfoque nas normas constitucionais do Brasil e de Portugal, bem como a função social da propriedade; (2) identificar o direito ao ambiente equilibrado, tendo como base os tratados internacionais e as normas constitucionais dos dois países; e (3)

analisar a correlação do direito à habitação e ao ambiente equilibrado, trazendo a habitação nos planos dos direitos sociais, e o direito à habitação adequada inserida no espaço social da cidade.

A presente pesquisa visa contribuir com a solução da eterna dança (para não chamar de luta) entre os grupos sociais, que é a melhor demonstração do que ocorre no espaço social das cidades. Bourdieu¹ nos ensina a observar essa harmonia, que é o espaço social da cidade, mas devemos melhorar as condições de vida para todos, ou com alterações graduais ou com métodos revolucionários.

Nesse processo, é importante destacar a necessidade do poder público de assistir a toda a população, pois todos fazem parte da sociedade e acabam por dividir a cidade, mesmo que ocorra de fato uma separação por ambientes, onde cada um habita e transita costumeiramente. Todos compõem a mesma cidade, a mesma sintonia. Apesar de eventualmente ocorrer a luta cotidiana pela proteção de cada grupo social específico, o poder público deve ser imparcial e olhar pelo bem da sociedade, não sendo um fardo para a população mais pobre ser eternamente condenada a viver em imóveis ilegais e em zonas sem infraestrutura básica.

O resultado esperado é que se noticie a órgãos públicos brasileiros e portugueses a necessidade de políticas públicas mais incisivas e flexíveis, conforme as diversidades de ambientes e situações, para o combate da falta de habitação adequada e devidamente integrada à cidade, respeitando-se o meio ambiente.

No aspecto metodológico, esta dissertação se caracteriza como uma pesquisa do tipo descritiva e qualitativa. Sendo o estudo baseado em pesquisa bibliográfica efetuada em doutrinas, legislações, artigos, revistas, teses e dissertações acerca da temática. Realizou-se uma profunda investigação doutrinária, com base no Direito Comparado, passando por doutrinadores portugueses e brasileiros que tratam do meio ambiente equilibrado e do direito à moradia. Ressalta-se que a histórica relação cultural, política e jurídica entre os dois países facilita essa breve comparação.

Tendo em vista que a área do tema da moradia e do meio ambiente é parte dos Direitos Humanos, sendo, portanto, multidisciplinar, assim, buscou-se realizar uma leitura crítica, utilizando a técnica de fichamento, para construir um debate multidisciplinar entre juristas.

Nessa perspectiva, será abordado de que modo a ocupação irregular do espaço urbano prejudica o meio ambiente, até chegar ao entendimento do atual direito à moradia

¹ BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Estudos Avançados, v. 27, n. 9, 2013. p. 134.

adequada, orientado pela legislação internacional dos Direitos Humanos, na questão social, ambiental, política e económica, o conteúdo foi organizado em três capítulos.

Com efeito, no primeiro capítulo, aborda-se a legislação internacional e a legislação do Brasil e de Portugal, com os conceitos basilares do direito à habitação adequada, com um enfoque na função social da propriedade, bem como o panorama atual das habitações nos dois países. Já o segundo capítulo discute-se sobre o meio ambiente equilibrado, destacando as legislações internacionais e as normas dos dois países, com esclarecimento sobre as áreas que são protegidas pela legislação. Por fim, no terceiro capítulo, realizou-se uma conjugação do direito à habitação e ao meio ambiente, analisando o conflito entre direito à habitação adequada e ao meio ambiente equilibrado, inseridos no espaço social da cidade.

1. DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos e garantias fundamentais começaram a ter um especial destaque e aceitação, sendo que diversas entidades internacionais os trataram até com exagerada urgência e importância no intuito de atrair benefícios próprios. Na verdade, todos e quaisquer Direitos Humanos são urgentes, necessários e importantes igualmente para todas as pessoas.

Sobre Direitos Humanos, Dworkin ensina que “*uso a frase num sentido mais forte, que corresponde ao sentido forte de um direito político: para designar um trunfo*”², ou seja, o autor entende que Direitos Humanos são uma categoria mais forte de direito político. Este, por sua vez, segundo o autor, é como um “*trunfo*”³ que qualquer cidadão detém em face da comunidade política, algo que pode ser oponível ao próprio Estado. Todavia, como o próprio Dworkin afirma, só porque de fato alguém nomeia um direito como Direito Humano não significa que ele realmente o seja.

O Direito Humano, na concepção de Dworkin⁴, é uma atitude por parte do Estado e de seus representantes, em que esses prezam pelo autorrespeito e pela autenticidade, que são os dois princípios da dignidade, partindo de uma interpretação de boa-fé desses princípios. Nos tempos atuais, os Direitos Humanos estão previstos tanto no corpo das legislações nacionais, quanto em tratados, convenções e outros documentos internacionais.

Vários autores propõem estratégias classificatórias para esses direitos, sendo que os Direitos Humanos podem ser considerados trunfos contra a atuação do Estado. Dworkin,⁵ para defender tal ideia, tem como estandartes, em sua teoria, que somente a democracia pode proporcionar e garantir a dignidade, que o governo deve ser do povo, para o povo e feito pelo povo, sendo que cada cidadão terá direito a um voto, ou seja, igual participação.

Quando tratados de forma genérica, os Direitos Humanos fazem alusão à Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶, assinada em 1948 e fortemente influenciada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789⁷. Portanto, os Direitos

² DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012. p. 340.

³ *Idem*. p. 337.

⁴ DWORKIN, Ronald. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

⁵ *Idem*. p. 579

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. [Consult. 03 out. 2022].

⁷ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2015.

Humanos são normas que têm por base tratados, acordos e declarações com caráter internacional.

Já os direitos fundamentais estão positivados no corpo da constituição nacional, especialmente entre os arts. 5º e 17 da Constituição Federal Brasileira, e são garantidos, formalmente, dentro do Estado.

Assim, iniciaremos este capítulo trazendo alguns dos principais tratados, acordos e convenções internacionais relevantes para esta temática, para passarmos a delinear o direito à habitação adequada, especialmente nos contornos das constituições do Brasil e de Portugal.

1.1 TRATADOS, ACORDOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS RELEVANTES

A expressão “*direito à moradia adequada*” pode ser considerada como um conjunto de direitos mais específicos relacionados à moradia e às condições de vida, mas, em termos gerais, pode ser definida como o direito de viver em algum lugar com segurança, conforto, paz e dignidade. O direito à moradia é de importância central para o gozo não apenas de outros direitos sociais, económicos e culturais, mas também para o gozo efetivo dos direitos civis e políticos⁸.

*“A ideia de moradia não fica adstrita a recorrente noção da ‘casa própria’ – pois, vai, além disso, tornando-se um dos elementos daquele valor maior (admitido dentro da sistemática princípio lógica brasileira) chamado dignidade da pessoa humana”.*⁹A dignidade é considerada o valor constitucional supremo e, enquanto tal, deve servir, não apenas como razão para decisão de casos concretos, mas principalmente como diretriz para elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica em geral, e o sistema de direitos fundamentais, em particular.¹⁰

Apesar do lugar central do direito de todos a um padrão de vida adequado na ordem jurídica internacional, bilhões de pessoas não estão adequadamente abrigadas. Milhões em todo o mundo vivem em condições de risco à vida ou à saúde, em favelas superlotadas e

⁸ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão*. Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019. 236 p

⁹ CLEMENTE, A. S.; FREITAS, R. S. *Dimensão Humana do direito a moradia*. 2010. p.

¹⁰ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p.93.

assentamentos informais, ou em outras condições que não respeitam os Direitos Humanos e a dignidade.¹¹

Portanto, a nível internacional internacional, buscar-se legalmente assegurar a proteção do direito à uma moradia digna através de uma série de medidas disciplinadas em tratados, acordos e convenções internacionais, cobrando dos Estados-partes relatórios periódicos para apurarem como estão sendo executados os compromissos firmados internacionalmente.

Com efeito, a seguir, realizamos um breve histórico do direito à habitação no cenário internacional, especialmente no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966), para demonstrar esta posição.

1.1.1. Contextualização histórica

Os direitos fundamentais surgiram de lutas do homem em defesa das condições indispensáveis à pessoa humana. O seu desenvolvimento ocorreu “*no transcorrer de uma evolução histórico-social, como consequência das conquistas sociais e políticas que foram alcançadas pelo homem*”¹², embora não precisem estar determinados expressamente na carta constitucional de determinado país para serem considerados fundamentais. Os direitos fundamentais “*nascem, modificam, desaparecem, evoluem, ampliam-se, com o correr dos tempos. Sua historicidade rechaça na essência do homem ou na natureza das coisas*”.¹³

Dentre as principais características dos direitos fundamentais, Nathalia Masson¹⁴ cita: universalidade, historicidade, indivisibilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade, relatividade, inviolabilidade, complementaridade, efetividade e interdependência. A autora conclui que, como regra geral, os direitos constitucionais postos na Carta brasileira de 1988 têm aplicabilidade e eficácia imediata, “*no entanto, [é] plausível a existência de direitos desprovidos da capacidade de produzir integralmente seus efeitos de modo imediato, pois, para estes, fez a Constituição depender de legislação posterior e/ou políticas públicas a aplicabilidade plena e imediata*”.¹⁵

¹¹ NAÇÕES UNIDAS. *O direito a moradia adequada*. 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf> [Consult. 05 abr. 2022].

¹² MASSON, N. *Direitos e garantias fundamentais: Manual de Direito Constitucional*. 3 ed. ver. e atual. Bahia: Juspodivm, 2015. p. 190.

¹³ SILVA, Jose Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 57.

¹⁴ *op. cit.* MASSON, 2015. p. 219.

¹⁵ *idem.* p. 224.

Para Masson, os "*Direitos fundamentais*" e os "*Direitos Humanos*" afastam-se, portanto, no que tange ao plano de sua positivação, sendo os primeiros normas exigíveis no âmbito estatal interno, enquanto estes últimos “*são exigíveis no plano do Direito Internacional*”¹⁶. Afirma ainda que os Direitos Humanos são aplicáveis apenas no plano contrafactual/abstrato, sem a existência de qualquer normatividade, enquanto que, enquanto que os direitos fundamentais “*são os direitos humanos já submetidos a um procedimento de positivação, detentores pois, das exigências de cumprimento (sanção), como toda e qualquer outra norma jurídica.*”¹⁷

Sendo os direitos fundamentais preceitos declaratórios, são então prerrogativas reconhecidas pelos Estados como sendo válidas, perfazendo uma norma com as vantagens explícitas no texto constitucional. Já as garantias constitucionais são todos os instrumentos que estão previstos no ordenamento que visam assegurar a aplicação integral e indistinta no território brasileiro do disposto no corpo da Constituição.

Nas palavras de Canotilho, essa constitucionalização dos princípios fundamentais tem um grande significado jurídico, pois, de um lado, eles assumem força normativo-constitucional, dada a superação definitiva das ideias de Constituição como simples “*complexo de directivas políticas*”¹⁸ e, caso elas sejam rejeitadas, esses princípios dão “*a ideia de que as normas e princípios constitucionais são meramente programáticos, sem qualquer vinculatividade imediata*”¹⁹.

De acordo com Ramos²⁰, em virtude da aproximação do direito internacional com o direito interno na temática dos Direitos Humanos, tem-se perdido a importância da distinção entre estes e os direitos fundamentais. Conclui o autor que, partindo do andamento diferenciado para a aprovação de tratados e acordos internacionais de Direitos Humanos²¹, bem como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)²², a antiga separação entre Direitos Humanos e fundamentais estaria mitigada, pois os Direitos Humanos também são objeto de proteção internacional.

¹⁶ *idem.* p. 212.

¹⁷ *op. cit.* MASSON, 2015, p. 212.

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 1991. p. 92

¹⁹ *idem.* p. 92

²⁰ RAMOS, André de C. *Curso de Direitos Humanos*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 51

²¹ Constituição Federal do Brasil, Art. 5º. “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

²² Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 68. 1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

Dessa forma, relevante enfatizar que os direitos fundamentais dedicados ao ser humano são frutos de “*uma extensa evolução histórica, de onde foram surgindo gradualmente*”. O contexto doutrinário refere-se à “geração” dos direitos fundamentais por denotar coexistência, ou seja, cada nova geração dos direitos fundamentais se coaduna com a existente, sem obstá-la, em um processo cumulativo, aberto e mutável. Logo, a noção de gerações baseia-se em uma visão histórica que visa situar a evolução dos direitos fundamentais em épocas históricas, quais sejam:

Primeira geração – foram os primeiros a serem positivados, logo receberam a denominação de *primeira geração*. São os direitos e garantias individuais e políticos clássicos. Desdobraram-se no direito à vida, à liberdade religiosa, à propriedade, à participação política, à inviolabilidade de domicílio e o segredo de correspondência. São considerados indispensáveis a todos os seres humanos, assumindo, pois, caráter universalista.²³

Segunda geração – ou também denominados de *direitos sociais*, não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social. Essa geração surgiu em decorrência do crescimento demográfico, do processo de industrialização da sociedade e, principalmente, da gravidade das desigualdades sociais na virada do século XIX para o século XX. São direitos que obrigam o Estado a prestações positivas. Dizem respeito a assistência social, saúde, educação, trabalho, habitação, lazer etc.

Terceira geração – são os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos. “*Caracterizam pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas, da coletividade como um todo*”.²⁴ Essa geração surgiu no final do século XX, pautada, sobretudo, nas diferenças existentes entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, sendo então suscitados os direitos voltados ao desenvolvimento, ao progresso, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “*à autodeterminação dos povos, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, à qualidade de vida, os direitos do consumidor e da infância e juventude*”.²⁵

O direito existe, portanto, é como um conjunto das condições existenciais e evolucionais da sociedade, já o o direito de propriedade, é fator dinâmico nas relações sociais,

²³MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 137.

²⁴*Idem*. p. 137.

²⁵*op. cit.* MASSON, 2015. p. 192.

inibidor das vontades do indivíduo, é um instituto regulador de conflitos humanos. Segundo Wolkmer²⁶, o direito trata-se de produto da vida disposta aquando da eclosão das relações sociais proveniente de necessidades humanas.

O direito à habitação e à moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo de intimidade, condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão²⁷. E as doutrinas valorizam o papel da moradia na construção da dignidade humana, lugar esse onde o homem desfrutará de acomodação equivalente ao que precisa para viver.

No contexto do direito à habitação e à moradia, afirma Pires que “[...] a revolução industrial alterou significativamente o modo de vida da sociedade, na medida em que os campos foram abandonados e foi transformando os centros urbanos e grandes amontoados de gente, em habitações precárias e espremidas em pequenos espaços”.²⁸ Assim, é certo afirmar que o controle capitalista de produção leva à forma específica do direito à moradia e das políticas de habitação.

E, justamente, por isso, fomos levados a uma modificação social no que tange aos direitos do homem. Surgem assim, os Direitos Sociais de Segunda Geração²⁹, em contrapartida aos graves problemas sociais da difusão dos interesses do capitalismo do século XIX. Nas palavras de Menezes, “a partir deste patamar é que as condições mínimas de dignidade viáveis em dado momento e lugar são reconhecidas e asseguradas como ‘direito social’”.³⁰ Com o advento dos direitos sociais, o direito à moradia mostra-se como uma das urgências abarcadas por essa razão.

²⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideias e Instituições na Modernidade Jurídica*. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818177.pdf>>. [Consult. 30 set. 2020].

²⁷ BARRETO, Raquel de Oliveira. PAULA, Ana Paula Paes de. GONTIJO, Felipe Marques Carabetti. *As limitações das políticas de habitação portuguesa: reflexões sobre a importância de intersectorialidade*. Cad. EBAPE.BR vol.8 n°4. Rio de Janeiro. Dez. .2010

²⁸ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função Social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 43.

²⁹ São eles os direitos sociais, econômicos e culturais; os direitos da igualdade material, os direitos que exigem do Estado prestações aos trabalhadores para evitar que vivam na pobreza e na miséria decorrentes das tendências do capital de absorver as riquezas sociais para sua reprodução e de manter os trabalhadores nos níveis de subsistência (MENEZES, 2017, p. 46-47)

³⁰ MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica de Direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017. p. 47.

1.1.2. Carta das Nações Unidas

Tendo por base o período temporal em que esse tema foi abordado no âmbito do Direito Internacional, pode-se destacar, como ponto de partida, a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, que debutou uma época de universalização dos Direitos Humanos.

As Nações Unidas atuam numa ampla variedade de questões devido ao seu caráter internacional e aos poderes conferidos em sua Carta, que, como instrumento de direito internacional, vincula os Estados membros da ONU. A Carta anuncia que uma das intenções da Organização é fomentar e instigar o respeito às liberdades fundamentais e aos Direitos Humanos para qualquer pessoa.³¹

ARTIGO 1 – Os propósitos das Nações Unidas são:

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.³²

Abbé Pierre afirma que *“muito mais da metade dos habitantes do globo – isto consta dos relatórios científicos das Nações Unidas – não têm casa? E casa, neste relatório, é apenas o local em que dois esposos podem recolher, sozinhos, na sua dignidade de seres humanos, e não animais num estábulo”*.³³

1.1.3. Declaração Universal dos Direitos Humanos

Os direitos fundamentais surgiram de lutas do homem em defesa das condições indispensáveis à pessoa humana. O desenvolvimento deles ocorreu no transcorrer de uma evolução histórico-social, como consequência das conquistas sociais e políticas que foram alcançadas pelo homem, e cujos direitos foram gradativamente sendo esculpidos nos textos constitucionais, embora, como já abordado, esses direitos não precisam constar expressamente na carta constitucional de determinado país para serem considerados fundamentais³⁴.

³¹ NAÇÕES UNIDAS. *O direito a moradia adequada*. 2021. Disponível em? <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf> [Consult. 05 abr. 2022].

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas>> [Consult. 10 abr. 2022]

³³ PIERRE, Abbé. *O drama da habitação popular*. Rio de Janeiro: Agir Editora. 1957.

³⁴ *op. cit.* MASSON, 2015.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, todas as pessoas vêm ao mundo livres e iguais em dignidade e direitos, podendo inclusive invocar os direitos e as liberdades proclamados nessa declaração, sem nenhuma distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou qualquer outra situação³⁵.

Para Menezes,³⁶ “[...] a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento fundante da vigente ordem jurídica internacional que nada mais é do que a superestrutura do socioambientalismo global do capital”. E, com certeza, tal valorização do direito à moradia – bem como de outros direitos que demonstram necessidades básicas dos trabalhadores – ocorreu decerto a um passo adiante no embate jurídico.

Todavia, deve ser destacado que isso não resultou na resolução das necessidades relacionadas à habitação. Nesse cenário, as nações passaram a ter as suas responsabilidades evidenciadas junto às demais em virtude das violações aos Direitos Humanos. Todavia, o estudo põe em destaque o que se passava na época da Declaração dos Direitos Humanos (1948), ponto de partida para a questão da moradia, fazendo do processo de universalização dos Direitos Humanos um movimento recente em termos históricos.

O documento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (e os Pactos de 1966), é, em tese, fundante da vigente ordem jurídica internacional que enuncia o direito à “*moradia adequada*”, uma afirmação que reconhece a existência de moradias inadequadas, e que amplia o conteúdo do direito à moradia para que seja visto como mais que um simples teto, um imprevisto abrigo, sendo necessário mais que quatro paredes e um telhado que uma pessoa tenha um padrão de vida digno.

Importante destacar, contudo, que “o valor jurídico da Declaração dos Direitos do Homem, e dos direitos por ela emanados, entretanto, foi, e ainda têm sido, objeto de grande debate no âmbito do Direito, principalmente porque dele decorre a força vinculante desta legislação”. Entretanto, acredita-se que, independentemente da discussão que emana de sua força vinculativa, é unânime a importância que esse instrumento apresenta ao desenvolvimento dos direitos do homem em termos práticos.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://www.unifef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> [Consult. 10 abr. 2022].

³⁶*op. cit.* MENEZES, 2017. p. 38.

No conceito adotado por Toledo,³⁷ o direito à moradia consiste na ocupação de determinado local com intenção de ali habitar. Mas, como bem informa Lopes³⁸, efetivar esse direito à habitação não é apenas ganhar do Estado uma casa, pois, dentro do mínimo existencial, tal direito seria pelo menos o direito a uma área a que pudesse se recolher nos períodos noturnos, um abrigo. Todavia, para além da moradia, cabe ressaltar que, no texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a habitação foi elencada como um atributo necessário para assegurar a saúde e o bem-estar do indivíduo.

Por isso, vale citar Alfonsin e outros,³⁹ quando afirmam que é preciso se fazer uma discussão ampla e crítica da questão habitacional pelo mundo, principalmente no contexto das migrações numerosas em todos os continentes. Para Albuquerque, “*Todos los derechos humanos tienen idéntico estatutos, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, ya sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales, y no hay jerarquía entre ellos.*”⁴⁰

É certo afirmar que, no decorrer dos tempos, a vida nas cidades intensificou-se e foi surgindo um conglomerado de indústrias, comércios e bairros ilegais (favelas, loteamentos irregulares e ilegais)⁴¹. Atualmente, as cidades cresceram e na maioria dos casos agigantaram-se, os avanços tecnológicos propiciaram uma série de atividades económicas e, conseqüentemente, há uma grande concentração de pessoas que vivem nela. Aliada àquela realidade, temos o fato de que nos países subdesenvolvidos, as dificuldades de viver no campo acarretam o êxodo rural, trazendo mais pessoas para a cidade.⁴²

De todo modo, não há dúvidas de que existe uma grande concentração populacional nas cidades. E desse processo de urbanização resultam alguns problemas sociais, como escassez de trabalho, de habitação digna, de saneamento básico, e outros, para atender toda a população. Nesse diapasão, apesar das disposições legais internacionais, o Direito Humano à moradia adequada é amplamente violado globalmente.

³⁷ TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de. MOKARZEL, Carolina Baracat. *A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988*. 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57>>. [Consul. 10 jul. 2020].

³⁸ LOPES, Roberta Castilho Andrade. *A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Tese apresentada no Programa de Pós-graduação da faculdade de arquitetura e urbanismo da Faculdade de São Paulo. São Paulo. 2014.

³⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. et. al. *Regularização da terra e da moradia*. O que é e como implementar. Instituto Pólis. 2002.

⁴⁰ ALBUQUERQUE, Catarina de. *Derechos hacia el final: buenas prácticas em la realización de los derechos al agua y al saneamento*. Espanha: ONGAWA. 2015. p. 32.

⁴¹ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função Social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007

⁴² *Idem*. p. 93.

Se a urbanização, como descreve Pires⁴³, acarretou uma série de situações, alterando a vida na cidade, essa nova realidade levou à preocupação da ordenação do espaço urbano pelo poder público. O Direito tem exercido grande influência em movimentos sociais em geral e, especificamente, em movimentos sociais em prol do direito de habitação⁴⁴.

Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia adequada foi reconhecido como um importante componente do direito a um nível de vida adequado, passando a ser aplicável e reconhecido. Posteriormente, passou a ser amplamente reconhecido como um Direito Humano básico concedido a todos os seres humanos, por meio de diversos instrumentos internacionais. Os organismos das Nações Unidas que se preocupam com os Direitos Humanos adotaram, nos últimos anos, medidas concretas visando a realização efetiva dos direitos, dentre as quais o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.⁴⁵

1.1.4. Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (1966) sublinhou que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva. Em vez disso, deve ser visto como o direito de viver em algum local com a devida segurança, dignidade e paz⁴⁶. O referido Pacto trata-se de um dos instrumentos que define e consagra os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais que, na visão de Aquino e Farias⁴⁷, foi um marco de grande importância para o reconhecimento do direito à moradia.

Os pactos são instrumentos jurídicos internacionais, sendo que os membros das Nações Unidas, ao se tornarem partes num pacto ou noutro instrumento, mediante a ratificação ou adesão, aceitam importantes obrigações que lhes são impostas pelo Direito.

Fato é que o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas ratifica os dizeres da Declaração Universal: o direito de todos a uma habitação condigna.

O nº 1 do artigo 11º do Pacto declara:

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *op. cit.* MENEZES, 2017

⁴⁵ FICHA INFORMATIVA SOBRE DIREITOS HUMANOS. *O Direito Humano a uma Habitação Condigna. Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 199/2004.* 2005

⁴⁶ NAÇÕES UNIDAS. *O direito a moradia adequada.* 2021. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf> [Consult. 05 abr. 2022]

⁴⁷ AQUINO, Vinicius Salomão de. FARIAS, Talden. *Regularização Fundiária em áreas de preservação permanentes sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental.* João Pessoa: Editora da RFPB. 2017.

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito, reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.

Pode-se constatar que o referido documento inova ao utilizar a expressão “*moradia adequada*” e ao destacar a responsabilidade dos Estados para a efetivação dos direitos previstos no pacto. Preconiza, ainda, que o direito à moradia adequada vai além do direito de simplesmente ter uma casa para morar. Em vez disso, moradia adequada significa privacidade, espaço, segurança, iluminação, infraestrutura básica e localização adequados.

A aplicação dos Direitos Humanos não é isenta de problemas, mas a realização dos direitos económicos, sociais e culturais revelou-se particularmente difícil, e outros pactos e agendas ainda precisarão ser criados, como veremos a seguir. Todavia, esse Pacto merece especial destaque, por ter uma conceituação bem completa do que é a habitação adequada, conforme o item 8 do comentário geral nº 4: artigo 11º, número 1 (relativo ao direito à habitação adequada) do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas: segurança legal da ocupação, disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas, acessibilidade, habitabilidade, facilidade de acesso, localização e respeito pelo meio cultural.

O Brasil, ao assinar e ratificar esse Pacto, comprometeu-se a elaborar as legislações necessárias na área, criar e difundir instrumentos, planos e programas em questões relacionadas à habitação, visando garantir esse direito a seus cidadãos. De forma resumida, o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, sendo que o Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. A Carta de Adesão do Pacto Internacional foi depositada em 24 de janeiro de 1992; e o Pacto, ora promulgado, entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 27, § 2º. Em seguida, o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, decretou que o Pacto será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.⁴⁸

Assim, com o Pacto assinado e ratificado, o Brasil se comprometeu com os compromissos firmados. Dessa forma, tem de “*fazer o acompanhamento mediante elaboração de relatórios periódicos, avaliando o grau de sua implementação e as dificuldades para efetivá-*

⁴⁸ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. [Consult. 05 out. 2022].

*los, enquanto a supervisão do Pacto cabe ao Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU*⁴⁹.

O governo brasileiro, visando acompanhar as obrigações e cumprimentos, elaborou documentos como o III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais⁵⁰. Relacionado ao tema da moradia, esse relatório afirma que o Brasil vem apresentando resultados satisfatórios, pois de 2008 a 2012 o número de domicílios particulares permanentes e improvisados passou de 9,8% para 8,5%. Foi realçado que a estratégia central para implementação da moradia digna é o programa Minha Casa Minha Vida, contudo podem ser citados outros programas: o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários; o Programa Luz para todos e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

Medidas importantes também foram tomadas nas ações que visavam a regularização fundiária, nas quais foi priorizada a manutenção das pessoas em locais invadidos, visando aumentar o nível de habitabilidade e sustentabilidade, juntamente com demais políticas de caráter social. Ainda foram apresentadas as políticas de regularização fundiária na Amazônia. Ressalta-se que o relatório foi feito pelo próprio Ministério dos Direitos Humanos e é referente ao período de 2007 a julho de 2018.

1.1.5. Agenda 21

No ano de 1992, a Conferência das Nações Unidas que tratou sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, reuniu 175 países e 102 chefes de Estado e Governo, e tinha por foco a discussão dos problemas ambientais do planeta.

A conferência deu origem à Agenda 21, um plano de ações para a melhoria das condições ambientais do planeta, que, entre outros temas, reconheceu que o acesso à habitação era essencial para o bem-estar psicológico, físico e social do ser humano. Esse documento, declara Duarte⁵¹, *“se caracteriza por ter 800 páginas com 40 capítulos distribuídos em quatro sessões, na qual é estabelecido um programa global de política de desenvolvimento e de política ambiental”*. Mas a sua abrangência abarca sessões que compõem dimensões sociais e económicas.

⁴⁹ MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. Brasil, 2019, p.4.

⁵⁰ *idem*, p. 70.

⁵¹ DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 48.

Imperioso, na visão de Duarte⁵², ressaltar a relevância da Agenda 21, assim denominada por traçar as ações político-normativas de promoção do desenvolvimento sustentável a serem adotadas pelos Estados até o século XXI. Tendo especial destaque o capítulo 7, da Agenda 21, que trata sobre a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, visando melhorar a qualidade social, ambiental e econômica dos assentamentos, bem como as condições de vida e trabalho da população, principalmente dos mais pobres, nas áreas urbanas e rurais.

Especificamente no Brasil, o Governo Federal e as Nações Unidas assinaram, em 3 de outubro de 1991, no Estado do Rio de Janeiro, o Acordo Relativo à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Congresso Nacional aprovou o Acordo por meio do Decreto Legislativo nº 242, de 20 de dezembro de 1991. O Acordo entrou em vigor em 9 de janeiro de 1992, conforme estipulado no artigo XIV, § 2º, combinado com o § 1º da Nota nº DAI/DEMA/31, de 16 de outubro de 1991, dirigida ao Coordenador Residente das Nações Unidas no Brasil, e com a Nota nº 003, de 9 de janeiro de 1992, da Delegação Permanente do Brasil nas Nações Unidas ao Secretário-Geral da ONU; e o Decreto nº 440, de 6 de fevereiro de 1992 que promulgou o referido Acordo.

Assim, em 1997, teve início a criação da Agenda 21 Brasileira, com a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS). Em 1999, iniciou-se um processo participativo com mais de 40 mil pessoas em todo o desenvolvimento, e em julho de 2002 foi lançada a “Agenda 21 Brasileira”, contendo 21 objetivos, divididos em cinco blocos:

- i) a economia da poupança na sociedade do conhecimento;
- ii) inclusão social para uma sociedade solidária;
- iii) estratégias para a sustentabilidade urbana e rural;
- iv) recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas;
- v) governança e ética para a promoção da sustentabilidade.⁵³

Dentre os objetivos propostos pela Agenda 21 Brasil, dando especial destaque aos relacionados a habitação e meio ambiente, podemos citar:

- Objetivo 3 - retomada do planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional;
- Objetivo 8 - inclusão social e distribuição de renda;
- Objetivo 9 - universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde;

⁵² *Idem.*

⁵³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 brasileira: Avaliação e Resultado*. Brasil 2012. p. 12

- Objetivo 10 - gestão do espaço urbano e autoridade metropolitana;
- Objetivo 11 - desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
- Objetivo 13 - promover a agenda 21 local e o desenvolvimento integrado e sustentável;
- Objetivo 14 - implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável; e
- Objetivo 20 - cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação.

Os objetivos apontados pela Agenda 21 Brasileira são modernos, e estão relacionados aos desafios atuais que vivemos, tanto nos problemas municipais, estaduais, federais e globais. Desde que foi implementada no Brasil, foram desenvolvidos diversos esforços, especialmente para combater o processo urbano de exclusão socioespacial. A situação das metrópoles brasileiras se demonstrava caótica, e uma das ações mais importantes realizadas foi a criação do Ministério das Cidades, com a missão primordial de unificar as medidas relacionadas ao setor.

Em relação às medidas adotadas, podem ser citadas a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 2006; do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007; e do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. Além disso, os programas de regularização fundiária beneficiaram mais de 276 mil famílias, proporcionando ainda o beneficiamento de saneamento e gestão de resíduos, principalmente com a Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010. Outro marco importante para as cidades foi o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES).

A agenda 21 foi um grande norteador dessas ações e fortaleceu bastante as capacidades institucionais, em que pese, com o passar dos anos, os programas não tiveram um bom resultado, especialmente devido a esquemas de corrupção e beneficiamento de grandes empresas imobiliárias. Com isso, por exemplo, o programa Minha Casa Minha Vida deixou de atender milhares de pessoas necessitadas. Martins⁵⁴ demonstrou que a urgência do programa se dividia em dois lados: a necessidade de recuperar empresas de construção quebradas e o dinheiro perdido na crise de 2008, e a urgência de se ter casa própria por parte da população, servindo essas pessoas como lastro a essa necessária urgência de uma remuneração para o capital financeiro.

⁵⁴ MARTINS, Bruno Xavier. *O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise*. Dissertação apresentada ao departamento de Geografia da Universidade de São Paulo como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016. p.178.

1.1.6. Agenda Habitat

Em documento da conferência “*Agenda Habitat*”, nos diversos parágrafos que se referem ao direito à moradia, em especial no § 61, lê-se que o direito à habitação adequada tem sido reconhecido como um componente importante ao padrão adequado de vida⁵⁵.

Em 1999, o Programa Habitat da ONU, aponta Alfonsin e outros⁵⁶, lançou a importante Campanha Global pela Segurança da Posse. Mas é importante destacar que as políticas e os programas de regularização fundiária não podem ser formulados de maneira isolada, necessitando estar combinados a outras políticas públicas, com vista a quebrar o ciclo de exclusão que gera a informalidade.

E, dentre as principais lições das experiências internacionais, deve-se ressaltar que “*a compreensão da natureza dinâmica dos processos sociais, econômicos, políticos e jurídicos que produzem a informalidade é a base para a formulação, implementação e avaliação dos programas de regularização*”.⁵⁷

Em tese, no rol dos direitos sociais, o direito à habitação está diretamente ligado ao direito à moradia, e é apontado por Menezes “*como outra necessidade básica da subsistência humana, passa a ser assegurada como norma jurídica estatal, passa a ser uma obrigação do Estado obrigação de proteção, promoção e de regulação*”⁵⁸. Nesse contexto, uma Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, Habitat III, em 2016, realizada no Equador, debateu questões relativas às políticas urbanas e moradias. Destaca Aquino e Farias⁵⁹ que “*a nova agenda urbana aprovada no evento aponta para a necessidade de conferir função social à propriedade de forma a, progressivamente, garantir o direito à moradia adequada que deve ser acessível a todos com uma infraestrutura básica [...]*”, ou seja, fortalece o direito à habitação, bem como orienta a sua melhor aplicação, fornecendo à população um padrão adequado de vida.

1.1.7. Agenda 2030

⁵⁵ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 41.

⁵⁶ *op. cit.* ALFONSIN, 2002.

⁵⁷ *Idem.* p. 20.

⁵⁸ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 48.

⁵⁹ *op. cit.* AQUINO; FARIAS. 2017. p. 47.

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas⁶⁰, realizada na cidade de Nova Iorque, com a presença de 193 Estados membros, lançou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se de um compromisso que os Estados membros se comprometeram a cumprir com medidas amplas, inovadoras e necessárias para se promover o Estado de Direito, os Direitos Humanos e a responsabilidade das instituições públicas⁶¹.

Os ODS têm prioritariamente quatro dimensões (ambiental, económica, institucional e social) e os 17 objetivos são seguidos por metas universais, que foram elaboradas a partir de incessante consulta pública a nível mundial, visando proteger as pessoas vulneráveis com propósitos grandiosos e transformadores.

Dentre os ODS, o número 11, que trata sobre cidades e comunidades sustentáveis, enquadra-se perfeitamente nos conceitos aqui estudados, em especial a meta universal 11.1, que visa garantir, até o ano de 2030, o acesso a qualquer pessoa à habitação adequada, segura e a preço que seja acessível, bem como acesso aos serviços básicos à população, e ainda, a urbanização das favelas.⁶²

Com esse novo documento, todos os tratados internacionais assinados citados anteriormente foram abrangidos e ampliados, pois agora acrescentou-se à Agenda 2030 o critério de sustentabilidade. Interessante notar que moradia não é mais um elemento que possa ser analisado separadamente. Cada vez mais, tem-se vinculado a moradia a outras condições, como acessibilidade, custo e a não destruição do meio ambiente.

Nessa nova conjuntura da Agenda 2030, o direito à moradia pode ser relacionado a quase todos os outros ODS, pelo menos indiretamente. Infelizmente, diversos países signatários, em muitos casos, não conseguem cumprir as exigências da Agenda, no entanto, todos os Estados membros são obrigados a cumprir os ODS, independentemente da situação económica. De toda forma, é importante que se divulgue o conceito de moradia, dessa forma mais ampla, para que sejam direcionadas e realizadas as políticas públicas necessárias à sua obtenção na maior brevidade possível.

⁶⁰ Acesso ao site: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>

⁶¹ *op. cit.* MENEZES, 2017.. p. 41.

⁶² ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. *A Agenda 2030*. 2015. Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>](https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/). [Consult. 19 jul. 2022].

1.2. NORMAS CONSTITUCIONAIS

Toda Constituição, nas diferentes nações, nasce com o propósito de edificar o Estado de Direito. Nas palavras de Soares,⁶³ é importante tratar do paradigma constitucional, pois essa é a lei sobre a qual se deve analisar a hermenêutica de determinado momento constitucional. Para Dallari,⁶⁴ a norma constitucional é a declaração da vontade política de um povo, feita de modo solene, por meio de uma lei que é superior a todas as outras e que, visando a proteção e a promoção da dignidade humana, estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo. Digno de menção é este trecho da lição de Gomes Canotilho e Vital Moreira: “*A Constituição ocupa o cimo da escala hierárquica no ordenamento jurídico. Isto quer dizer, por um lado, que ela não pode ser subordinada a qualquer outro parâmetro normativo supostamente anterior ou superior e, por outro lado, que todas as outras normas hão-de conformar-se com ela*”.⁶⁵

Ainda no contexto da superioridade da norma constitucional, Hans Kelsen (1979)⁶⁶ explica, ensinando-nos que a ordem jurídica não se trata de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, localizadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes categorias ou níveis. A sua unidade é produto da junção de subordinação que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi gerada de acordo com outra norma, se firmar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra; e assim por diante, até ancorar finalmente na norma fundamental pressuposta. Pode-se afirmar que, até os dias atuais, a norma constitucional de uma nação é a Carta Magna dogmática que postula sobre os direitos fundamentais dos cidadãos.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), os Direitos Humanos são normas que reconhecem e protegem a dignidade de todos os seres humanos, ou seja, regem o modo de como o ser humano vive individualmente em sociedade e entre si, bem como sua relação com o Estado e as obrigações que o Estado tem em relação a eles. Os Direitos Humanos são universais porque todos nascem e possuem os mesmos direitos, independentemente de onde vivem, seu gênero ou raça, ou sua origem religiosa, cultural ou étnica. São também inalienáveis, porque os direitos das pessoas nunca podem ser retirados.

⁶³ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*: introdução. 2 ed. Rev. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e Constituinte*. 2° ed., São Paulo: Saraiva, 1984.

⁶⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. vol. I. 4 ed. revis. reimpressa. Coimbra: Coimbra Editora. 2014.

⁶⁶ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4ª ed., trad. de João Baptista Machado, Coimbra, Armênio Amado, 1979. P. 155

Indivisíveis e interdependentes porque todos os direitos – políticos, civis, sociais, culturais e económicos – são iguais em importância e nenhum pode ser plenamente usufruído sem os outros. Eles se aplicam a todos igualmente, e todos têm o direito de participar das decisões que afetam suas vidas⁶⁷.

Assim sendo, todas as pessoas são iguais como seres humanos e em virtude da dignidade inerente a cada pessoa humana. Ninguém, portanto, deve sofrer discriminação com base em raça, cor, etnia, sexo, idade, idioma, orientação sexual, religião, opinião política ou outra, origem nacional, social ou geográfica, deficiência, riqueza, nascimento ou outra condição como estabelecido por normas de Direitos Humanos. Todas as pessoas têm o direito de participar e acessar informações relacionadas aos processos de tomada de decisão que afetam suas vidas e bem-estar. Os Estados e outros detentores de deveres têm de cumprir as normas e padrões legais consagrados nos instrumentos de Direitos Humanos⁶⁸.

No que respeita, em particular, ao direito à habitação, pode-se afirmar que é um Direito Humano básico reconhecido nas normas constitucionais e nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos, visando assegurar que as pessoas gozem de saúde física, mental e vivam em um lugar seguro, em paz e com dignidade. As normas constitucionais estabelecem que, ao interpretar a Declaração de Direitos Humanos, deve considerar o direito internacional. Por essa razão que a perspectiva internacional sobre a habitação e moradia se reflete nas legislações nacionais.

Nesse contexto, o Brasil consagrou em sua legislação nacional uma ampla gama de direitos previstos nas normas internacionais de Direitos Humanos. O direito à moradia é mencionado no art. 6º da Constituição Federal brasileira⁶⁹ em um extenso rol de direitos socioeconómicos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 2015).
Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária⁷⁰.

Não há alusão específica à eficácia desse direito, mas costuma ser lido como um dos muitos abrangidos pela cláusula genérica contida na Constituição brasileira, art. 5º, § 1º,

⁶⁷ UNICEF. *O que são direitos humanos?*. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/o-que-sao-direitos-humanos>. [Consult. 06 jul 2022].

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado, 1988.

⁷⁰ *Idem*.

que confere eficácia imediata aos direitos fundamentais. A estrutura analítica adotada pela Constituição brasileira demonstra que a transformação social pode ser alcançada por meio de normas constitucionais⁷¹.

Numa perspectiva comparada, o dispositivo brasileiro alinha-se a uma tendência mundial no desenho constitucional presente desde o final da década de 1990, de reconhecer formalmente os direitos socioeconômicos. Reafirmando o ensinamento de Ramos, em virtude da aproximação do direito internacional com o direito interno nessa temática dos Direitos Humanos, tem-se perdido a importância da distinção entre direitos fundamentais e Direitos Humanos, assim, a antiga separação entre Direitos Humanos e fundamentais estaria devidamente mitigada, pois os Direitos Humanos também são objeto de proteção jurídica internacional.

Tal temática é de grande importância também em Portugal, onde a Constituição de 1976 estabelece o direito à habitação no artigo 65 *in verbis*:

Artigo 65. Habitação e Planeamento Urbano

(1) Todos têm direito, pessoal e familiar, a uma habitação de tamanho adequado que atende a padrões satisfatórios de higiene e conforto e preserva a privacidade pessoal e familiar⁷².

Considerando que os Direitos Humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados, a violação do direito à moradia adequada afeta a capacidade de desfrutar de outros direitos sociais, como trabalho, saúde, segurança social e educação. A esse respeito, Portugal garante na sua Constituição, como faz com outros direitos, o direito à habitação condigna para todos e também prevê que é responsabilidade do Estado assegurar tal direito.

Nas constituições de cada país, Portugal e Brasil, destaca-se a importância de entender a questão conceitual dos termos, visto que, no Direito Comparado, existem questões dialéticas de interpretação semântica nas palavras habitação e moradia. Posto que, para Menezes⁷³, “*a questão está em explicitar no direito que há*”, ou seja, em analisar o direito à moradia e à habitação no seu modo específico de existência legal.

Propõe também analisar a questão do direito à moradia sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, como aborda Nathalia Masson⁷⁴: [...] enquanto os direitos humanos são identificáveis tão somente no plano contrafactual (abstrato), desprovidos de qualquer

⁷¹ VALLE, V. R. L. Tutela judicial do direito à moradia no Brasil e na Colômbia: uma perspectiva comparada. *Judicial adjudication in housing rights in Brazil and Colombia: a comparative perspective*. Rev. Investig. Const., v. 1, n. 2, p.67-102, 2014.

⁷² Constituição da República Portuguesa de 1976.

⁷³ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 29.

⁷⁴ MASSON, Natália. *Manual de Direito Constitucional* – 6. Ed. Ver. Ampl. E atual. – Salvador. JusPODIVM. 2018. p. 234.

normatividade, os direitos fundamentais são os direitos humanos já submetidos a um procedimento de positivação, detentores, pois, das exigências de cumprimento (sanção), como toda e qualquer outra norma jurídica.

Essa distinção se faz necessária, pois, no que tange à positivação, os Direitos Humanos são atingidos no âmbito internacional, e já os direitos fundamentais são exigidos no âmbito interno.⁷⁵ Mesmo com essa distinção, não quer dizer que são muito diferentes ou totalmente afastados, pois em que pese a importância das normas constitucionais, muitas vezes elas são embasadas em Direitos Humanos já consagrados em normas e tratados internacionais⁷⁶.

A constituição, também chamada de “lei das leis”, tem natureza superior a outras normas, contendo verdadeiros estandartes de ordem social, política, económica e jurídica. Sempre deve ser observada atentamente devido a essa superioridade hierárquica, pois orientam e disciplinam tanto os governantes quanto aos governados.⁷⁷

Importante considerar que, no Brasil e em Portugal, as palavras casa, moradia e habitação, não são sinónimas e são usadas na forma de se complementarem, demonstrando a complexidade de definir um conceito único que abarque toda a dinâmica da habitação e moradia no contexto social.

1.2.1. Brasil

1.2.1.1. Norma constitucional e direito à habitação

Segundo o dicionário online Aurélio, amplamente referenciado Brasil, a habitação⁷⁸ é definida como:

[...]

- substantivo feminino Lugar em que se habita; casa, lugar de morada; residência, vivenda; domicílio: habitação ampla e confortável.

- [Direito] Direito real de habitar, gratuitamente, casa alheia.

- Habitação coletiva, casa de cômodos.

Sinónimos de Habitação: estância, domicílio, morada, residência.

Já no que diz respeito à moradia, é:⁷⁹

[...]

- substantivo feminino Designação comum de habitação, morada, casa.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ *Idem*. p. 234.

⁷⁷ MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 35. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. p. 310.

⁷⁸ HABITAÇÃO. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/habitacao/>>. [Consult. 06 jul 2022].

⁷⁹ MORADIA. In: *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa* [em linha]. Porto: Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/moradia>>. [Consult. 06 jul 2022].

- Permissão atribuída a um religioso para que o mesmo pudesse se sustentar quando estivesse fora do seu convento.
- [História] Pensão dada aos fidalgos e aos funcionários.
- Etimologia (origem da palavra moradia). Morad(a) + ia.
- Sinônimos de Moradia: mansão, morada, casa, lar, vivenda.

Na área do Direito, no Brasil, não há diferença prática entre direito à moradia e direito à habitação, pois habitação está associada à ideia de casa própria, de uma propriedade, tendo assim uma natureza econômica. E o direito à moradia pode ser entendido no Brasil de diferentes formas, sendo umas delas como o direito à habitação contemplado no art. 6º da Constituição, bem como em todas as incorporações de direitos fundamentais nos tratados internacionais em que o Brasil é signatário. Ou seja, apesar de aparecer na Constituição a palavra “moradia”, seria, na verdade, “habitação”, definida em todos os tratados internacionais.

No direito constitucional pátrio, a previsão expressa do direito à moradia foi fruto da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o incluiu no art. 6º da Constituição, no rol dos direitos fundamentais sociais expressamente positivados. Não se pode afirmar, contudo, que antes da referida emenda o ordenamento brasileiro positivado não previa um direito fundamental à moradia, posto que no cenário legislativo, de âmbito interno, “*o direito à moradia também tem farta enunciação*” e, segundo Toledo, pode-se dizer que o direito à moradia encontra guarida no ordenamento jurídico brasileiro desde antes de estar previsto na Constituição atual.

Entretanto, na Constituição de 1934, há um marco, pois, seu texto dispunha que a “*casa era asilo inviolável do indivíduo, sendo possível nele entrar somente com autorização de seu morador*”. Observa-se uma semelhança notável com o texto da Constituição portuguesa de 1822, que trazia, dentre os direitos individuais, que a casa é para o cidadão português como um asilo e assegurava-lhe a inviolabilidade do domicílio sem o devido consentimento do residente. Assim, no Brasil, também se buscou na lei uma forma de proteger o indivíduo no que tange ao seu direito de habitação e moradia.

No que se relaciona ao direito à moradia, no cenário legislativo brasileiro, na Constituição Federal de 1988, art. 6º, no rol dos direitos sociais, cita-se o direito à moradia. Posteriormente, nos arts. 182º e 183º da CRFB/88, também existe a menção à função social da propriedade urbana, um conceito aberto, em que resta consagrada uma relativização do direito de propriedade em busca de uma isonomia social, ou seja, sem que se desvirtue o caráter individual da liberdade ou da propriedade. Além disso, os interesses da propriedade devem se comunicar com os interesses da sociedade, visando ao bem comum, sendo necessário citar o

Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Destacam-se também as recentes alterações trazidas com a edição da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a partir da qual ficou instituído um instrumento jurídico federal capaz de proporcionar a regularização fundiária da concessão especial para o direito à moradia. Conforme Nascimento,⁸⁰ o direito fundamental à moradia, constante no art. 6º, *caput*, da CRFB/88, significa, de modo simplificado, a recorrente necessidade de garantir a toda pessoa o direito de usufruir alguns espaços na cidade para sua habitação. Pois, o direito à moradia, inserido no rol dos direitos fundamentais e previsto como um direito social, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade⁸¹.

O art. 183º da Constituição também menciona o direito à moradia, quando defende que o possuidor de terreno urbano contendo até 250 metros quadrados, por cinco anos, sem interrupção e sem oposição de terceiros, fazendo uso como sua moradia ou de pessoas de sua família, terá direito a adquirir o domínio, salvo se for proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Porém, cabe frisar que, antes da previsão expressa acima, o direito à moradia decorria da proteção à dignidade humana e da meta de construção de uma sociedade justa, livre e igualitária⁸².

É importante também acrescentar que, verdadeiramente, a Emenda Constitucional nº 26/2000, na visão dos autores citados, com essa inclusão da moradia nada significou de mudança real nos projetos de habitação popular.

Todavia, todos esses instrumentos jurídicos são denominados por Valle⁸³, como o processo de “*multiplicação de direitos*”, especialmente demonstrada no art. 6º da Constituição Federal brasileira, que já foi emendado três vezes (Emendas Constitucionais nºs 26, 64 e 90, nas quais foram acrescentados os direitos à alimentação, moradia e transporte, que também são vitais à sobrevivência e à vida digna). Assim, além de amplificar o rol de direitos a serem tutelados, também melhor definiu os titulares desses direitos, direcionando de modo mais eficaz a forma de aplicação deles, presentes nos art. 5º ao 17 da Constituição Federal brasileira.

⁸⁰ NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Regularização fundiária urbana de interesse social brasileiro*. Dissertação apresentada ao departamento de direito do Estado como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.

⁸¹ *op. cit.* TOLEDO, MOKARZEL. 2015.

⁸² *op. cit.* MENEZES, 2017.p. 45.

⁸³ *op. cit.* VALLE. p. 118.

A partir do momento que é positivado um direito social no art. 6º, o poder público deve promover políticas públicas para a sua implementação, e, caso se furte, qualquer civil poderá pleitear tal direito ao Poder Judiciário, o qual deverá intervir para a sua execução.

1.2.1.2. Efetivação da norma constitucional

O direito social à moradia foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, no entanto, de imediato, nada significou para alteração do quadro real dos programas de habitação popular. Mesmo assim, deu mais evidência à moradia, que passou a ter um destaque especial. A inclusão expressa do nome moradia no art. 6º da Constituição tirou o manto da invisibilidade sobre esse direito, passando a ser obrigatoriamente levado em consideração pelas autoridades públicas, representando as necessidades individuais das pessoas e também atuando como um guia para a manutenção de uma sociedade que funcione e seja harmoniosa.

Os direitos sociais visam melhorar a qualidade de vida da população, especialmente dos vulneráveis. Dentre esses direitos, há o direito à moradia, termo que pode ser entendido como uma localização fixa escolhida pelas pessoas em um lugar específico, onde passam a desenvolver suas necessidades básicas com a dignidade devida.

O direito à moradia não pode ser confundido com a simples necessidade da pessoa por uma habitação, fazendo-se, assim, inegáveis os conflitos sociais que são consequência da falta de moradia em nossa sociedade. A escassez de imóveis para moradia ocorre mesmo que no mercado haja uma grande oferta de imóveis para esse fim, e, mesmo assim, tais imóveis continuarão sem morador até estarem devidamente integrados ao modelo econômico hegemônico⁸⁴. Todavia, segundo Menezes, este resta configurado como um agente da falta de moradia por um grupo da população, visto que possuem outros fatores, como o aumento populacional, o crescimento urbano sem planejamento, entre outros.

Com a impossibilidade de acesso à moradia, difunde-se pela nação as diversas formas de ocupações, especialmente as clandestinas e irregulares, com consequências como invasões, surgimento de favelas nas encostas dos morros, etc. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2006) define ocupação urbana irregular como “*comunidade constituída por no mínimo domicílios ocupando ou tendo ocupado até o período recente de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral de forma desordenada e densa,*

⁸⁴ *op. cit.* MENEZES, 2017.p. 45.

e carentes em sua maioria de serviços essenciais”. Ademais, quando se faz a utilização do termo irregular, refere-se tanto às construções e ocupações ilegais quanto às legais.

O Estado apresenta-se como um mantenedor, justo e imparcial, dos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo que, dentre eles, está o direito à moradia, que é um direito fundamental de segunda geração. Dessa forma, para tentar esclarecer a rotineira ineficácia do direito à moradia é necessário entender os grandes pilares desse direito, baseando-se no contexto contemporâneo.

E, na real situação da população brasileira, a habitação ainda é um privilégio de poucos, apesar de, no âmbito interno, o direito à moradia estar previsto em diversos textos legais. Não desfrutar de um direito básico de todos, porém, inalcançáveis por alguns, é subentender que nasce uma afronta à igualdade mediada pela Constituição. A situação real de uma grande parcela dos brasileiros são casas em condições insalubres, ocupação de áreas ambientalmente instáveis, aglomerados urbanos totalmente desordenados, e ainda outras formas diversas, mas sempre mantendo a busca por uma moradia. E isso não se dá por falta de arcabouço legislativo.

1.2.1.3. Função social da propriedade

O Código Civil brasileiro não apresenta um conceito de propriedade, somente elenca no art. 1.228º os poderes do proprietário, destacando que este “*tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*”.

A propriedade, na obra de Tartuce⁸⁵, é definida como o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se do direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Na doutrina de Diniz,⁸⁶ são mencionados o conceito e os elementos relacionados aos fundamentos jurídicos de propriedade:

- a) Conceito: Direito de Propriedade é o direito quem a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha;

⁸⁵ TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 10. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

⁸⁶ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*: Direito das Coisas. De acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406/2002) São Paulo: Saraiva, 2002.p.119.

b) Elementos Constitutivos: Jus utendi é o direito de tirar do bem todos os serviços que ele pode prestar, sem que haja alteração em sua substância; Jus abutendi ou disponendi é o direito de dispor da coisa ou de poder aliená-lo a título oneroso ou gratuito, abrangendo o poder de consumi-la e o poder gravá-la de ônus ou submetê-la ao serviço de outrem; Reivindicatio é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter de quem injustamente o detenha.

Na perspectiva do ambiente artificial – que é o espaço urbano construído – define-se a função social da propriedade, uma vez que o solo urbano é destinado ao exercício de funções elementares da cidade e, conseqüentemente, uma função está interligada à outra. Nesse sentido, Leal enfatiza que a propriedade privada, especificamente a urbana, é garantida desde que cumpra a sua função social, como um dos princípios gerais da ordem econômica; ela deve estar vinculada aos seus propósitos, o que significa que deve assegurar uma existência digna para todos, segundo as prescrições de uma justiça social efetivamente isonômica⁸⁷.

Em sua teoria, Dworkin, destaca: “*é que a liberdade de uma pessoa inclui o direito de utilizar a propriedade que é legalmente sua, exceto de maneiras que o seu governo possa limitar de forma legal*”,⁸⁸ numa clara demonstração da importância da propriedade, bem como de uma visão de que não se pode usar mais a propriedade da forma que bem entender, livre das amarras da sociedade em que se vive. A ideia do referido autor é demonstrar a importância da responsabilidade de cada cidadão no modo de viver de uma comunidade.

Destaca-se que a função social da propriedade urbana está prevista constitucionalmente no art. 182º, § 2º (inserido no Capítulo de Política Urbana), que dispõe: “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos requisitos fundamentais de ordenamento da cidade expressos no Plano Diretor*”. Pode-se, assim, inferir que a função social da propriedade urbana nada mais é do que o agrupamento de atividades voltadas ao crescimento das cidades com base em interesses públicos e privados. Decorre da harmonia entre o interesse público e privado, uma vez que o uso de cada propriedade deve possibilitar a plena realização do urbanismo e o equilíbrio das relações da cidade⁸⁹. Trata-se, portanto, de um instrumento que visa evitar as desigualdades sociais oriundas da distribuição das terras. Nesse contexto, o princípio da função social da propriedade encontra-se associado ao desenvolvimento do espaço urbano que visa atender de forma igualitária as demandas coletivas e individuais. A regulação da propriedade é, assim, retirada do âmbito privado e individualista para se tornar uma questão de direito público através de uma dimensão coletiva⁹⁰.

⁸⁷ LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado/ Edunisc, 1998, p. 120.

⁸⁸ *op. cit* DWORKIN, Ronald, 2012.

⁸⁹ SARNO, Daniela Campos Libório Di. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole Ltda, 2004. p. 48.

⁹⁰ PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação*

“A função social, portanto, mostra-se inerente ao exercício de qualquer direito individual, e o ser humano deve sempre direcionar suas ações na persecução do bem-estar de todos, considerando ser ele parte integrante do meio”⁹¹. Ademais, a Constituição Federal de 1988 consagra em seu art. 186º que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende a determinados critérios e níveis de exigência estabelecido por lei, incluindo "o uso adequado dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente". A Lei 8.629/2003, que trata da Política Nacional de Reforma Agrária, destaca a previsão no texto constitucional quanto ao cumprimento da função social pelas propriedades rurais imobiliárias e inova em seu art. 9º, §§ 2º e 3º, regulamentando que:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

II - uso adequado dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

§ 2º Considera-se adequado o uso dos recursos naturais disponíveis quando a exploração é feita respeitando a vocação natural da terra, de forma a manter o potencial produtivo da propriedade;

§ 3º Considera-se preservação ambiental a manutenção das características do ambiente natural e da qualidade dos recursos ambientais, conforme apropriado para a manutenção de o equilíbrio ecológico da propriedade e a saúde e a qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Por certo que, ao longo da história, o direito de propriedade, no Brasil, teve progressivas mudanças, e, segundo Canuto,⁹² a sua consolidação se deu do sentido individual para o social, lembrando que não houve a extinção da propriedade privada, mas, sim, do seu caráter individualista, assim, a propriedade continua a ser um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade. Em outras palavras “a função social da propriedade impõe, no seu exercício, limites à atuação do proprietário”⁹³.

“Em 1946, 1967 e 1969, as Constituições tratam da função social da propriedade, colocando-a entre os princípios da ordem econômica e social”.⁹⁴ Na Constituição de 1988, art. 5º, XXII, XXIII e XXIV, concebem-na como um direito fundamental, contudo, o seu objetivo

política e a renovação jurídico-urbanística. Ad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, 2021.

⁹¹ COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 6, n. 2, p. 106-136, 2016.

⁹² CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

⁹³ *Idem*. p. 261.

⁹⁴ *Idem*. p. 50.

deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade.⁹⁵ Ou seja, a propriedade deve sempre atender aos interesses sociais, àquilo que almeja o bem comum.

Importante destacar que “*a doutrina da função social da propriedade está ligada às Constituições que consagram o bem-estar social e corresponde, a um só tempo, a uma manifestação do direito de solidariedade*”⁹⁶.

No contexto moderno, o direito à propriedade não se trata de um direito ilimitado, como era antes. Atualmente o proprietário pode ter seu bem retirado, especialmente em casos de desapropriação. Assim, com o entendimento doutrinário e legal de que a propriedade não é mais absoluta, isso visa à sua não concentração em pequenos grupos. De tal modo, é possível dizer que “*a função social da propriedade é um poder-dever, ou seja, configura uma obrigação imposta ao proprietário, que deve exercer o seu direito em harmonia com os fins da sociedade*”⁹⁷. Logo, o direito de propriedade caracteriza-se “*como um direito muito mais amplo, implicando uma gama de direitos sociais (de terceira-dimensão), garantidores do próprio direito à vida, pautados, ainda, na solidariedade*”⁹⁸.

Voltando à codificação, Tartuce⁹⁹ destaca que a norma geral civil brasileira foi além de tratar da função social, pois ainda consagra a função socioambiental da propriedade. Há, pois, tanto uma preocupação com o ambiente natural (fauna, flora, equilíbrio ecológico, belezas naturais, ar e águas), como com o ambiente cultural (patrimônio cultural e artístico).

A função social da propriedade é constante na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil de 2002, o qual traz, no *caput* do art. 1.228º, os atributos, faculdades e direitos relativos ao domínio, tema já estudado. O seu § 1º é um dos preceitos mais importantes da vigente lei civil, ao enunciar que:

[...] o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A norma civil codificada passou a consagrar expressamente a função social, em um sentido de finalidade, como princípio orientador da propriedade; além de representar a principal limitação a esse direito¹⁰⁰.

⁹⁵ TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*: volume único. 10. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

⁹⁶ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 57.

⁹⁷ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 58.

⁹⁸ *op. cit.* COSTA, 2016, p. 106-136

⁹⁹ *op. cit.* TARTUCE, 2020.

¹⁰⁰ *op. cit.* TARTUCE, 2020.

No contexto ambiental, vale ressaltar, para fins de reflexão, que uma das características do processo de urbanização, no Brasil, é a segregação social no espaço urbano, como bem afirma Lopes¹⁰¹. Isso porque muitas pessoas ainda constroem as suas moradias em áreas ambientais sensíveis, como morros e encostas, áreas marginais da cidade, mesmo que a política urbana explicita sua elaboração com base no interesse geral e não individual.

É importante ressaltar, que a utilização da propriedade com desatenção à sua função social possibilita a intervenção do Estado, que, de acordo com a lei, poderá tomar medidas no sentido de reordenar a sua utilização.¹⁰² Dentre essas medidas, temos diversos instrumentos, como: autorização de uso; concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e cessão de posse; consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície; estudo de impacto de vizinhança; estudo de impacto de vizinhança e relatório de impacto do meio ambiente; imposto de propriedade territorial urbana progressivo no tempo, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública; operações urbanas consorciadas; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; usucapião; e ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

Esses instrumentos visam à adequação da vontade individual ao interesse coletivo. Esses aqui referenciados são propostos em normas federais, e ainda podemos ter outros instrumentos, direcionados às necessidades dos próprios municípios, como o Plano Diretor Urbano e seus desdobramentos, como a Lei de Zoneamento do Solo (que detalha as diretrizes do plano diretor) e a Lei de Parcelamento do Solo, que regula a divisão do solo urbano e pode ter aspectos peculiares atendendo às necessidades municipais.

1.2.2. Portugal

1.2.2.1. Legislação portuguesa e o direito à habitação e/ou moradia

No que diz respeito ao vocabulário propriamente dito, utilizado em Portugal, verifica-se que o termo “habitação” é definido como¹⁰³:

1. ato ou efeito de habitar, de residir ou viver em
 2. lugar ou casa onde se habita, residência, domicílio
- SINÓNIMOS: casa, domicílio, edifício, fogo, lar, moradia, prédio, residência, vivenda.

¹⁰¹ *op. cit.* LOPES. 2014.

¹⁰² *op. cit.* CANUTO. 2010.

¹⁰³ HABITAÇÃO. In: Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/habitacao>>. [Consult. 06 jul 2022].

Por outro lado “moradia” é definida como¹⁰⁴:

1. casa de habitação separada e independente de qualquer outra
 2. ver morada
- SINÓNIMOS: casa, domicílio, habitação, lar, mansão, residência, vivenda.

De fato, parecem tratar-se de conceitos sinônimos. No entanto, no campo do Direito, como demonstraremos, existem situações em que habitação e moradia não se apresentam como sinônimos, mas como conceitos complementares entre si. Por exemplo, na visão de Schweizer: A palavra casa nos leva a uma ideia de estrutura física, de uma construção material, à visão de paredes e teto. A moradia, no entanto, indica a realização de uma função humana, o ato de morar. Finalmente, a palavra habitação conduz a uma visão mais dinâmica no uso da casa ou da moradia, indica a ação de habitar. Os três conceitos são complementares e se referem à necessidade fundamental do ser humano de possuir um abrigo para nele realizar um conjunto de atividades que variam em função de cada cultura e do contexto social e ambiental nas quais se inserem.¹⁰⁵

Para elucidar o que seja habitação no Direito de Portugal, é necessário analisar alguns ciclos históricos em Portugal. A primeira referência à habitação, no Direito português, segundo Antunes¹⁰⁶, foi com a ratificação da Constituição em setembro de 1822. Mas tal lei era relativamente omissa no que diz respeito à habitação. Posto que em seu art. 5º, Título I, trazia, dentre os direitos individuais dos portugueses, que a casa é para eles como um asilo e assegurava a inviolabilidade do domicílio sem o devido consentimento do residente.

Posteriormente, no que se refere à habitação, a Constituição de 1826 reforçou a ideia do asilo inviolável, e essa mesma premissa foi mantida na Constituição de 1838¹⁰⁷.

Dando um grande salto no tempo, na Constituição de 1911, no que corresponde à habitação, “[...] *as únicas menções eram realizadas no Título II, ‘Dos direitos e garantias individuais’, em que se garantia a inviolabilidade do domicílio e o direito à propriedade*”¹⁰⁸. E também salvaguardava o direito à assistência pública, ou seja, não eximia o governo de suas responsabilidades.

Fato interessante destacado por Antunes é que: No que diz respeito às políticas de habitação social, o Estado e os municípios tiveram uma atitude abstencionista durante a

¹⁰⁴ MORADIA. In: *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa* [em linha]. Porto: Porto Editora. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/moradia>>. [Consult. 06 jul 2022].

¹⁰⁵ SCHWEIZER, José; PIZZA JÚNIOR, Wilson. Casa, moradia, habitação. *RAP*, v. 31, n. 5, p. 54-69, 1997.

¹⁰⁶ ANTUNES, Gonçalo. *Políticas de Habitação – 200 anos*. Lisboa: Caleidoscópico – Edição e Artes Gráficas, AS. 2017.p. 35.

¹⁰⁷ *idem*.

¹⁰⁸ *idem*. p. 107.

Monarquia Constitucional e parte substancial da I República. Esta situação apenas foi alterada em 1918, durante o regime autoritário liderado por Sidónio Pais¹⁰⁹.

Quando a Revolução de 28 de maio de 1926 instituiu a ditadura militar, que perdurou até 1933, “[...] *o contínuo crescimento da população residente na cidade resultou no aumento da procura de habitação ou, em substituição, de algum tipo de local onde pudesse abrigar as famílias recém-chegadas e mais carenciadas*”¹¹⁰.

É fato conhecido dos historiadores e pesquisadores que as políticas habitacionais em Portugal, até o fim do Estado Novo, possuíam um caráter ruralista, o que de certa forma contribuiu para o seu atraso¹¹¹. Em 11 de abril de 1933, quando entrou em vigor a Constituição que deu início ao Estado Novo, algumas medidas de oferta de habitação à população em situação de carência foram implementadas, incentivadas por ações internacionais.

E, nessa Constituição de 1933, o Estado passou a ser incumbido de “*zelar pela melhoria nas condições das classes sociais mais desfavorecidas obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente (Constituição 1933, Título I, art. 6º, nº 3)*”¹¹². Tratando-se especificamente da habitação, a lei passou a determinar, no Título II, art. 8º nº 6, a inviolabilidade do domicílio; e no art. 8º, nº 15, o pleno direito à propriedade. Mas, diferentemente das demais constituições já citadas, esta trouxe a novidade, no Título III, no que tange ao contexto da defesa da família, “[...] *no sentido de conservar e desenvolver a raça, os poderes central e local eram responsáveis por favorecer a instituição das famílias em lares salubres*”.

Na década de 1940, Portugal era um país extremamente pobre, e a carência habitacional era apenas um dos elementos visíveis na situação de miséria generalizada¹¹³. Porém, com o fim da Segunda Guerra Mundial, iniciou um novo período das políticas sociais de habitação no país e no mundo.

Foi somente em 1960 que o país se confrontou com a necessidade de criar as suas próprias políticas de bem-estar, mesmo não sendo consenso entre os integrantes do governo português. A partir de 1965, registam-se pequenas mudanças de contexto, como a eclosão das guerras coloniais e a inserção na Associação Europeia de Livre Comércio, que proporcionaram uma maior abertura ao mercado externo e também um maior desenvolvimento tecnológico do

¹⁰⁹ *Idem.* p. 137.

¹¹⁰ *Idem.* p. 147.

¹¹¹ *op. cit.* BARRETO, 2010. p. 630.

¹¹² *op. cit.* ANTUNES, 2017. p. 184.

¹¹³ *Idem.*

setor agrícola. Como resultado, intensificou-se o êxodo rural, o surto migratório e a ocupação desordenada do espaço urbano¹¹⁴.

Essa movimentação intensiva para o espaço urbano incapacitou o Estado de conter a ocupação desordenada e fazer face ao problema da falta de habitação nas áreas urbanas. Em 1969, foi criada a Secretaria de Estado da Habitação e Obras Públicas; houve alteração na Lei dos Solos e repressão na construção de moradias clandestinas, além do incentivo ao setor cooperativo, processo esse que só foi colocado em prática no ano de 1974¹¹⁵.

Outro marco no contexto histórico português, nas questões de habitação, foi a Revolução de Cravos. Na época, a restrição a créditos bancários levou ao aumento de associações cooperativas, inclusive, foi nesse período que o cooperativismo e o associativismo passaram a estar presentes na nova Constituição do país¹¹⁶. Houve mudanças, ainda, em relação às políticas públicas e aos modelos de gestão, com aumento do poder local, maior preocupação com os espaços públicos e condições de saneamento. Fato é que o Estado diminuiu a sua intervenção nas questões de habitação, mas ainda detinha uma posição de controle.

Segundo Afonso,¹¹⁷ o direito à habitação encontra acolhimento no diploma fundamental do ordenamento jurídico português no art. 65º da Constituição da República Portuguesa (CRP)¹¹⁸. Ficou proclamado, na Constituição, a incumbência de o Estado desenvolver políticas públicas para dotar esse direito de efetividade prática.

Na CRP, o direito à habitação é configurado como um direito de natureza social que pressupõe a necessária mediação do legislador ordinário de forma a concretizar o respectivo conteúdo.

Assim, sob a epígrafe habitação e urbanismo, o art. 65º da CRP começa por reconhecer a todos o direito a uma moradia digna¹¹⁹. Assim, para além do acesso a uma moradia, “[...] o direito à habitação engloba igualmente um direito à disponibilização dos equipamentos sociais essenciais adequados (água, saneamento básico, eletricidade, transporte) de modo a permitir a sua fruição”¹²⁰.

¹¹⁴ *op. cit.* BARRETO, 2010. p. 631.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ AFONSO, Ana. A proteção do Direito à Habitação na Carta Social Europeia e do Direito Português. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*. Lex Social, Monográfico. p. 323-344. 2017.

¹¹⁸ CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa de 1976.

¹¹⁹ *Idem.* p. 323-344.

¹²⁰ CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa de 1976.

Fato é que, no período de 1986 a 1933, as políticas habitacionais em Portugal passaram por transformações com foco em se adequar aos moldes internacionais¹²¹. Atualmente, “[...] em Portugal as atuais políticas de habitação têm alcançado a comunidade Europeia, inclusive sendo objeto de análise para premiação, como é o caso da experiência de São João da Talha”¹²². Um projeto de cunho social que tem como foco famílias ciganas em moradias ilegais destaca-se no setor e já foi objeto de premiação .

O Comité Europeu de Direitos Sociais e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos especificaram as normas europeias sobre direito à moradia em sua jurisprudência. Os principais elementos desses padrões são: acessibilidade, adequação, prevenção e redução da falta de moradia e acessibilidade. As normas europeias devem ser utilizadas para clarificar as obrigações legais e as normas mínimas envolvidas na implementação do direito à habitação, bem como no desenvolvimento de indicadores para monitorizar a situação. O direito à moradia deve ser implementado em plena conformidade com o princípio da não discriminação, conforme estipulado nos instrumentos de Direitos Humanos pertinentes. Quaisquer medidas positivas que os Estados tomem para melhorar a situação habitacional das pessoas sob sua jurisdição devem ser realizadas de forma não discriminatória.¹²³

Mas, de modo geral, ficou evidente que, na conjuntura política, social e urbana, durante muito tempo, “[...] em Portugal, a política habitacional foi colocada em segundo plano”¹²⁴ o que leva a pouca importância atribuída pelo governo português à habitação, que é confirmada através dos baixos investimentos no setor.

1.2.2.2. Norma constitucional

A constituição portuguesa, em seu art. 65º, item 1, prevê que “*Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*”. Também incumbe ao Estado a obrigação de assegurar o direito à habitação nas alíneas de “a” a “d” do item 2 do art. 65º, quais sejam:

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

¹²¹ *op. cit.* BARRETO, 2010, p. 628.

¹²² *Idem.* p. 629.

¹²³ COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. *Implementação do direito a moradia*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16806da713>> [Consult: 15 abr. 2022].

¹²⁴ *op. cit.* BARRETO, 2010. p. 628

- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
- b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
- c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
- d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.¹²⁵

Constitucionalmente, a moradia, é um direito individual, e a função social da cidade é um dever do Estado para com o cidadão. A demanda por moradia não é determinada apenas pelo número de pessoas, mas também pelo número de domicílios. O termo “*capacidade habitacional*” é comumente empregado para se referir ao número total de moradias para uso doméstico em uma área, região ou país. Nesse contexto, as políticas de financiamento, os valores culturais relacionados à habitação, as políticas públicas e a importância da habitação no estado de bem-estar social desempenharam papel relevante no tamanho e na composição do parque habitacional em Portugal.¹²⁶

Segundo o levantamento do Eurostats, atualmente, em Portugal, 47,5% da população, quase metade, vivem em moradias, sendo que 32% residem em moradias isoladas e 17% vivem em casas, sendo que 100% dos imóveis possuem energia elétrica. “*Em 2018, o parque habitacional português foi estimado em 3 604 407 edifícios e 5 954 548 alojamentos, o que corresponde a acréscimos de 0,2%, em ambos os indicadores, face a 2017 e a um aumento absoluto de 7348 edifícios e 11907 alojamentos.*”¹²⁷

A elevada taxa de habitação própria tem sido uma característica proeminente do mercado imobiliário português. No país, a habitação tem sido financiada por meio de fundos públicos no caso da habitação social¹²⁸ – “*habitação a custos controlados que se destina a venda ou a arrendamento a agregados familiares de baixos recursos*”¹²⁹, bem como por meio de financiamento familiar e empréstimos bancários.

¹²⁵ CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa de 1976.

¹²⁶ XEREZ, R. FONSECA, J. The Housing Finance System in Portugal since the 1980. In: GARHA, N. S.; AZEVEDO, A. B. Population and Housing (Mis)match in Lisbon, 1981–2018. *A Challenge for an Aging Society*. 2021. Disponível em: https://mdpi-res.com/d_attachment/socsci/socsci-10-00102/article_deploy/socsci-10-00102-v2.pdf?version=1616393152 > [Consult. 10 mai. 2022].

¹²⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Statistic Portugal*. 2019. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=382302601&att_display=n&att_download=y > [Consult. 09 mai. 2022].

¹²⁸ GARHA, N. S.; AZEVEDO, A. B. *Population and Housing (Mis)match in Lisbon, 1981–2018. A Challenge for an Aging Society*. 2021. Disponível em: https://mdpi-res.com/d_attachment/socsci/socsci-10-00102/article_deploy/socsci-10-00102-v2.pdf?version=1616393152 > [Consult. 10 mai. 2022]

¹²⁹ *op. cit.* INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2019

O arrendamento é a modalidade do contrato de locação. Diz-se contrato de arrendamento a locação de coisa imóvel, isto é o contrato pelo qual alguém se obriga a proporcionar a outrem o gozo temporário de coisa imóvel mediante retribuição (renda). O arrendamento pode ser rural, urbano ou misto, consoante a natureza rural ou urbana do prédio e o fim a que se destina¹³⁰.

Pesquisas se têm, também, concentrado na análise de fenómenos de diferenciação, de um ponto de vista particular, dos bairros que compõem a urbanização clandestina¹³¹. Outrora, na década de 1960, o crescimento populacional refletiu-se no aumento da procura de habitação, doravante incapaz de ser atendida pelo mercado formal de habitação privada e pela habitação social. Como consequência desse processo, desenvolveu-se um mercado paralelo para absorver a procura do mercado formal: os bairros clandestinos denominados de Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGI). Em Portugal, esses bairros são construídos de forma irregular em áreas mais urbanizadas e industriais da cidade, sem licenças de construção e loteamento. Esse tipo de moradia é consequência da falta de ações do poder público em relação à redução da desigualdade social, paralelamente ao aumento da população urbana, ausência de políticas de solo e habitação e de políticas urbanísticas eficazes¹³².

Essas áreas informais definiram a imagem das cidades, como locais de construção de edifícios em massa, sem nenhuma infraestrutura ou plano. A legislação e a regulamentação do fenómeno clandestino começaram a surgir em resposta ao ambiente económico, social e urbano que caracterizou as décadas de 1950 e 1960 através do controle, transformação e uso do solo.¹³³ Em 1965, por meio do Decreto-Lei nº 4663, de 29 de novembro, foi introduzido um novo conceito de loteamento urbano que passou a ser caracterizado como o fracionamento, pela locação ou venda de áreas localizadas em zonas rurais ou urbanas, destinadas à construção e com a exigência de prévia autorização municipal.¹³⁴

Posteriormente, o conceito de loteamento urbano foi alterado pelo Decreto-Lei nº 289, de 6 de junho de 1973, que descreve o parcelamento urbano como “(...) *uma operação que*

¹³⁰ *Idem*.

¹³¹ MENDES, M. urbanização clandestina e fragmentação socio-espacial urbana contemporânea: o Bairro da Cova da Moura na periferia de Lisboa. *Revista da Faculdade de Letras – Geografia – Universidade do Porto II Série*, v. 3, . 57-82, 2008.

¹³² *op. cit.* BARRETO, 2021. p. 103.

¹³³ GRAÇA, A. C.; PAIO, A. Formal city vs informal city: from the clandestine neighbourhoods to the concept of UAIG (urban areas of illegal genesis). In 3rd International Conference of Young Urban Researchers, *TICYUrb*. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17087/1/FORMAL%20CITY%20VS%20INFORMAL%20CITY.pdf>> [Consult. 09 mai 2021].

¹³⁴ CRAVEIRO, M. T. In: *op. cit.* BARRETO, 2021. p. 103.

tenha por objeto ou simplesmente a divisão em lotes de qualquer área de um ou mais prédios situados em meio urbano ou rural, e destinados a construção imediata ou posterior (...).¹³⁵ Apesar de dificultar a existência de loteamentos clandestinos, ainda assim, não foi possível impedir a continuidade da construção de edificações irregulares sem o licenciamento do poder público competente.¹³⁶

Em 1976, foi introduzida uma nova lei fundiária pelo Decreto-Lei nº 794, de 5 de novembro de 1976, que definiu os princípios e normas fundamentais da política fundiária. Foram estabelecidos os instrumentos de “*gestão territorial como zona de defesa e controle urbano; áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; ações preventivas e disposições relativas à expropriação de terrenos urbanos não construídos por utilidade pública*”.¹³⁷

O primeiro regime de reconversão de áreas de construção clandestinas deu-se com a introdução do Decreto-Lei nº 804, de 6 de novembro de 1976, que estabelece pela primeira vez a definição de clandestinidade: “*(...) são consideradas áreas de construção clandestina aquelas em que existe uma percentagem acentuada de construções efetuadas sem licença, incluindo as realizadas em terrenos sem licença competente*”¹³⁸. O referido decreto reconheceu as áreas clandestinas como um fenómeno social que sofreu um intenso desenvolvimento, de tal forma que grande número das áreas ocupadas são frequentemente de grande extensão e envolvem muitas famílias.

Nesse sentido, apontou a possibilidade da reconversão de áreas de construção clandestina e recuperação dos bairros através de três medidas – legalização, manutenção temporária e demolição. Atribuiu “*responsabilidades aos agentes envolvidos e a obrigatoriedade de participação também dos proprietários e a previsão de indenização por parte do loteador, visando a proteção de famílias com menos recursos*”. Para a possível legalização, o local deve atender aos critérios necessários para fins de habitação, levando em conta o ordenamento territorial; possibilitar a implantação de melhorias das infraestruturas urbanísticas, que sejam viáveis do ponto de vista técnico e económico; e ter parte significativa destinada a construções com solidez, segurança e salubridade.¹³⁹

¹³⁵ *op. cit.* GRAÇA, 2018.

¹³⁶ *op. cit.* BARRETO, p. 103.

¹³⁷ *Idem.* p. 104.

¹³⁸ PORTUGAL. Decreto Lei n.º 804 de 22 de outubro de 1976. *Determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino.* Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/804-1976-407335>> [Consult.08 aug. 2022].

¹³⁹ *op. cit.* BARRETO, p. 104.

Ao longo de décadas, as várias tentativas de reconversão e esforços normativos culminaram em 1995 com a aprovação do regime excecional de requalificação de áreas urbanas de gênese ilegal aprovada pela Lei nº 91, de 2 de setembro de 1995, conhecida como Lei das AUGI¹⁴⁰. Essa lei determinou prazos para as câmaras municipais começarem a reconversão das AUGI, sendo que, para obter o título de reconversão, cabia aos proprietários a obrigação de fazer a reconversão urbanística do solo. Dentre as medidas especificadas para simplificar e viabilizar a reconversão das AUGI, citam-se “*espaços verdes, infraestruturas viárias e equipamentos, permissão de desafetação parcial de áreas classificadas como reservas ou servidões, desde que essa área se destine maioritariamente à habitação própria*”.¹⁴¹

No entanto, é pertinente destacar que: A maioria das áreas clandestinas se mantém como um problema de ordenamento de território a resolver ou em lenta resolução, sendo os processos de reconversão demorados, complexos e marcados por especificidades diversas. Ademais, algumas AUGI, na sequência de episódios recentes de reconversão e valorização, apresentam um dinamismo a nível demográfico e urbanístico, que contrasta com processos de estagnação ou evolução lenta do setor construtivo e imobiliário em curso noutras áreas suburbanas, que não são dissociáveis dos efeitos induzidos pela forte crise económica de há 5-10 anos atrás e subsequente empobrecimento das famílias, cuja recuperação se tem revelado lenta e difícil.¹⁴²

Em face do exposto, é notório que os loteamentos ilegais e a criação de bairros clandestinos são problemas multidimensionais, envolvendo questões sociais, jurídicas, económicas, ambientais e também humanas, quando se observa que inúmeras famílias estão ali inseridas não porque querem, mas pelo fato de não terem outra opção. Nesse sentido, deveria o Estado implementar políticas eficazes para suprir as demandas da população, de modo que as famílias não tenham a habitação irregular como a única opção de moradia¹⁴³.

Em 2019, foi publicada a Lei nº 83/2019¹⁴⁴, de 3 de setembro, que aprova a Lei de Bases da Habitação, a qual retoma o tema das AUGI, especialmente no art. 65º, referente à reconversão das AUGI e à regeneração de núcleos de habitação precária, configurando-os como uma das dimensões da política da habitação. O artigo afirma que “*competem ao Estado criar*

¹⁴⁰ PORTUGAL. Lei n.º 91/95. *Reconversão das Áreas Urbanas de Gêneses Ilegais*. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1240&tabela=leis&so_miolo=> [Consult. 28 mai. 2022].

¹⁴¹ *op. cit.* BARRETO, 2021, p. 107.

¹⁴² CARREIRAS, M.; MALHEIROS, Jorge. *Da clandestinidade à reconversão urbana: história e reflexões sobre o processo urbano dos Redondos e da Quinta das Laranjeiras*. CEG. Lisboa, 2020. p. 7.

¹⁴³ *op. cit.* BARRETO, 2021, p.110

¹⁴⁴ PORTUGAL. Lei n.º 83/2019. *Lei de Bases da Habitação*. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055=>> [Consult. 28 jul. 2022].

condições específicas e favoráveis à sua prossecução e enquadramento nos instrumentos de gestão territorial e nos programas de promoção da coesão social e territorial.”¹⁴⁵ E caso não seja efetivamente possível a reconversão da área, a ideia é, pelo menos, proporcionar o mínimo essencial a essa população, até que seja possível o realojamento.

1.2.2.3. Função social da propriedade

A função social da propriedade é um dos temas tormentosos no âmbito do Direito Civil. Isso porque o direito de propriedade é um relevante indicador de desigualdade social, e um problema de carácter mundial que assola todas as nações.

A propriedade, direito subjetivo fundamental por excelência na época contemporânea, é uma construção social e histórica. Mas houve um tempo em que a propriedade concedia ao indivíduo, o proprietário, poderes ilimitados, uma vez que a população tinha o direito de se utilizar da coisa segundo a sua própria vontade, sem qualquer censura de terceiros.

Entretanto, no moderno direito português e também no brasileiro, a propriedade não dá ao dono poderes ilimitados. Surge, então, o princípio da função social da propriedade, norma de carácter constitucional em Portugal e no Brasil, que implica a positivação de um interesse supra individual, sem no entanto afetar o carácter de individual de liberdade, mas procurando conciliar o interesse privado e o interesse coletivo de igualdade social. e

A função social da propriedade consiste numa atividade exercida não apenas pelo sujeito que a executa, mas, principalmente, no interesse da sociedade, tal como é compreendida a função ambiental, que se volta para a manutenção do equilíbrio ecológico¹⁴⁶, de interesse de todos, passando o país a instituir leis que tratem sobre o direito à propriedade e sua utilização ambientalmente correta, tendo como objetivo fortalecer a função social. Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades, genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo. Bens, propriedades, são fenómenos da realidade. Direito – e, portanto, direito de propriedade – é fenómeno do mundo

¹⁴⁵ PORTUGAL. Lei n.º 83/2019. *Lei de Bases da Habitação*. Art. 65, 1. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>> [Consult. 28 jul. 2022].

¹⁴⁶ FREITAS, Rodrigo Cardoso. *A concretização dos Direitos Fundamentais de posse, propriedade e moradia por meio da desapropriação judicial privada indireta*. FDV. Vitória. 2017.

dos pensamentos. Utilizar bens, ou não utilizá-los, dar-lhes ou não uma destinação que atende aos interesses sociais, representa atuar no plano real, e não no campo puramente jurídico.¹⁴⁷

O direito real em relação à propriedade é o direito que traduz o poder jurídico direto de uma pessoa sobre uma coisa, submetendo-a em alguns (servidão, usufruto etc.) ou em todos (propriedade) os seus aspectos. Portanto, para o seu exercício, prescinde-se de outro sujeito. Assim, o direito real na coisa própria deverá, necessariamente, levar em conta, sempre, o seu aspecto funcional.

O direito de propriedade, ao longo dos séculos, assumiu diferentes formas até chegar à compreensão atual, vinculada ao cumprimento de uma função social. Essa concepção de propriedade evoluiu em conjunto com a sociedade, que resgata cada vez mais a compreensão da propriedade voltada ao interesse coletivo, dotando-a de um intrínseco papel social, mitigando, assim, seu caráter absoluto e passando por um processo histórico de relativização. Desse modo, é certo afirmar que o instituto da propriedade evoluiu em conjunto com a sociedade, e na contemporaneidade traz a compreensão da propriedade voltado ao bem comum, dotando-a de uma função social, dirimindo, assim, seu caráter absoluto.

O desenvolvimento desse instituto jurídico de ordem material se dá com base no texto da própria Constituição da República portuguesa, e também da brasileira, e principalmente pelo Código Civil, segundo o qual o dono do imóvel tem pleno e exclusivo direito de fruição, uso e disposição dos bens que ele possui, obedecido os ditames e limites legais. Nesse contexto, o direito de propriedade é visto cada vez menos como um direito subjetivo de caráter absoluto, para se transformar em uma função social do proprietário.

A função social da propriedade, entende-se, é a função social da posse exercida pelo proprietário, mas limitada pelo Estado. Ou, em outras palavras, “*não sendo atendida a função social, a propriedade poderá sofrer a intervenção do Estado, cuja forma mais drástica é a desapropriação [...]*”¹⁴⁸. De tal modo, o conteúdo da função social da propriedade pode ser entendido como o poder e o dever que o proprietário possui de realizar suas vontades sobre a propriedade, mas respeitando os limites legais.

Assim, conceitua-se a função social da propriedade como um princípio no qual a propriedade deve ser explorada, devendo extrair dela benefícios individuais, que busquem os interesses do proprietário, mas, especialmente, os sociais em que se defendem os fins coletivos. Sendo que “*a função social da propriedade, especificamente, é conceito que afeta a*

¹⁴⁷ *idem.* p. 65.

¹⁴⁸ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 254.

propriedade a uma função que transcende os poderes do proprietário (usar, gozar, dispor e reaver)”¹⁴⁹.

Tal princípio, a função social da propriedade, é visto como um ideal e não como regra determinada. Entretanto, para Canuto,¹⁵⁰ não se pode amesquinhar o sentido da função social, compreendendo-o como meramente legal, embora seja lógico que, de acordo com a realidade de cada cidade, é bastante plausível a subestimação da função social da propriedade urbana e da sua efetividade.

Em Portugal e no Brasil existem legislações sobre o tema e, especificamente a Lei Portuguesa de Bases da Habitação, em seu art. 5º, afirma que “*1 - A habitação que se encontre, injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta*”¹⁵¹. Ou seja, considerando a propriedade devoluta, é muito mais célere e fácil de o Estado dar uma nova utilização a este imóvel, visando conceder uma função social, sendo um instrumento muito comum nesses casos a expropriação, onde o Estado, pagando uma indenização ao particular, toma a propriedade do imóvel.

E essa proteção abrange muito mais que a simples habitação, devendo ser observadas especialmente a qualidade ambiental e a integração social, que permitirá a fruição plena da unidade habitacional e de todos os equipamentos urbanos disponíveis. Além disso, favorecerá a construção de laços entre vizinhos e a formação de comunidades, assim como passarão a valorizar mais as paisagens e o território a que estarão vinculados, protegendo os recursos naturais e fortalecendo a proteção dos valores ambientais e culturais.

Um ponto de extrema importância para a efetiva implementação da função social é a política fiscal específica, destinada aos imóveis que não cumprem a sua função social, como o caso do exposto no art. 29º da Lei de Bases da Habitação: “*Os municípios podem, nos termos da lei, fixar taxas diferenciadas dos impostos, cujo nível de tributação lhes esteja cometido, em função do uso habitacional efetivo*”.¹⁵² Torna-se imprescindível, para fins desta pesquisa, explicar que função social deve ser, na verdade, função socioambiental.

Merecem destaque ainda algumas formas de conter o desordenamento urbano, garantindo o cumprimento da função social dos imóveis, que foram disciplinadas no Regime

¹⁴⁹ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 51.

¹⁵⁰ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 254.

¹⁵¹ PORTUGAL. Lei n.º 83/2019. *Lei de Bases da Habitação*. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>> [Consult. 28 jul. 2022].

¹⁵² *idem*

Jurídico de Reabilitação Urbana – RJRU¹⁵³, em seus arts. 54º, 65º, 66º e 68º: imposição de obrigação de reabilitar; empreitada única; ordem de demolição; direito de preferência; expropriações; servidões; venda forçada; restauração da propriedade; e outros instrumentos, como a chance de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos, a identificação dos prédios ou frações devolutos, a construção de fundo de compensação e perequação compensatória.

De forma simplificada, a imposição da obrigação de reabilitar obras coercitivas e arrendamento forçado prevista no item “a”, 1, do artigo 54º, seria obrigar o proprietário de imóvel já construído a finalizar obras de restauração “*necessárias à restituição das suas características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva, de acordo com critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade*”.

A empreitada única, prevista no item “b”, 1, do artigo 54º, é uma forma de reabilitar áreas e conjuntos de prédios, onde a unidade gestora poderia “*promover a reabilitação de um conjunto de edifícios através de uma empreitada única*”.

A ordem de demolição, prevista no item “c”, 1, do artigo 54º, visa “*ordenar a demolição de edifícios aos quais faltem os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e cuja reabilitação seja técnica ou economicamente inviável*”.

Já o direito de preferência visa à aquisição pelo poder público de imóveis que fazem parte do interesse ambiental ou histórico, podendo ainda ser casos de empreendimentos que pretendam suprir possíveis necessidades habitacionais.

Muito similares às desapropriações previstas no Estatuto das Cidades brasileiro, as expropriações servem para que, no caso de descumprimento da função social da área, ocorra a expropriação do imóvel e essa área seria disponibilizada à reabilitação e ao uso, atendendo à necessidade de imóveis por parte da população.

Por sua vez, as servidões são utilizadas para posicionar, em locais estratégicos, equipamentos e atividades públicas em áreas de intervenção urbana. A reestruturação de propriedade, também muito similar ao previsto no Estatuto das cidades brasileiro, serviria para a readequação e o aproveitamento de imóveis e construções que deveriam ter sido remodelados pelos ora proprietários.

¹⁵³ PORTUGAL. Decreto-lei nº 307/2009, de 23 de Outubro. *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1197&tabela=leis> [Consult. 02 nov. 2022].

Por fim, um instrumento interessante utilizado em Portugal, mas inexistente no Brasil, é a perequação compensatória, uma forma de dividir as benesses aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos.

Observa-se, assim, que o Regime Jurídico de Reabilitação Urbana – RJRU utiliza direta e indiretamente da função social da propriedade em todo o seu contexto de aplicação, visando ao bem da coletividade e o interesse da nação.

1.3 PANORAMA ATUAL DO DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA

Ao se falar em habitação adequada, é importante destacar o conceito proposto pelo item 8 do comentário geral nº 4, artigo 11º, número 1 (relativo ao direito à habitação adequada) do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que divide a habitação adequada em sete pontos que merecem especial destaque:

1. Segurança legal da ocupação, que visa garantir que a propriedade não seja turbada, esbulhada ou ameaçada;

2. Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas – que visa que todos tenham energia elétrica, água encanada, esgoto sanitário, iluminação e transporte público;

3. Acessibilidade – que as pessoas tenham oportunidades de aquisição da moradia, ou seja, que os custos sejam condizentes com uma realidade justa, comprometendo-se o Estado a subsidiar a moradia ou aluguel social aos necessitados;

4. Habitabilidade – a moradia deve efetivamente ter condições para morar, sendo salubre, construída em matérias de boa qualidade, e no tamanho adequado às necessidades de seus moradores;

5. Facilidade de acesso – os grupos segregados da sociedade devem ter acesso facilitado, bem como pessoas com necessidades especiais, vítimas de desastres e violência urbana;

6. Localização – a moradia seja em locais que tenham acesso a aparelhos públicos, empregos, e serviços como lazer, cultura, ensino e transporte público; e

7. Respeito pelo meio cultural – o poder público e a sociedade devem respeitar a produção do habitat de todos os padrões habitacionais bem como os usos e costumes de cada grupo (ribeirinhos, zona rural etc.).

Mesmo com toda essa descrição minuciosa do que seria o direito à habitação adequada e o arcabouço legislativo nacional e internacional, Brasil e Portugal sempre

conviveram, e ainda convivem, com problemas habitacionais. As péssimas condições habitacionais, devido à segregação das camadas mais pobres da sociedade em áreas depreciativas, do ponto de vista da urbanização, ainda são uma das principais características da urbanização contemporânea. Dessa forma, nas palavras de Aquino e Farias¹⁵⁴, as áreas destinadas à habitação ficam homogêneas com uma reduzida diversidade social, os ricos se concentram nas melhores regiões, onde também estão os melhores equipamentos urbanos, enquanto que a população mais pobre é deslocada para periferias, longe de serviços públicos e de postos de trabalho.

Sendo assim, de acordo com Duarte¹⁵⁵, é essencial considerar, ao falar do direito à moradia, que estamos a tratar da população pobre, ou seja, de interesse social, já que é essa a grande parcela da população que depende da ação do Estado para a garantia do direito de morar dignamente, em virtude da falta de acesso ao mercado formal de habitação e às condições dignas de vida.

Esse problema de habitação só seria solucionado pelo aumento do ritmo de construção de moradias, de tal forma que acompanhasse o crescimento das necessidades habitacionais geradas pelo crescimento urbano, é o que afirma Ribeiro¹⁵⁶. No entanto, são frágeis e ineficazes as ações e tentativas do Estado de criar mecanismos capazes de garantir o direito à habitação e moradia para todos, quando não é omissos.

Por isso, faz-se igualmente importante seguir analisando a moradia como um direito do indivíduo de habitar com dignidade¹⁵⁷, sem degradar o meio ambiente. E analisar, também, a fundamentalidade do direito à moradia, inviolável, a fim de garantir aos desamparados a oponibilidade em face do Estado, enquanto direito subjetivo, ao lado dos demais direitos sociais¹⁵⁸.

Assim, no contexto de efetivação do direito à moradia, cabe a reflexão sobre a relação existente entre a luta por espaços de habitação e moradia, e a luta pela manutenção do meio ambiente equilibrado. Reflexões essas fundamentais para que novas políticas públicas de habitação e moradia sejam implementadas pelos Estados, em concordância com o respeito às leis ambientais.

¹⁵⁴ *op. cit.* AQUINO; FARIAS. 2017

¹⁵⁵ DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

¹⁵⁶ RIBEIRO, Luís César de Queirós. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Nova cultura: Brasiliense. 1985. p. 08.

¹⁵⁷ *op. cit.* TOLEDO, MOKARZEL. 2015.

¹⁵⁸ Idem.

Não se pode deixar de observar o quadro atual dos lares no Brasil, onde, ainda no ano de 2018, conforme o IBGE,¹⁵⁹ o país possuía 14,2% dos domicílios sem rede de distribuição de água, 33,7% dos domicílios sem rede de esgotos ou fossa ligada à rede, e 17% de lixo coletado diretamente. Sendo que, em média, no ano de 2018, cerca de 27,2% dos domicílios eram arrendados ou cedidos, ou seja, pessoas que não moravam em casas próprias; 66,7% das habitações eram próprias; e 5,9% das habitações era próprias, mas com ainda algum morador pagando, ou seja, ainda com alguma pendência bancária, como hipoteca, alienação fiduciária etc.

O quadro em Portugal não está tão distante, pois 61% da população portuguesa é urbana, sendo que apenas 75% da população reside em casa própria, mesmo que grande parte destes ainda pague algum tipo de prestação bancária relacionada à aquisição do imóvel¹⁶⁰. Ademais, deve ser destacada a grande quantidade de zonas históricas em Portugal e o fato de que “a Turistificação, o arrendamento de curta duração para turistas (alojamento local), os Golden Visa e aumento dos consequentes despejos são fenômenos que o relatório considera que não podem ser vistos desconexos entre si.”¹⁶¹ O que faz aumentar e agravar o quadro atual da habitação em Portugal.

Já no ano de 2019, conforme números da OECD *Affordable Housing Database*¹⁶², o número fica mais alarmante, pois em Portugal teríamos 42,3% de pessoas com casa própria, 30% de pessoas com casa própria, mas com pendências bancárias, como hipoteca, 14,1% vivendo em habitações com arrendamento a preço de mercado, e 4,8% vivendo em habitações com o arrendamento a preço reduzido/subsidiado.

De acordo com o Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2020), elaborado pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos dos domicílios em Portugal, citado por Esteves, “em relação aos serviços de saneamento gerenciados com segurança, Portugal aparece no relatório com 85% de cobertura da população.”¹⁶³ E, “esses dados são relativamente semelhantes aos apurados internamente, que apontam que em 2019,

¹⁵⁹ IBGE. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. (Pnad Contínua). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. 2018.

¹⁶⁰ MORAIS, I., SILVA, R., MENDES, L. (2018). Direito à habitação em Portugal: comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, v. 7, n.º 1, p. 231

¹⁶¹ *op. cit.* MORAIS, SILVA, MENDES, 2018, P. 231.

¹⁶² OECD. OECD Affordable Housing Database. *Organization for Economic Co-operation and Development*. Disponível em: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> [Consult. 14 jul. 2022].

¹⁶³ ESTEVES, A.E.. *Serviços de Águas e Resíduos em Cenários Adversos - O Papel da Entidade Reguladora*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito. Universidade Lusófona do Porto. Porto, 2022. P. 93

*Portugal tinha 96% dos alojamentos com acesso à água potável e 85% estavam com ligação de esgotos, dos quais 84% tinha um tratamento adequado”.*¹⁶⁴

Restam, assim, evidentes a atual necessidade de produção de espaço urbano e a criação de formas de facilitação da aquisição de habitações em ambos os países. Em especial, merece destaque a proporção de pessoas com habitação própria ser relativamente alta em ambos países. Em Portugal, tem-se uma porcentagem bem maior de imóveis próprios ainda em fase de pagamento e, no Brasil, uma quantidade muito maior de habitações sem infraestruturas sanitárias, assim, faz-se necessária a implementação de formas para melhorar a vida da população. O simples habitar atualmente se faz muito amplo, devendo ser observado todo o contexto social e ambiental próximo visando o bem-estar da população, para que esta possa se desenvolver em habitações adequadas e em um meio ambiente equilibrado.

1.3.1. CARÊNCIAS HABITACIONAIS

O conceito de déficit habitacional está intimamente ligado às deficiências no estoque das moradias, ou seja, não se consegue repor a quantidade necessárias de moradias que acompanhe o crescimento da população.¹⁶⁵ “*O déficit habitacional estimado para o Brasil, em 2016, foi da ordem de 5,657 milhões de domicílios, dos quais 4,849 milhões estão localizados em área urbana e 808 mil em área rural.*”¹⁶⁶

“*Sob uma perspectiva sociológica, o problema da moradia revela o dinamismo e a complexidade de determinada realidade socioeconômica.*”¹⁶⁷ Mesmo que discutir o tamanho do Brasil e sua diversidade sempre pareça repetitivo, essa situação sempre deve ser combatida, e, para tanto, é preciso entender o déficit habitacional no Brasil.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, que traz uma análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), realizada pelo IBGE, e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), organizado pelo Ministério da Cidadania¹⁶⁸, as principais características das moradias brasileiras são: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação (unidade doméstica convivente ou cômodo) e ônus

¹⁶⁴ *idem.* p. 93

¹⁶⁵ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 29 ago. 2021. P. 20

¹⁶⁶ *Idem.* p. 18

¹⁶⁷ *Idem.* p. 15

¹⁶⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019*. Diretoria de Estatística e Informações Belo Horizonte: FJP, 2021

excessivo com arrendamento urbano (unidade familiar que recebe até três salários mínimos e gasta mais de 30% dessa renda com arrendamento). Sendo que, “em 2019, o principal componente do déficit habitacional no Brasil foi o ônus excessivo com o aluguel urbano.”¹⁶⁹, mesmo problema de 2016, 2017 e 2018, ou seja, merece especial destaque.

Como principais considerações finais do levantamento feito pela Fundação João Pinheiro, entre 2016 e 2019, ocorreu aumento do déficit de habitações para domicílios com renda total de até um salário mínimo, o que demonstra efetivamente a clara vulnerabilidade desse grupo. Deve ser ressaltada também a sobrerrepresentação das mulheres, principalmente nos casos de ônus excessivos de aluguel, que são responsáveis pelos domicílios que estão considerados como déficit.

Já em Portugal, o déficit habitacional foi bem explicitado com os Estudos do Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana, que, através do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, identificou situações de precariedades habitacionais e levou em consideração informações de todos os municípios portugueses, visando¹⁷⁰: sinalizar as necessidades habitacionais, de forma quantitativa e qualitativa; levantar informações da quantidade de famílias em condição precária de alojamento; e esquematizar soluções para resolução dos problemas de falta de habitações.

Após todo o percurso da pesquisa, chegou-se à conclusão de que: 187 municípios portugueses possuem carências habitacionais sinalizadas; atualmente em Portugal há 25.762 famílias em situação habitacional claramente insatisfatória; e existem 31.526 fogos e 14.748 edifícios sem as devidas condições mínimas de habitabilidade.

O levantamento ainda destaca a grande quantidade (74%) de famílias que estão sem condições mínimas em áreas metropolitanas. Em especial, mais de 50% do total de famílias em carência habitacional estão na região metropolitana de Lisboa, sendo que, nas periferias de Lisboa e Porto, encontra-se um grande número (mais de 150) de famílias a serem realojadas.

Ao adentrar na questão da tipologia urbana dos alojamentos, constatou-se que, das famílias que vivem em grave carência habitacional, 47% vivem em barracas e 25%, em construções precárias. O terceiro tipo habitacional mais frequente é o Bairro Social (15%), que reflete as edificações da primeira metade do século XX, atualmente degradadas.

Ponto importante do levantamento é o vínculo que as famílias carentes têm com o espaço em que habitam: 38% são arrendatárias do setor privado, 26% são construções

¹⁶⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP. 2020. Disponível em: < <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 29 ago. 2021. P. 122

¹⁷⁰ IHRU. *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. 2018. P. 2

clandestinas, 15% são proprietários e 15% são arrendatários do setor público. Assim, de forma simplificada, o levantamento aponta como forma de solução da questão, inicialmente, a reabilitação das residências existentes, a aquisição/reabilitação dos fogos devolutos e o arrendamento dos fogos que estejam à disposição no parque habitacional. A atuação do poder público, dessa forma, poderia “*dar resposta à gradual degradação das áreas urbanas e prevenir os fenómenos de periferização privilegiando modelos de intervenção sustentáveis e na lógica do uso eficiente de recursos, invertendo anteriores processos de exclusão social e de segregação territorial*”.¹⁷¹

1.3.2. ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Em Portugal, as políticas públicas de apoio à habitação tiveram início desde 1918, por meio do Decreto nº 4137,¹⁷² de 25 de abril. Contudo, ganharam destaque após a revolução de 25 de abril de 1974, que desencadeou várias ações populares focadas em melhorar as condições de vida da população. E “*o exemplo mais expressivo destas acções ficou plasmado na ocupação de casas devolutas, o que se traduziu num dos fenómenos urbanos mais singulares do pós-25 de Abril*”¹⁷³, o que demonstra a grande carência de habitações que sofria Portugal naquele período.

Assim, Segundo Antunes,¹⁷⁴ em agosto de 1974, foi criado o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), que pretendia auxiliar na diminuição de habitações precárias, focando bastante na metodologia da democracia direta e participativa. Tal sistema foi revogado em outubro de 1976, ano em que foi promulgada a Constituição Portuguesa, cujo art. 65º afirmava que: “*1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*”.

Antes disso, durante a estrutura constitucional transitória, as cooperativas habitacionais ganharam força através do Decreto-Lei nº 730/1974,¹⁷⁵ de 20 de dezembro, em

¹⁷¹ *idem*. 2018. p. 2

¹⁷² PORTUGAL. Decreto nº 4.137. Disponível em: < <https://files.dre.pt/1s/1918/04/08700/04510457.pdf> > [Consult. 10 ago. 2022].

¹⁷³ ANTUNES, Gonçalo. *Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade*, Forum Sociológico [Online], 34 | 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/sociologico/4662> [Consult. 05 set. 2022]. P. 9

¹⁷⁴ *idem*. P. 9

¹⁷⁵ PORTUGAL. Decreto-lei nº 730/74, de 20 de Dezembro. Define o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/72249/decreto-lei-730-74-de-20-de-dezembro>> [Consult. 10 ago. 2022].

que restou definido o regime jurídico das cooperativas, e, após a nova constituição, o Decreto-Lei nº 515/1977,¹⁷⁶ de 14 de dezembro, que caracterizou e fortaleceu as Cooperativas da Habitação Económica. Segundo Antunes,¹⁷⁷ de forma breve, a legislação foi alterada, pois com a evolução do mercado as cooperativas passaram a atender à classe média, desvirtuando-se, tornando-se praticamente “cooperativas-empresas”.

A iniciativa privada também teve bastante importância, especialmente no ano de 1974, com o Decreto-Lei nº 663,¹⁷⁸ de 26 de novembro, que visava a construção de alojamentos mais adequados, a fim de combater a carência numérica de habitações, o que elevou os preços, fazendo com que o poder público tentasse propor algo novo ao setor privado para que este tivesse interesse pela habitação social. Assim foi criado o programa de Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH), no qual o Estado forneceria alguns benefícios às empresas empenhadas no setor habitacional.

Tal lei sofreu diversas mudanças, mas, segundo Antunes, citado por Ine, “*o número de habitações construídas pela iniciativa privada ao abrigo desta política foi sempre diminuta, contando-se, entre 1974 e 1992, a construção de 17 807 fogos em território nacional, a maioria nos distritos do Porto (14%), Setúbal (11%) e Lisboa (10%)*”,¹⁷⁹ demonstrando que não supriria as necessidades da população.

No âmbito da iniciativa pública, tem relevância o Decreto-Lei nº 177/1984, de 25 de maio¹⁸⁰ que criou o Instituto Nacional de Habitação (INH), que era público e dotado de autonomia administrativa e financeira, e possuía património próprio. As principais competências do órgão eram levantar e analisar a questão habitacional propondo ações, preparando o Plano Nacional de Habitação e demais planos, devendo coordenar e preparar medidas visando auxiliar setores público, privado e cooperativo, e ainda devendo acompanhar a execução das medidas dos programas habitacionais, prestado apoio técnico.

Segundo Ferreira,¹⁸¹ o INH foi marcado por dois períodos, o primeiro mais direcionado a empresas privadas e cooperativas, que estavam condicionadas às habitações de

¹⁷⁶ PORTUGAL. Decreto-lei nº 515/77, de 14 de Dezembro. Revogado pelo art.º 28.º do DL n.º 435/80, de 2/10). Disponível em: < https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_515_77.htm > [Consult. 10 ago. 2022].

¹⁷⁷ *op. cit.* ANTUNES. 2019. p. 10

¹⁷⁸ PORTUGAL. Decreto-lei nº 663/74, de 26 de Novembro. Disponível em: < https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_663_74.htm > [Consult. 10 ago. 2022].

¹⁷⁹ *op. cit.* ANTUNES. 2019. p. 11.

¹⁸⁰ PORTUGAL. Decreto-lei nº 177/84, de 25 de Maio. Cria o instituto Nacional da Habitação. Disponível em: < <https://dre.tretas.org/dre/1021/decreto-lei-177-84-de-25-de-maio> > [Consult. 10 ago. 2022].

¹⁸¹ FERREIRA, Eduardo Vilaça Ferreira. Os anos de crescimento (1969-2002). *HABITAÇÃO: CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL 1918-2018*. Cord. Ricardo Costa Agarez. IRHU, Lisboa, 2018. . Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos> [Consult. 10 ago. 2022]. P. 343

custo controlado e possuíam benefícios como redução de impostos, isenções e bonificações de juros em empréstimos. Já o segundo período ocorreu no final da década de 1990, quando alguns municípios tiveram a necessidade de resolver problemas de núcleos de barracas ou alojamentos precários que há muito tempo envolviam as cidades sem uma solução adequada.

Tal situação é agravada pelo próprio texto constitucional português, que é muito amplo e pragmático, e que, desde que foi promulgado, em 1976, já sofreu quatro alterações em seu art. 65º, que trata sobre habitação e urbanismo. Esse processo demonstra a constante evolução das necessidades sociais, as quais levam, em 2006, a uma nova tentativa de reforçar a temática, por meio da criação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, pelo Decreto-Lei nº 207/2006,¹⁸² de 27 de outubro. Tal decreto abriu novas linhas de financiamento visando dar respostas aos problemas habitacionais, pois foram reforçados os instrumentos financeiros habitacionais, na tentativa de melhorar a execução das políticas habitacionais, melhorando o domínio da reabilitação urbana e o mercado de arrendamento.

Xerez e outros¹⁸³ trazem, em sua pesquisa, os principais pontos da política de habitação a partir do ano de 2002, sendo: Fusão do IGAPHE com o INH; PROHABITA (Regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística), Iniciativa bairros Críticos, Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU); Criação do IHRU; Porta 65 Jovem Plano Estratégico de Habitação (2008-2013); Programa Local de Habitação (PLH); Regime Jurídico da Habitação Urbana; Plano de ajustamento econômico financeiro (Troika); Mercado social de arrendamento; Revisão do NRAU; Reabilitar para Arrendar; Regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação econômica muito difícil; Regime Excepcional para Reabilitação Urbana (RERU); Revisão do NRAU; Regime de concessão de crédito bonificado à habitação a pessoa com deficiência, regime de renda condicionada; Novo regime de arrendamento apoiado; Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031); Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado; IFRRU; Recomendação da Assembleia da República para criação de novo programa de realojamento; Programa Casa Eficiente; Revisão do Porta 65 Jovem.

¹⁸² PORTUGAL. *Decreto-lei nº 207/2006, de 27 de Outubro*. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_207_2006.htm> [Consult. 10 ago. 2022].

¹⁸³ XEREZ, Romana et al.. A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. *HABITAÇÃO: CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL 1918-2018*. Cord. Ricardo Costa Agarez. IRHU, Lisboa, 2018. . Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos> [Consult. 10 ago. 2022]. P. 474-475

As políticas públicas de habitação passam por três grandes eixos: habitação social, reabilitação de áreas urbanas e promoção do arrendamento. Contudo, existem poucos dados relativos ao período que antecede o ano de 2002, impedindo assim uma retrospectiva mais detalhada.¹⁸⁴

Em Portugal, são de salientar as Grandes Opções do Plano (GOP), que, desde 2000, “*inserir-se na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas*”¹⁸⁵ e foram um passo de grande importância para a evolução das legislações sobre habitação, pois identificaram pontos fortes do acesso à habitação, como: Indústria de construção civil muito activa; Flexibilização do sistema de crédito; Esforço na promoção de habitação a custos controlados; Aceleração dos programas de realojamento; Incentivos à reabilitação de edifícios; Actuação em parcerias, entre o Poder Central, Local e outras entidades; Novo conceito de gestão do parque habitacional do Estado, da reabilitação ao envolvimento da população na gestão do parque de arrendamento público; Financiamento de equipamentos e infra-estruturas para integração urbanística e inserção social¹⁸⁶

E apresentou como pontos fracos: Carência de recursos humanos qualificados; Baixa incidência do segmento de arrendamento no mercado de habitação; Parque habitacional envelhecido e degradado; Existência de um elevado número de fogos devolutos; Desadequação da oferta à procura, nas camadas da população com menor poder de compra; Fraco investimento em obras de reabilitação e conservação de edifícios, situando-se muito abaixo da média europeia.¹⁸⁷

Direcionou ainda como prioridade política do governo a requalificação do parque habitacional degradado, apoiando inquilinos e proprietários; a promoção de programas para a recuperação de centros urbanos; o fomento da habitação de custos controlados, melhorando a qualidade das construções e dando mais efetividade às cooperativas habitacionais; a erradicação das carências habitacionais dos vulneráveis; a criação de infraestrutura e equipamentos públicos; e o realojamento daqueles que habitam barracos ou similares.

Pode-se ver que o GOP, aprovado pela Lei nº 3-A/2000¹⁸⁸, de 4 de Abril, já tinha uma excelente leitura da situação desde aquela época, direcionando a atuação nas décadas

¹⁸⁴ *op. cit.* XEREZ, 2018, p. 465

¹⁸⁵ PORTUGAL. Lei nº 3-A/2000, de 4 de abril. *Grandes Opções do Plano para 2000*. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2000/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/Lei_3A-2000_04abr2000_GOP2000.pdf> [Consult. 10 aug. 2022]. P. 2

¹⁸⁶ *idem.* p. 29

¹⁸⁷ *idem.* p.29

¹⁸⁸ PORTUGAL. Lei nº 3-A/2000, de 4 de abril. *Grandes Opções do Plano para 2000*. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2000/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/Lei_3A-2000_04abr2000_GOP2000.pdf> [Consult. 10 aug. 2022]. P. 2

seguintes, com especial destaque para a criação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). O IHRU criado por meio do Decreto-Lei nº 223/2007¹⁸⁹, de 30 de maio, visa garantir e promover as políticas definidas pelo Governo nas área de habitação e da reabilitação urbana, sincronizada com as políticas das cidades e demais políticas sociais, no intuito de valorizar o património, protegendo a memória do edificado e a sua constante evolução.

Xerez e outros destacam como principais atribuições do IHRU “*o planeamento, a definição e avaliação de políticas, a coordenação e a preparação de medidas de política financeira do setor, bem como o financiamento de programas habitacionais de interesse social*”¹⁹⁰. O GOP do ano 2003 começou a apontar no sentido de que os municípios passassem a ter um papel de destaque, proporcionando maior eficiência na administração do parque habitacional, devido à proximidade com a realidade.

Assim, a reabilitação urbana passou a ter protagonismo na primeira década deste século, passando a ser um dos principais campos de atuação das políticas públicas, mas também teve implementação muito consistente no campo dos arrendamentos e da habitação social.

No Brasil, vêm sendo tomadas medidas paliativas para combater o problema da habitação principalmente a partir de 1964, com a Lei nº 4.380/1964¹⁹¹ de 21 de agosto, quando foi criado o Plano Nacional de Habitação, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Todavia, o BNH teve uma vida curta, sendo encerrado em 1986¹⁹² e sucedido pela Caixa Econômica Federal em seus direitos e obrigações.

Conforme Zapelini e outros¹⁹³, por volta de 1989, começaram a surgir programas autogestionários em várias cidades do Brasil, especialmente nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e, em 1996, foi lançada a Política Nacional de Habitação (PNH) e as ações relacionadas à Política de Habitação da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil em 1998. Já no ano de 2001, foi apresentado o Estatuto das Cidades, que trouxe novos objetivos e paradigmas, gerando uma interdependência com o poder público municipal, que agora implementaria planos diretores para a execução das políticas urbanas.

¹⁸⁹ PORTUGAL. *Decreto-lei nº 223/2007*, de 30 de Maio. Disponível em: <http://patrimonio-santarem.pt/imagens/3/decretolei_223_2007.pdf> [Consult. 10 aug. 2022].

¹⁹⁰ *op. cit.* XEREZ. p. 477

¹⁹¹ BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1974. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

¹⁹² BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

¹⁹³ ZAPELINI, M. B., LIMA, J. G., GUEDES, M. C. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 – 2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*. v. 6. n. 3 (2017). - Salvador: EAUFBA, 2014. P. 161 e 162

Além disso, o ConCidades – Conselho das Cidades desencadeou “o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.”¹⁹⁴ A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)¹⁹⁵ proporciona aos municípios as condições necessárias à implementação das políticas urbanas e ainda reduz desigualdades socioespaciais. O referido conselho permite uma ampla negociação entre todos os atores sociais para o direcionamento das medidas a serem tomadas pelo Ministério das Cidades, especialmente nas áreas de habitação, planejamento territorial, saneamento, transporte/mobilidade.

Após 13 anos tramitando a Política Nacional de Habitação (PNH),¹⁹⁶ trouxe como seu principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), mas também trouxe o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS¹⁹⁷ centralizou todos os programas e projetos de habitação social, e tinha como principais objetivos viabilizar acesso a moradia a pessoas de baixa renda, implementar políticas de acesso a habitação, e articular e acompanhar as instituições e órgãos que atuam no setor da habitação.

No ano de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) trouxe como objetivo “a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia”, objetivando “a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.”¹⁹⁸

A Lei nº 11.977,¹⁹⁹ de 7 de julho de 2009, dispôs sobre o programa Minha Casa Minha Vida e tinha como finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição

¹⁹⁴ *Idem*.

¹⁹⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional do Desenvolvimento urbano – 1. *Cadernos Mcidades – Desenvolvimento Urbano. Brasil 2004.* Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf> [Consult. 30 ago. 2022].

¹⁹⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. *Estudos Técnicos CNM – Volume 3.* Brasília 2010. https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf

¹⁹⁷ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

¹⁹⁸ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Instruções – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI. *Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.* Período 2007 – 2010. Brasil 2007. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>> [Consult. 30 ago. 2022]. P. 3

¹⁹⁹ BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos". Em 2011, passou a ter por finalidade *“criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00”*, através da Lei nº 12.424,²⁰⁰ de 16 de junho.

Essas leis que conferem direitos têm de ser constantemente alteradas, e, em 2021, foi lançada a Lei nº 14.118,²⁰¹ de 12 de janeiro, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, cujo objetivo é *“promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais)”*, devendo estar associadas ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda, trazendo a elevação dos padrões de habitabilidade e gerando qualidade de vida da população urbana e rural.

²⁰⁰ BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

²⁰¹ BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#art21>. [Consult. 20 ago. 2022].

2. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O direito ao meio ambiente tem uma enorme importância, assim como o direito à habitação adequada, pertencendo a uma categoria cujo conteúdo parece muito mais intuitivo do que definível²⁰². Disso decorre que não há um consenso entre os especialistas sobre o que engloba o tema. Dworkin afirma que, “*Para a maioria das pessoas, viver bem exige uma vida situada: viver em conformidade com as circunstâncias – história, laços, localidade, região, valores e meio ambiente*”.²⁰³

De acordo com Silveira, o meio ambiente e a responsabilidade dos danos que este sofre devem ser tratados numa abordagem ecossistêmica, na qual devem ser considerados todos os elementos e não apenas os valores individuais, encarando-se a proteção do ambiente numa visão globalizante.²⁰⁴

Assim, neste estudo, será evidenciada a condição de direito humano ao direito a um ambiente equilibrado, conforme artigo I, c/c XXII c/c XXV, da Declaração Universal dos Direitos Humanos; e segundo a Conferência de Estocolmo, que ocorreu em 1972.

Em sentido comum, vamos tratar o direito ao meio ambiente como tudo aquilo que envolve os seres vivos em o seu meio. No sentido técnico, segundo Duarte²⁰⁵, “*o meio ambiente pode ser considerado como a combinação de todas as coisas e fatores externos aos indivíduos ou população de indivíduos em questão*”. E, em uma visão ampla, trazida por Silva²⁰⁶, o meio ambiente seria “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”. Qualquer que seja o conceito utilizado, o meio ambiente engloba necessariamente o ser humano, a natureza e todos os seus elementos.

Passando da definição ao âmbito jurídico, o estudo agora vai tratar da temática no seio das legislações internacionais que demonstram a existência de ações complementares entre Estados em defesa e com vista à proteção do meio ambiente.

²⁰² *op. cit.* DUARTE, 2003.

²⁰³ *op. cit.* DWORKIN, Ronald, 2012.

²⁰⁴ SILVEIRA, Paula de Castro. Dano à biodiversidade. *Estudos de Direito Ambiental: Em comemoração aos 30 anos da Constituição Federal de 1988*. OAB nacional Editora, 2018. p - 211

²⁰⁵ *Idem.* p. 69.

²⁰⁶ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

2.1. DIREITO AO MEIO AMBIENTE NOS TRATADOS INTERNACIONAIS

O crescimento e o amadurecimento das relações do homem com a natureza fizeram surgir, no âmbito do Direito, novas formas de organização social, em que pese as posturas assumidas pelo Homem diante da natureza ao longo de sua história.

No que se refere ao “*Direito Ambiental Internacional, pode ser definido como um conjunto de regras e princípios que regulam a proteção do meio ambiente na esfera internacional*”²⁰⁷. De acordo com Lisboa e Barros, entender o meio ambiente como direito humano fundamental significa que a sua realização é condição necessária para a garantia de uma vida digna e sadia a qualquer ser humano.

Existe um verdadeiro consenso entre os doutrinadores de que foi na sequência da Declaração de Direitos Humanos (1948), marco inicial da questão da moradia e do meio ambiente equilibrado, e uma marca dos anos 1950,²⁰⁸ que houve a criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), por parte de um grupo de cientistas ligados às Nações Unidas. Contudo, isso não quer dizer que antes dessa data não existissem já iniciativas internacionais visando a união para a proteção do meio ambiente.

Outro momento que merece destaque é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972), em Estocolmo, a qual representa, no cenário internacional, a sistematização de um novo olhar sobre as questões ambientais. De tal modo, estabeleceu-se o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental do indivíduo, equiparando-o a outros direitos já consagrados, como a liberdade e a igualdade.

Segundo Duarte²⁰⁹, foi em Estocolmo que, pela primeira vez, o meio ambiente se constituiu em tema principal de uma reunião de governos de diversos países, com destaque para o fato de que as questões políticas, sociais e económicas mais amplas se inseriram no palco da questão ambiental. Disso decorre, enaltece o autor, que o consenso firmado em nível internacional não se limitou a reconhecer o direito de todos os Homens a um meio ambiente sadio, mas também tratou da obrigação humana de proteger e melhorar o ambiente para as futuras gerações.

²⁰⁷ VEIGA, Flávia Lana Faria da. O desenvolvimento do Direito Ambiental internacional: história, principais marcos e desafios. Disponível em CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2018, Vol. 23. Disponível em: www.centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/. [Consult.10 set. 2020]. p. 138.

²⁰⁸ *op. cit.* DUARTE, 2003.

²⁰⁹ *Idem.*

Importante destacar que a Conferência de Estocolmo foi precedida de diversos encontros preparatórios, cuja essência das discussões consiste no dilema da proteção ambiental *versus* desenvolvimento²¹⁰. Isso devido ao surto mundial de crescimento econômico, que elevou o nível dos problemas ambientais, levando a questão ambiental para além das fronteiras internacionais.

Desse modo: “[...] se atribui à Conferência de Estocolmo o mérito de, a partir dali, passa a se visualizar a necessidade de adoção de novos instrumentos e políticas globais no tratamento dos problemas ambientais, em razão da percepção surgida quanto à interdependência planetária de todos os seres vivos”²¹¹.

Dando um salto histórico, vamos tratar da Conferência Rio/ECO-92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que contou com a presença de 178 países, o que jamais havia ocorrido na história mundial²¹². Nessa mesma ocasião, realizou-se o Fórum Global das ONGs, unindo um número expressivo de mais de 4 mil entidades da sociedade civil de diversos países; outro feito histórico. Esses dois eventos juntos ficaram conhecidos como ECO-92.

Essa Conferência teve como resultado a aprovação de novos instrumentos legais, englobando convenções, declarações de princípios e um de seus documentos mais importantes, a Agenda 21. Também no contexto da ECO-92, como resultados concretos, iniciou-se uma série de conferências sobre os temas meio ambiente e desenvolvimento.

Destaca Soares (2001), citado por Duarte,²¹³ que, se Estocolmo representou, no âmbito da ONU, a grande tomada de consciência dos Estados quanto aos problemas relativos ao meio ambiente internacional, a ECO-92 veio representar a adição de um componente de desiderabilidade e de conteúdo obrigatório nas políticas e normas relativas ao meio ambiente.

Merece evidência ainda a Rio +5, realizada em 1997, também na cidade do Rio de Janeiro, com foco em reavaliar as ações que se sucederam à Agenda 21. E, nesse ano, também foi instituído o Protocolo de Quioto, após encontro no Japão, para tratar das alterações climáticas em todo o planeta. Na ocasião, 39 países industrializados firmaram o compromisso de reduzirem suas emissões de gases do efeito estufa em 5,2% em relação aos níveis de 1990 ou 1995, conforme cada país, até 2008 ou 2010.

²¹⁰ *op. cit.* DUARTE, 2003. p. 44.

²¹¹ *Idem.*

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

Passado o tempo, os resultados ainda são negativos, e suscitaram a atenção de todos os países. Foi realizada a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio +10, com o objetivo de estabelecer um plano para a implementação da Agenda 21. E, como coloca Duarte²¹⁴, em respeito a situação do nível de degradação ambiental de todo planeta “[...] podemos afirmar que, embora tenha havido um aumento das ações voltadas à proteção do ambiente, ainda estamos muito longe dos objetivos e diretrizes estabelecidos globalmente na Conferência do Rio, em 1992”.

Na Agenda 21²¹⁵, seção I, ao tratar sobre dimensões sociais e econômicas, deu-se especial relevo à integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões. Na seção II, que abordava a conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento, todos os seus itens tratavam diretamente de gerenciamento, manutenção e proteção do meio ambiente. Para tanto, já dispunha, na seção III, de diretiva para o fortalecimento dos grupos que auxiliariam principalmente na implementação da Agenda 21, e, na seção IV, já havia os meios de implementação, demonstrando a grande expectativa e vontade do legislador internacional.

Na Agenda 2030²¹⁶, dentro dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), temos uma breve análise de 11 itens que estão diretamente relacionados ao meio ambiente e à questão da sustentabilidade, como:

- ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- ODS 6 – Água potável e saneamento: garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos;
- ODS 7 – Energia limpa e acessível: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos;
- ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos;
- ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação;

²¹⁴ *op. cit.* DUARTE, 2003. p. 54.

²¹⁵ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992.

²¹⁶ ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. A Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. [Consult. 19 jul. 2022].

- ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- ODS 12 – Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- ODS 14 – Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- ODS 15 – Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade; e
- ODS 17 – Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Um grande destaque foi dado à habitação adequada, especificamente na meta universal 11.1, do ODS 11: “*11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas*”. Restando evidente a importância e a abrangência do direito à moradia.

Esse apelo global presente na Agenda 2030 não pode ser deixado de lado em virtude da importância dos benefícios pretendidos, e as Nações Unidas estão contribuindo a fim de auxiliar o Brasil na conquista dos objetivos propostos. O meio ambiente alcançou um local especial, sendo que, em quase todos os ODS, há a expressão desenvolvimento sustentável, que nada mais é do que “*o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, garantindo a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.*”²¹⁷ “*Assim, o desenvolvimento sustentável impõe, grosso modo, às gerações actuais a obrigação de uma utilização racional dos recursos naturais de maneira que não fique comprometida a herança ambiental das gerações futuras.*”²¹⁸

²¹⁷WWF-BRASIL. O que é desenvolvimento sustentável?. On line. Disponível em:<<https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/educacaoambiental/conceitos/desenvolvimentosustentavel/>>. [Consult. 8 aug. 2022.

²¹⁸ *op. cit.* SILVEIRA. 2017.

Além da Agenda 2030, temos as legislações nacionais, em especial as constituições brasileira e portuguesa, com itens específicos sobre o meio ambiente, como veremos em seguida.

2.2. NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE

A ideia deste tópico é compreender como se constitui o direito ao meio ambiente no âmbito legal do Brasil e de Portugal, pois, inegavelmente, a relevância do ambiente²¹⁹ tornou quase obrigatória a sua inclusão como norma fundamental em textos constitucionais dos mais variados Estados.

2.2.1. Brasil

2.2.1.1. Norma constitucional e o meio ambiente

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, traduz em vários dispositivos o que pode ser considerado, também, um sistema abrangente sobre a tutela do ambiente²²⁰. Assim, considera-se importante, ao tratar do Direito Ambiental brasileiro, a Constituição Federal de 1988 e demais leis ordinárias. De tal modo, é importante lembrar que toda legislação nacional em evidência tem as marcas das legislações internacionais precedentes, criadas para atender às necessidades básicas dos indivíduos.

Observa-se que, pela primeira vez na história das Constituições brasileiras, o direito ao meio ambiente teve tratamento constitucional. De acordo com a norma, Constituição Federal de 1988, art. 225º, todas as pessoas têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e também ao uso comum do povo e indispensável à sua sobrevivência, ordenando-se ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, mas também evidenciou a relevância da preservação. Ou seja, na mesma direção que o constituinte conferiu ao poder público o dever

²¹⁹ PES, João Hélio Ferreira. Breve comparação jurídica ambiental de Brasil e Portugal. Rev. Teoria Jurídica Contemporânea. Julho/Dezembro. p. 145-173. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/13428#:~:text=Conclui%20que%2C%20tanto%20no%20Brasil,nos%20dois%20pa%C3%ADses%20s%C3%A3o%20similares>>. [Consult. 1 mai. 2021].

²²⁰ *Idem*.

de zelar pela qualidade ambiental, solidariamente o estendeu a todos os cidadãos que usufruem do equilíbrio ecológico.²²¹ A necessidade urgente da preservação ambiental advém, sobretudo, dos conflitos entre o homem e a natureza; gerando constitucionalmente a proteção do meio ambiente em função principalmente do exercício da atividade econômica dos entes coletivos, conforme descrição do art.170º:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.²²²

Observando esse artigo, o constituinte de 1988, atento à perspectiva econômica e social, acertadamente inseriu no texto dispositivo que garante a efetiva proteção ambiental, sem prejudicar, entretanto, a valorização do trabalho e o desenvolvimento do país. Nesse sentido, a constituição em vigência não suprimiu de cada indivíduo a garantia ao desenvolvimento (econômico, humano e científico), mas consagrou uma (re)distribuição de deveres quanto à preservação ambiental.²²³

A norma constitucional, em seus respectivos artigos 23º e 24º, demonstra a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre a adoção de condutas que efetivamente traduzem em uma atitude de responsabilidade com a preservação dos bens ambientais:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

²²¹ CONSTANTINOV, N. A defesa em juízo do meio ambiente: aspectos das ações e do processo. In: Tutela Jurídica e Meio Ambiente. São Paulo : Arte & Ciência, 2010.

²²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado, 1988.

²²³ *op. cit.* CONSTANTINOV, 2010.

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.²²⁴

A perspectiva da preservação ambiental visa assegurar o direito de todo cidadão ao meio ambiente equilibrado, e nesse contexto, destaca o dever do poder público, e de cada pessoa física e jurídica, dentro de uma lógica humanitária e principalmente igualitária quanto à responsabilidade com o meio ambiente:

Art. 225.

[...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.²²⁵

Nessa linha, do art. 225º da Constituição Federal se extrai o dever fundamental que é imposto à coletividade, de forma compartilhada ao dever estatal, bem como à defesa e à proteção ambiental, com a intenção de garantir a todos cidadãos uma vida com dignidade e a utilização do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²²⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado, 1988.

²²⁵ *Idem*. BRASIL, 1988

Nessa ambiência, o texto constitucional assume dupla natureza normativa, porquanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado é tanto um direito quanto um dever. Vinculando o dever fundamental da preservação do meio ambiente como extensivo à coletividade, é preciso que o Estado cumpra adequadamente o seu papel fiscalizador e também de promotor da educação ambiental.²²⁶ Da mesma forma, os cidadãos e as pessoas jurídicas possuem também o dever legal de agregar aos seus comportamentos, atitudes e ações em favor do meio ambiente. Assim, a partir de uma consciência dos deveres ambientais por parte do Estado, das pessoas físicas e das jurídicas, a proteção ambiental conforme estabelecido na Constituição Federal pode ser efetiva.²²⁷

Para estar em consonância com as leis internacionais, no que tange ao direito fundamental ao meio ambiente sadio, a Carta Magna do Brasil de 1988 veio consagrar uma política de proteção ambiental. Segundo Duarte²²⁸: Desse modo, observa-se que a Constituição Federal veio ampliar o rol dos direitos subjetivos consagrados em nosso ordenamento jurídico, nele incluindo o direito ao meio ambiente sadio que passa a ser assegurado a cada um dos brasileiros e estrangeiros residentes no país, que constituem as presentes gerações. Na mesma linha de raciocínio, o preceito constitucional defende o direito ao meio ambiente sadio para todos. Dispõe Duarte²²⁹ que, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, a Constituição Federal, em seu art. 225º, quis configurar uma nova realidade jurídica, criando uma nova categoria de bem que não é público nem particular, o denominado bem ambiental. Assim, entende-se que a constituinte, ao acrescentar ao meio ambiente equilibrado a qualidade de bem essencial à vida, vincula-o a uma finalidade pública.

Adentrando na legislação infraconstitucional, o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)²³⁰, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro novas políticas públicas para a preservação do meio ambiente²³¹.

2.2.1.2. Áreas de preservação permanente

²²⁶ MARIN, J. D.; SILVA, M. L. Jurisdição ambiental e teoria da decisão. In: *Direito ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Educs, 2015.

²²⁷ ANDRADE, F. S.; FOCHI, A. H. Proteção Ambiental na Perspectiva dos Direitos e Deveres Fundamentais. *Revista Prima Facie*, v. 11, n. 21, p. 121-142, 2012.

²²⁸ *op. cit.* DUARTE, 2003. p. 92.

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ BRASIL. Lei n. 12.651/12. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*. Brasil, 2012.

²³¹ FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. *Ministério Público e a Regularização Fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente: análises econômicas e comportamental*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumien Juris, 2017.

O Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651 de 25 de Maio de 2012, brindou-nos com o art. 3º, II, que traz o conceito de “*área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas*”.²³² Essas áreas recebem especial proteção visando diminuir a ação natural e primordialmente a ação humana no meio ambiente.

O princípio da preservação impõe a antevisão de situações de risco socioambiental e dos impactos na comunidade. Assim, por áreas de preservação permanente (APP), entende-se: [...] áreas situadas ao longo das margens de cursos d’água (respeitando-se uma faixa mínima de 15m ou 50m, a depender da largura do rio), em topo de morro (respeitadas as áreas de recarga de aquíferos) e em restingas (respeitada a faixa mínima de 150m traçada a partir da linha de preamar máxima)²³³.

As APP, conforme descrito no próprio Código Florestal (artigo 3º, inciso II), são espaços territoriais especialmente protegidos, que podem ser cobertos ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Conforme lição de Sirvinskas, citado por Aquino e Farias²³⁴, essas áreas são espécies de limitações administrativas criadas através de medidas unilaterais impositivas do Estado que condicionam e restringem o exercício do direito à propriedade para garantia do bem-estar social. Ou seja, a função ecológica da propriedade passa a constituir, portanto, um limite interno à propriedade, indissociável a ela, ou seja, restrição ao direito de propriedade, na modalidade de limitação administrativa, gerando uma obrigação *propter rem*. Sendo assim, a Área de Proteção Permanente um espaço territorial especialmente protegido.

No Brasil, foi o Código Florestal de 1965 o primeiro a instituir as APPs. Aquino e Farias²³⁵ destacam que seu projeto já instituía, com base científica, as normas, levando em consideração as funções protetoras das florestas em terrenos declivosos, nas margens de cursos d’água, entre outras funções ecológicas.

Com a promulgação do Novo Código Florestal Brasileiro, que foi precedido por diversos momentos de debates no Congresso Nacional e na sociedade civil, foram inseridas, no

²³² BRASIL. Lei n. 12.651/12. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*. Brasil, 2012.

²³³ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017. p. 18.

²³⁴ *op. cit.* AQUINO; FARIAS. 2017.

²³⁵ *Idem*.

ordenamento jurídico do país, novas políticas públicas para a preservação do meio ambiente e sua compatibilização com as atividades antrópicas já desenvolvidas, flexibilizando o dever de recuperação de APPs em propriedades rurais e urbanas.

De tal modo, o Código Florestal vigente consolidou o instituto sem promover alterações significativas em relação ao texto que estava em vigor anteriormente no inciso II, do § 2º, do art. 1º da Lei nº 4.771/1965 de 15 de setembro de 1965:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;²³⁶

Um outro ponto relevante é a importância que as APPs exercem na preservação do ambiente. Dentre os vários benefícios desse cuidado com o ambiente, Aquino e Farias²³⁷ apontam: a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, assoreamento dos rios, poluição das águas, impedindo, assim, o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e quantidade; o refúgio para a fauna e a flora; e a atenuação de desequilíbrios climáticos. Nesse contexto, as APPs ganham maior relevância em função de suas valiosas funções ambientais: proteção relativa dos recursos hídricos, do abrigo de espécies raras e se a proteção da área pelo proprietário é total, parcial ou reduzida. Nas áreas urbanas, as APPs são de vital importância para a melhoria da qualidade de vida da população, por exemplo, melhoram o ar e criam paisagens mais agradáveis.

2.2.2. Portugal

Este tópico tem como foco analisar a Política Nacional do Meio Ambiente de Portugal. Segundo Pes,²³⁸ “até a década de 70 as referências constitucionais ao ambiente eram escassas e esparsas”, porém uma nova fase abriu-se com a Lei Fundamental portuguesa de 1976, ao consagrar um explícito direito ao ambiente, ao ligá-lo a um largo conjunto de incumbências do Estado e da sociedade e, assim, inseri-lo, no âmbito da Constituição, como um dos elementos da sua ideia de Direito. Mas, deve-se destacar, as legislações do país priorizam o interesse da coletividade, estando o Estado com o poder e o dever de criar legislações visando a manutenção e a utilização do meio ambiente.

²³⁶ BRASIL. Lei n. 4.771/1965. *Institui o novo Código Florestal*. Brasil, 1965.

²³⁷ *Idem*.

²³⁸ *op. cit.* PES, 2017.

O 6º Inventário Florestal Nacional de Portugal trouxe diversas conclusões, em especial que: “*Os espaços florestais (floresta, matos e terrenos improdutivos) ocupam 6,2 milhões de hectares (69,4%) do território nacional continental.*”²³⁹; e “*A tendência de diminuição da área de floresta, que se verificava desde 1995, inverteu-se em 2015, registrando-se com este inventário um aumento de 60 mil ha (1,9%) face a 2010 (data da última avaliação)*”.²⁴⁰

Se focar apenas na situação da região metropolitana de Lisboa (que é a região com menos florestas em Portugal continental), nesta mesma pesquisa restou demonstrado que a urbanização vem ganhando espaço, pois a área urbanizada em Lisboa, em 1995, era de 46,7 mil ha, e passou a ser de 62,6 mil ha, em 2015. Já as áreas de floresta, que eram de 66,9 mil ha, em 1995, passaram a ser de 66,3 mil ha. Se o Inventário Florestal for visualizado rapidamente, a conclusão inicial pode ser de que as florestas estão diminuindo, contudo, em 2010, a área de florestas era de 64 mil ha, ou seja, nesse quinquênio ocorreu um aumento das áreas de florestas.²⁴¹

Considerando o uso do solo na parte continental de Portugal como um todo, teremos uma área total de 8910,2 mil ha, em que 36,2% correspondem a florestas e apenas 5% correspondem a áreas urbanas, destacando-se que a agricultura ocupa 23,5% do solo português. Mesmo que a situação não seja calamitosa, Portugal deve ter e manter uma legislação forte, especialmente em nível constitucional.

2.2.2.1. Norma constitucional e o meio ambiente

Algumas constituições pós-segunda guerra incorporaram, dentre outras dimensões, a tutela de bens e direitos referidos não apenas às atuais, mas também às futuras gerações, como é o caso do meio ambiente; é o que se verifica na CRP. Afirma Pes²⁴² que, antes da atual Constituição portuguesa, de 1976, somente a Constituição de 1822, no art. 223º, fez referências à natureza, quando determinou que as Câmaras Municipais promovessem a plantação de árvores nos imóveis baldios e nas terras dos Conselhos.

²³⁹ ICNF. *6º Inventário Florestal Nacional – IFN6*. ICNF – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, 2019. Disponível em: http://www2.icnf.pt/portal/florestas/reformuladas/ifn/resource/doc/ifn/ifn6/IFN6_Relatorio_completo-2019-11-28.pdf [Consult. 19 jul. 2022] p. 12.

²⁴⁰ *Idem*. p. 12.

²⁴¹ *Idem*. P. 124.

²⁴² *Idem*.

A CRP de 1976, identifica, por um lado, a proteção do ambiente como tarefa fundamental do Estado e, por outro, o ambiente equilibrado como um direito subjetivo fundamental dos cidadãos sob uma perspectiva antropocêntrica, conforme disposto no artigo 9º, alíneas “d” e “e”²⁴³. Acresce que no art. 66º, a CRP estabelece o direito (e dever) fundamental ao ambiente e à qualidade de vida.

Artigo 66.º

Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:
 - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 - b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio económico e a valorização da paisagem;
 - c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 - d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
 - e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
 - f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
 - g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
 - h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida²⁴⁴.

Do ponto de vista objetivo, Pes clarifica as ideias ao afirmar que a Constituição portuguesa define como tarefa fundamental do Estado a promoção do bem-estar e da qualidade de vida da sua população, e também a concretização de todos os direitos ambientais (art. 9º, alínea “d”) e, ainda, defende a natureza e o ambiente, garantindo uma forma correta de uso dos territórios e preservando, no que for possível, os recursos naturais (art. 9º, alínea “e”). Já do ponto de vista subjetivo, estabelece um direito (e dever) fundamental ao ambiente e à qualidade de vida, definindo que todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender (artigo 66.º, I), incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, estipulando uma série

²⁴³ SOUZA, Mauro Cesar Martins de. et. al. *A política nacional do meio ambiente português*. Tópos. v. 5. nº 2. p.67–88. 2011. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/download/2285/2090>>. [Consult. 16 mar. 2021].

²⁴⁴ Constituição da República Portuguesa de 1976.

de ações para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável (artigo 66.º, II)²⁴⁵.

E é essa dimensão subjetiva que parece corresponder a uma preferência do legislador constituinte português pela subjetivação da tutela jurídica das questões ambientais. Para Pes, “*a dimensão subjetiva aponta para a densificação do direito ao ambiente através de uma série de direitos sociais ambientais que envolvem dimensões prestacionais*”²⁴⁶ como exemplo, os direitos a serviços de coleta de lixo e sistema de controle de poluição. Sendo que a Legislação Nacional de Portugal, no que trata sobre o ambiente, engloba leis e normas sobre cada fator que influencie sobre a qualidade e preservação do meio ambiente, como: qualidade do ar e das águas, manejo de substâncias perigosas, proteção da saúde, etc.²⁴⁷

É sempre desafiadora a proteção ambiental e tem-se tornado uma tarefa inevitável do Estado contemporâneo, cuja finalidade é criar condições para a preservação e fruição de bens ambientais. Em Portugal não é diferente, e a Lei n.º 19/2014 de 14 de abril de 2014, que define a política ambiental do país, tem como objetivo concretizar os direitos ambientais por meio da promoção do desenvolvimento sustentável. Esse desenvolvimento deve ser apoiado pela gestão adequada do meio ambiente, em particular dos ecossistemas e recursos naturais, que devem contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma “*economia verde*”, com uso racional e eficiente dos recursos naturais. A economia deve garantir tanto o bem-estar quanto a constante melhoria da qualidade de vida de todos dos cidadãos.

A Lei n.º 19/2014 de 14 de abril, declara que a ação governamental em questões ambientais se baseia nos princípios elencados a seguir.²⁴⁸

- Desenvolvimento sustentável, que exige a satisfação das necessidades presentes sem comprometer as das gerações futuras e que requer a preservação dos recursos naturais e do património cultural; planeamento da capacidade de produção de longo prazo dos ecossistemas; ordenamento equilibrado e racional do território com vista à superação das disparidades regionais; promoção da coesão territorial e da produção e consumo sustentável de energia; e preservação da biodiversidade, equilíbrio biológico e climático e estabilidade geológica que harmoniza a vida humana e o meio ambiente;

²⁴⁵ *op. cit.* PES, 2017. p. 156.

²⁴⁶ *op. cit.* PES, 2017. p. 156

²⁴⁷ *op. cit.* PES, 2017. p. 156.

²⁴⁸ PORTUGAL. Lei n.º 19 de 14 de abril de 2014. *Nova Política Ambiental*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-04-16/portugal-new-environmental-policy/>> [Consult. 10 abr. 2022].

- Responsabilidade intra e intergeracional, que exige o uso e aproveitamento dos recursos naturais e humanos de forma racional e equilibrada, de forma a garantir a sua preservação para as presentes e futuras gerações;

- Adoção de medidas proativas para remediar ou atenuar, na origem, impactos adversos ao meio ambiente, sejam de origem natural ou humana, tanto diante de perigos imediatos quanto na contemplação de riscos futuros. Se houver incerteza sobre o nível de risco, o ónus da prova recai sobre a parte que alega a ausência de perigo ou risco;

- Adoção de uma política que obrigue o responsável por qualquer poluição a arcar com os custos associados à atividade poluidora e que introduz medidas internas destinadas a prevenir e controlar as ameaças e agressões ao meio ambiente;

- Responsabilização de todas as pessoas que, direta ou indiretamente, intencionalmente ou negligentemente, causem danos ou representem uma ameaça ao meio ambiente. É dever do Estado aplicar penalidades, incluindo a possibilidade de exigir o pagamento da restituição nos termos da lei; e atribuição de responsabilidade a quem causar danos ao meio ambiente pela restauração à sua condição original como estava antes do evento danoso.²⁴⁹

A título de exemplo, temos o princípio da prevenção e da precaução, como um corolário dos princípios materiais do ambiente, que obrigam o Estado à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar os impactos adversos no ambiente. Tal princípio se caracteriza especialmente pela preocupação de assegurar uma utilização não conflitante de alguns recursos naturais que iniciavam a ser demandados como fatores de produção ou como bens de consumo²⁵⁰.

No Direito português, o princípio da prevenção está inserido nos arts. 9º e 66º da Constituição, que tratam respectivamente das tarefas fundamentais do Estado, e do ambiente e qualidade de vida. Com o fim de assegurar o direito ao meio ambiente no modelo de desenvolvimento sustentável, compete ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão²⁵¹.

Artigo 9.º São tarefas fundamentais do Estado:(...)

d. Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos econômicos, sociais e

²⁴⁹ *Idem*.

²⁵⁰ SOUZA, Mauro Cesar Martins de. et. al. A política nacional do meio ambiente português. *Tópos*. v. 5. nº 2. p.67–88. 2011. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/download/2285/2090>>. [Consult.16 mar. 2021].

²⁵¹ GOMES, Carla Amado. Introdução ao Direito do Ambiente – Lisboa, 2 ed., AAFDL, 2014, p. 90.

culturais mediante a transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais;

e. Proteger e valorizar o patrimônio cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

Artigo 66.º (Ambiente e qualidade de vida)

1. Todos têm direito a um Ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender

2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo e apoio a iniciativas populares:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e paisagens biologicamente equilibradas;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico.

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica. É, no entanto, notório que, decorridos mais de vinte anos sem que as disposições "ambientais" tenham sofrido alterações significativas, o atual texto constitucional revele em alguns pontos um afastamento de princípios e valores ambientais fundamentais e incapacidade de ajudar à superação de problemas eco/ambientais da nossa sociedade, realmente com poucas consequências no plano de regulamentação objetiva. Apesar da inscrição constitucional e da SEA, o tempo que mediou entre a instauração da democracia e a entrada na comunidade europeia é marcado pela falta de vontade e determinação política dos governantes, para além de outros sectores como o empresarial e cívico, incapazes também de compreender o alcance deste setor²⁵².

A revisão do Código Penal português introduzida pelo Decreto-Lei nº 48/1995, de 15 de março preconiza que o “ambiente” como bem jurídico é protegido no campopenal em consonância com os arts. 278º, 279º e 280º, *in verbis*:

Artigo 278:

Danos contra a natureza

1- Quem, não observando disposições legais ou regulamentares, eliminar exemplares de fauna ou flora ou destruir habitat natural ou esgotar recursos do subsolo, de forma grave, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias. Para os efeitos do número anterior o agente atua de forma grave quando:

a) Fizer desaparecer ou contribuir decisivamente para fazer desaparecer uma ou mais espécies animais ou vegetais de certa região;

b) Da destruição resultarem perdas importante nas populações de espécies de fauna ou flora selvagens legalmente protegidas;

c) Esgotar ou impedir a renovação de um recurso do subsolo em toda uma área regional.

3- Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa.

Artigo 279:

Poluição

1 - Quem, em medida inadmissível: Poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades; Poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações ou Provocar poluição sonora mediante

²⁵² PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa de 1976.*

utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial de máquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza; é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias.

2 - A poluição ocorre em medida inadmissível sempre que a natureza ou os valores da emissão ou da imissão de poluentes contrariarem prescrições ou limitações impostas pela autoridade competente em conformidade com disposições legais ou regulamentares e sob cominação de aplicação das penas previstas neste artigo.

Artigo 280:

Poluição com perigo comum

Quem, mediante uma conduta descrita no n.º 1 do artigo anterior, criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, é punido com pena de prisão:

a) De 1 a 8 anos, se a conduta e a criação do perigo forem dolosas;

b) Até 5 anos, se a conduta for dolosa e a criação de perigo ocorrer por negligência.²⁵³

Nesse sentido, delinear a função ambiental sob a ótica constitucional implica a necessidade de dar maior visibilidade à responsabilidade das pessoas jurídicas, sociedades e associações. Sob esse viés, Machado declara que ao “indivíduo humano seja possível substituir-se como centro ético-social da imputação jurídico-penal, a sua obra ou realização coletiva e, portanto, a pessoa jurídica, associação, grupo ou corporação”²⁵⁴.

A lei de Bases da Habitação – Lei n.º 83/2019²⁵⁵, de 3 de setembro também dá especial destaque ao meio ambiente, citando a qualidade ambiental no art. 3.º, 5.º, al. “c”; art. 14.º, n.º 2; art. 14.º, n.º 4, al. “c”; 14.º, n.º 5, al. “c”; art. 16.º, n.º 5, al. “h”; art. 38.º, n.º 3; em que ressalta a sustentabilidade e a manutenção e melhora da qualidade ambiental.

O Estado Ambiental de Direito a que todos aspiramos, assente nos princípios da prevenção, da participação e da responsabilização e incumbido da proteção do meio ambiente e da promoção da qualidade de vida, conquanto não apareça expresso na Constituição Portuguesa (1976), vem acolhido por algumas leis, como o art. 3.º, n.º1, al. e) da Lei da Água (Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro) ou o Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, sobre o regime de proteção da natureza e da biodiversidade, exatamente com a mesma definição: as medidas destinadas a evitar o impacto ambiental negativo de uma ação sobre o ambiente devem ser adotadas, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles.²⁵⁶

²⁵³ PORTUGAL. *Código Penal*. Decreto-Lei n.º48/95 de 15 de Março.

²⁵⁴ MACHADO, Paulo Leme. *Direito Ambiental*. Brasileiro. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 1999. p. 751.

²⁵⁵ PORTUGAL. Lei n.º 83/2019 de 3 de setembro de 2019. *Lei de Bases da Habitação*. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>> [Consult. 28 jul. 2022].

²⁵⁶ GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente* – Lisboa, 2 ed., AAFDL, 2014, p. 90

2.2.2.2. Áreas de proteção ambiental

Em Portugal, a maioria das Áreas de Proteção (AP) ambiental foram legalmente constituídas após a Revolução Portuguesa de 1974, com o consequente estabelecimento do regime democrático²⁵⁷. Na legislação portuguesa, de acordo com o art. 1º do Decreto-lei nº 19/1993 de 23 de janeiro, que trata da Rede Nacional de Áreas Protegidas, a conservação da natureza, a proteção dos espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies da flora e da fauna e dos seus habitats naturais, a manutenção dos equilíbrios ecológicos e a proteção dos recursos naturais contra todas as formas de degradação constituem objetivos de interesse público, a prosseguir mediante implementação e regulamentação de um sistema nacional de áreas protegidas.²⁵⁸

As Áreas de Proteção Ambiental em Portugal são aquelas que fazem parte da Rede Nacional de Áreas Protegidas e aquelas que detêm estatuto de proteção no âmbito da União Europeia, através da Rede Natura 2000, oficializada por meio do Decreto-Lei nº 140/1999 de 24 de abril. São consideradas também locais em que deve ser assegurada a proteção das áreas da Convenção Ramsar e todas aquelas que foram agraciadas com títulos dados pela UNESCO: os sítios do Património Mundial, as Reservas da Biosfera e os Geoparques²⁵⁹.

Enquanto no Brasil há o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), em Portugal existe o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC), para fazer a gestão de áreas naturais. A Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) faz parte do SNAC que criou, em Portugal, diversos tipos de unidades de conservação, podendo abranger o âmbito nacional, regional ou local, de acordo com os interesses que visam proteger: Parque Nacional (ecossistemas de baixo impacto humano, com regiões com características naturais específicas, áreas geomórficas importantes ou habitats importantes para espécies com interesse ecológico, científico ou educacional), Parque Natural (áreas que abrangem paisagens naturais, seminaturais ou humanizadas, sendo exemplo de integração sustentável das atividades humanas em áreas naturais, e representando um bioma ou região natural específica), Reserva (áreas destinadas a proteger importantes habitats para fauna e flora específicas), Monumento Natural (estrutura/entidade natural que pela sua singularidade, raridade ou representatividade ecológica,

²⁵⁷ ROSALINO, Luiz Miguel; GRILO, Clara. *What drives visitors to Protected Areas in Portugal: accessibilities, human pressure or natural resources?* 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230785551_What_drives_visitors_to_Protected_Areas_in_Portugal_accessibilities_human_pressure_or_natural_resources [Consult. 25 mar. 2022].

²⁵⁸ LANDOVSKY, G. S.; MENDES, J. F. G. *Áreas protegidas em Portugal*. 2010. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper397.pdf> [Consult. 20 mar. 2022].

²⁵⁹ *Idem*.

estética, científica e cultural deve ser conservada e mantida), Paisagem Protegida (paisagens naturais, seminaturais e humanizadas de importância regional ou local, resultantes da intervenção humana em áreas naturais)²⁶⁰ e ainda sítio de interesse biológico, reservas e parques marinhos, e áreas protegidas privadas²⁶¹.

No art. 4º do Decreto-Lei nº 142/2008 de 24 de julho, são apresentados os princípios consignados na Lei de Bases do Ambiente, que são: Princípio da função social e pública do património natural; Princípio da sustentabilidade; Princípio da identificação; Princípio da compensação; Princípio da precaução e Princípio da proteção.

Já a Lei de Bases da Política Florestal defende que “*A organização dos espaços florestais faz-se, em cada região, através de planos de ordenamento florestal, numa óptica de uso múltiplo e de forma articulada com os planos regionais e locais de ordenamento do território.*”²⁶² Essa lei trouxe alguns conceitos, como os Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), que são elaborados especificamente por regiões com a colaboração de quem detém as áreas envolvidas.

Esses planos passam por análise dos cidadãos para posterior aprovação por parte do órgão ministerial, e têm como objetivos²⁶³: avaliar as potencialidades dos espaços florestais, do ponto de vista dos seus usos dominantes; definir o elenco das espécies a privilegiar nas ações de expansão ou reconversão do património florestal; identificar os modelos gerais de silvicultura e de gestão de recursos mais adequados; e, definir as áreas críticas do ponto de vista do risco de incêndio, da sensibilidade à erosão e da importância ecológica, social e cultural, e também como as normas específicas de silvicultura e de utilização sustentada de recursos que serão aplicadas nesses espaços.

Os princípios constantes na lei de bases são: produção, conservação, concertação estratégica, responsabilidade social, intervenção e mediação, criação de conhecimento, e cooperação internacional. Grande parte desses princípios são abrangidos diretamente pelo Código Florestal Brasileiro. A Legislação portuguesa traz ainda o Plano de Gestão Florestal (PGF): É o instrumento básico de ordenamento florestal das explorações, que regula as intervenções de natureza cultural e ou de exploração e visa a produção sustentada dos bens ou

²⁶⁰ ROSALINO, Luiz Miguel; GRILO, Clara. *What drives visitors to Protected Areas in Portugal: accessibilities, human pressure or natural resources?* 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230785551_What_drives_visitors_to_Protected_Areas_in_Portugal_accessibilities_human_pressure_or_natural_resources [Consult. 25 mar. 2022].

²⁶¹ PORTUGAL. *Decreto Lei n° 142/2008*. Portugal, 2008. Art 11.

²⁶² PORTUGAL. *Decreto n° 33/96 - Lei de Bases da Política Florestal*. Portugal, 1996. Art 1.

²⁶³ *Idem*. Art 5.

serviços originados em espaços florestais, determinada por condições de natureza económica, social e ecológica.²⁶⁴

Os Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF), visam especialmente “assegurar medidas de protecção das florestas contra incêndios”.²⁶⁵ Esses planos, na visão de Costa, “especificam as necessidades de cada produtor rural, e ao não limitar diretamente o espaço inutilizado pelo produtor procura definir de forma específica as necessidades e peculiaridades de cada região”²⁶⁶.

Portugal “adota uma política de coercibilidade legislativa mista, ou seja, por um lado a legislação é discricionária sob regras gerais, e por outro funciona através de regras subjetivas ou *Results-based*, em que se utilizam métodos específicos na prática de cada caso concreto”,²⁶⁷ utilizando os planos para controlar e planejar todo o seu território. Assim, dá aos administradores públicos, especialmente os locais, mais capacidade de controle, além de que a parte principiológica das leis e decretos ambientais portugueses dão um especial destaque ao caráter social do meio ambiente.

²⁶⁴ *Idem.* Art 6.

²⁶⁵ PORTUGAL. *Decreto-lei 423/93*. Portugal, 1993. Art 1.

²⁶⁶ COSTA, L. T.. *Estudo em Direito Comparado de Políticas Florestais para as Areas de Preservação Permanente*. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais). Departamento de Direito. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2008. p. 29.

²⁶⁷ *idem.* p. 20.

3. DIREITO À HABITAÇÃO E DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SUAS INTEGRAÇÕES AO ESPAÇO SOCIAL DAS CIDADES

O derradeiro capítulo iniciará com uma breve explanação da estratégia do sopesamento dos princípios, para, em seguida, adentrar no pensamento de espaço social idealizado por Pierre Bourdieu. O autor francês tem uma obra vasta, densa, e complexa, principalmente por ter posicionamentos em diversas áreas e períodos históricos. Assim, para melhor compreensão do conceito de espaço social, será apresentada uma noção introdutória de campo social e de *habitus*.

Os conceitos de campo social e de *habitus* são fundamentais para reforçar a compreensão do direito à habitação no âmbito dos direitos sociais, e a importância de um convívio harmônico, especialmente através da regularização fundiária urbana, a utilização do instituto da função social, e até mesmo a aceitação da habitação em áreas de preservação permanente. Assim, será possível compreender melhor como integrar os direitos à habitação adequada e ao meio ambiente equilibrado no espaço social das cidades.

3.1 A TÁTICA DO SOPESAMENTO DE PRINCÍPIOS

Em virtude das divergências demonstradas entre habitação adequada, meio ambiente equilibrado e conflitos existentes no espaço social da cidade, devem ser evitados os excessos em qualquer situação, como desmatar a qualquer custo para se construir casas ou retirar todas as casas para termos só florestas. Do mesmo modo que não deve ser feita também uma proteção insuficiente ao direito ao meio ambiente equilibrado e à habitação adequada, fazendo-se necessária assim a junção desses direitos em tensão. Essa conjugação pode ser feita através do sopesamento de princípios, que vai determinar o melhor caminho pelo qual esses direitos fundamentais deverão ser guiados em cada situação.

No atual sistema jurídico, não é possível o conflito entre princípios e regras, apenas entre regras *versus* regras e princípios *versus* princípios. Alexy tem os princípios como mandamentos de otimização²⁶⁸.

Inicialmente Dworkin estabeleceu a ideia de que regras obedecem ao critério do tudo ou nada, ou a regra é válida e tem de ser aplicada, ou ela não é válida e não deve ser aplicada. Já os princípios não obedecem a esse esquema rígido do tudo ou nada, entendendo

²⁶⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 116.

que os princípios obedecem à dimensão do peso ou importância, sendo necessário fazer o balanceamento ou sopesamento dos princípios, ou seja, analisar qual é o princípio mais importante para aquele caso concreto. Isso porque, “*em consonância com a realidade positiva, o sistema jurídico estabelece restrições aos direitos fundamentais do homem justamente como forma de garanti-los, reconhecê-los e efetivá-los nas múltiplas relações jurídicas que os cidadãos constroem na sociedade*”²⁶⁹.

Nesse sentido, os limites constitucionais consistem nas restrições estabelecidas na própria norma constitucional garantidora dos direitos fundamentais. Alexy continuou as ideias de Dworkin, mas com sua teorização própria, afirmando que “*Princípios são sempre razões prima facie e regras são, se não houver o estabelecimento de alguma exceção, razões definitivas. Mas com essa identificação como razões prima facie e razões definitivas ainda não se disse para quê regras e princípios são razões*”.²⁷⁰

Sendo que os princípios “*são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes*”²⁷¹, Alexy elabora uma fórmula lógica dizendo que, “*se o princípio P1 tem precedência em face do princípio P2 sob condições C: (P1 P P2) C, e se do princípio P1, sob as condições C, decorre a consequência jurídica R, então, vale uma regra que tem C como suporte fático e R como consequência jurídica: C → R*”.²⁷² A única certeza é que não se trata de uma explicação simples e rasa para elucidar o tema, mas auxilia a compreensão da situação atual.

Assim, desde que a Constituição Federal de 1988 que elevou a moradia à categoria dos direitos sociais, junto com o trabalho, a educação, a proteção ao menor, a saúde, a segurança, a previdência social e a assistência social aos marginalizados, “*a sociedade exerce a justiça distributiva*”²⁷³. Contudo, na promoção efetiva desse direito, os Estados falham quando os excluídos não têm lugar de moradia. Nesse sentido, pode-se considerar que a regra acaba por assumir teor de princípio por não conseguir a efetivação do direito prescrito. Então, por que o Estado não cumpre seu dever? Por que a população não possui moradia suficiente?

As regras são razões definitivas, enquanto os princípios são mandamentos de otimização²⁷⁴, assim, “*Princípios são mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas. A máxima da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, exigência de*

²⁶⁹ NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Pillares, 2008.p.182

²⁷⁰ *op. cit.* ALEXY. p. 116.

²⁷¹ *Idem.* p. 90.

²⁷² *Idem.* p. 99.

²⁷³ *op. cit.* NOLASCO, 2008.p.91

²⁷⁴ *op. cit.* ALEXY 2008. p. 117.

sopesamento, decorre da relativização em face das possibilidades jurídicas".²⁷⁵ Devendo, para melhor compreensão, entender o mandamento como uma ordem, isso significa que mandamento é um comando que deve ser obedecido, e essa ordem/comando/mandamento está presente em todas as leis éticas, considerando que o direito é uma ordem ética, assim como a moral, e até mesmo a religião. O que diferencia essas ordens éticas são as sanções jurídicas aplicadas. No caso em análise, princípio é um mandamento e, sendo um mandamento/ordem, existirá uma sanção jurídica para o caso de seu incumprimento.

Em análise da palavra "*otimização*", trata-se do conjunto de técnicas para a seleção das melhores alternativas com o propósito de alcançar fins determinados; sendo assim é uma técnica utilizada para alcançar determinado fim.²⁷⁶ Assim, os princípios estabelecem determinados fins, e aquele que interpreta os princípios deve utilizar todas as técnicas possíveis para atingir o fim determinado dos princípios. Como explicar essa ineficácia dos Estados por traz da situação que se constrói no processo histórico que é a falta de moradia? Negando as necessidades elementares da vida aos indivíduos, como afirma Nolasco²⁷⁷.

Os mandamentos de otimização são uma ordem que tem por função cumprir em sua máxima projeção os comandos previstos nos princípios jurídicos, com o fim de melhorar o ordenamento. Mesmo que a intenção seja por vezes aplicá-lo em seu máximo, vão existir situações jurídicas em que não será possível, e isso é uma das características que define os princípios como mandamentos de otimização, pois os princípios "*são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados*"²⁷⁸.

A partir daí a ponderação vai exigir uma análise caso a caso, conforme proposto por Alexy²⁷⁹, levando em consideração que o direito tratado pode ser até o mesmo, mas toda situação tem suas particularidades próprias, o que faz mudar a incidência e o peso dos princípios ali conflitantes. Afinal, não é possível deixar de cumprir totalmente o princípio, bem como não é possível incluir uma cláusula de exceção a um princípio, nem declarar a sua invalidade. Deve-se balancear, sopesando como vamos melhor aplicar os princípios apresentados neste trabalho, sem partir da ideia de que um se sobrepõe ao outro.

É nesse cenário que temos de levar em consideração que o que se nega em matéria de otimização de moradia aos cidadãos será gasto com outras políticas, como tribunais, hospitais e prisões. Pois, de fato, todos os seres humanos dependem do ambiente em que vivem.

²⁷⁵ *Idem.* p. 117.

²⁷⁶ *Idem.* p. 118.

²⁷⁷ *op. cit.* NOLASCO, 2008.

²⁷⁸ *op. cit.* ALEXY. 2008. p. 90

²⁷⁹ *Idem.* ALEXY. 2008. p. 96

Um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável é essencial para o pleno gozo de uma ampla gama de direitos, incluindo o direito à habitação.

Nesse sentido, os debates internacionais acerca dos Direitos Humanos e da proteção ambiental expandiram-se consideravelmente nas últimas décadas. Além da característica transgeracional, que aponta o direito ao meio ambiente equilibrado decorrente diretamente do direito à vida, tendo como característica a transindividualidade, ou seja, tem como destinatário todo o gênero humano e pertence à coletividade, pois não se limita somente a uma pessoa.²⁸⁰ E o Estado passa a estar cada vez mais constrangido a regular a relação humana com o meio ambiente.

Seguindo a lógica exposta anteriormente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os demais direitos fundamentais, emana da dignidade da pessoa humana. Ainda que os direitos não sejam os geradores de tal dignidade, eles dela decorrem e são garantias de sua realização.²⁸¹ Partindo dessa premissa, a qualidade de um ambiente saudável corrobora para a existência da espécie humana, cabendo à coletividade colaborar com o meio em que se vive e, ao Estado Democrático de Direito, promover a sua defesa e proteção.²⁸²

Dessa maneira, o ordenamento jurídico, ao imputar ao meio ambiente o *status* de direito fundamental, tamanha a sua relevância para o desfrute da dignidade humana e do bem-estar, imputa também numa reciprocidade de deveres entre Estado e particulares sobre a preservação ambiental.²⁸³ Portanto, trata-se o direito ambiental e a preservação do meio ambiente como uma obrigação incumbida às pessoas, à comunidade e ao Estado.²⁸⁴

Em se tratando do direito à habitação e do direito ao meio ambiente equilibrado, tem-se que o direito à moradia adequada está relacionado ao direito a um ambiente saudável, pois a moradia depende e pode ser afetada pelas circunstâncias ambientais. A disponibilidade de recursos, serviços, materiais, instalações e infraestrutura, bem como a habitabilidade, podem

²⁸⁰ LEUZINGER, M. D.; VARELLA, M. D. O meio ambiente na constituição federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 A 2014). *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34, p. 299-314, 2014.

²⁸¹ PEREIRA, J. M. A.; MOURA, A. S.; MATIAS, G. A. S. O Acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. *Revista Direito & Dialogicidade*, v. 3, p. 1-14, 2012.

²⁸² ANDRADE, F. S.; FOCHI, A. H. Proteção Ambiental na Perspectiva dos Direitos e Deveres Fundamentais. *Revista Prima Facie*, v. 11, n. 21, p. 121-142, 2012.

²⁸³ MONTIPÓ, C. D.; CORRÊA, S.; PACHECO, S. L. Direito ambiental, PPP, externalidades e valoração ambiental: uma nova ótica não antropocêntrica In: *Direito, economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores*. Caxias do Sul: Educs, 2012

²⁸⁴ MORAIS, C. K. T.; LIMA, S. A.; ALMEIDA, G. E. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito ambiental, fundamental e humano, dever social. *Revista Qualit@s*, v.11, n. 1, p. 1-15, 2011.

ser afetadas por danos ambientais, como a poluição do solo e da água, ou o descarte inadequado de resíduos tóxicos e perigosos.

Embora a atividade humana sempre tenha afetado o mundo natural, o impacto dessa ação aumentou exponencialmente nas últimas décadas. Aliado a isso, a urbanização crescente, além de ser um fenômeno demográfico, é intrinsecamente relacionada com as transições económicas, sociais e ambientais. Logo, é essencial integrar o meio ambiente no planejamento e na gestão democrática da cidade, levando em conta as questões e prioridades específicas que estas enfrentam. Nesse sentido, o planejamento urbano é necessário para estabelecer regras que visam mediar e equilibrar interesses públicos e privados, posto que, “[...] se por um lado acelera-se a degradação ambiental do planeta, pelo uso inadequado dos recursos naturais e pela poluição, por outro lado, o fenômeno urbano e a desigualdade social pressionam a população de baixa renda para as áreas marginais das cidades, onde essas pessoas sem grandes alternativas procurarão modos de restabelecer e morar”²⁸⁵.

Portanto, parte-se da premissa de que a questão ambiental e a de habitação se relacionam em níveis que, muitas vezes, colocam em risco a propriedade privada e, em outras, causam danos ao meio ambiente.

Acontece que, na colisão entre o direito à habitação e ao meio ambiente equilibrado, que é tema relevante ao debate jurídico, político e social; cabe o exemplo das cidades, que “*via de regra, crescem sem planejamento público eficaz*”²⁸⁶. E diante dessa realidade que se apresenta, na falta de planejamento urbano no desenvolvimento das cidades, o meio ambiente passa a estar constantemente ameaçado. Todavia, esse crescimento urbano sem precedentes pode resultar em aumento da desigualdade se não for sustentado por políticas eficazes e coerentes, estruturas legais, institucionais e de governança que garantam um contexto sólido para o planejamento urbano baseado no direito à habitação e ao meio ambiente equilibrado.

Fernandes (2005) defende a superação do paradigma urbano-jurídico hegemônico segundo o qual o espaço urbano é concebido a partir da perspectiva do lote privado e do direito à propriedade individual. Esse paradigma conceitual é progressivamente confrontado por outro, segundo o qual o ordenamento jurídico urbano deve ser estabelecido com base em dois princípios fundamentais: a função socioambiental da propriedade e da cidade, e a gestão democrática da cidade.

²⁸⁵ REIS, João Emílio de Assis. *O Direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais*. 2013. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/download/416/378>> [Consult.28 mar. 2022].

²⁸⁶ GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum. 2008. p. 37.

A Lei de Base da Habitação de Portugal, que é de 2019, demonstra uma grande evolução legislativa, ao se constar princípios no corpo da lei, de forma explícita no art. 3º, quais sejam:

- 5 - As políticas públicas de habitação obedecem aos seguintes princípios:
- a) Universalidade do direito a uma habitação condigna para todos os indivíduos e suas famílias;
 - b) Igualdade de oportunidades e coesão territorial, com medidas de discriminação positiva quando necessárias;
 - c) Sustentabilidade social, económica e ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis;
 - d) Descentralização administrativa, subsidiariedade e cooperação, reforçando uma abordagem de proximidade;
 - e) Transparência dos procedimentos públicos;
 - f) Participação dos cidadãos e apoio das iniciativas das comunidades locais e das populações.

Tais princípios, colocados no corpo da lei, de forma tão explícita, auxiliam na difusão das ideias centrais da lei, e proporcionam até aos populares mais leigos a possibilidade de fiscalizar a aplicação dessa lei. Outro conceito extremamente importante, e que também foi colocado de forma clara na Lei de Bases da Habitação, é o de função social da habitação: *“Considera-se função social da habitação o uso efetivo para fins habitacionais de imóveis ou frações com vocação habitacional, nos termos da presente lei e no quadro do interesse geral”*.

Enquanto que, na legislação brasileira, a função social do imóvel urbano encontra-se inicialmente no corpo da Constituição Federal, § 2º do art. 182º, mas direciona a leitura da legislação infraconstitucional: *“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”*.²⁸⁷ Situação essa que confere enorme força aos municípios, os quais precisam ter condições necessárias para implementar o plano diretor, bem como devem arcar com as despesas das pesquisas e estudos necessários para implementação caso a caso da função social da propriedade.

“É nesse sentido que a função social da propriedade, em seu aspecto ambiental, resguarda o equilíbrio entre direitos individuais e difusos, e manutenção ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.²⁸⁸ Portanto, o ordenamento jurídico urbano deve fornecer previsibilidade e ordem no desenvolvimento das cidades, a partir de uma ampla gama de perspectivas, incluindo pontos de vista espaciais, sociais, económicos e ambientais. Assim, importante conceituar alguns pontos para podermos adentrar em formas de se facilitar o convívio em harmonia no espaço social das cidades.

²⁸⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

²⁸⁸ *op. cit.* COSTA, 2016, p. 120.

3.2 O ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE

O entendimento do espaço social da cidade passa pela perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu, sociólogo francês e um dos maiores pensadores das ciências humanas do século passado.²⁸⁹ No cerne de sua teoria, o autor destaca que os seres humanos, além de indivíduos biológicos, são também agentes sociais que ocupam um determinado lugar e são constituídos como tais pela relação que mantêm com o espaço social.

Nesse sentido, “*o espaço físico é definido pela exterioridade recíproca das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou distinção) das posições que o constituem; isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais.*”²⁹⁰ Essa exclusão é frequentemente evidente nas cidades brasileiras e portuguesas, marcadas pelo crescimento desordenado. Assim, o espaço social, na visão de Bourdieu, trata-se de “[...] *em cada momento de cada sociedade, de um conjunto de posições sociais, vinculado por uma relação de homologia a um conjunto de atividades (a prática do golfe ou do piano) ou de bens (uma segunda casa ou o quadro de um mestre), eles próprios relacionamente definidos*”²⁹¹.

Bourdieu demonstra como vai se construindo o conceito de espaço social, ressaltando que o sistema utilizado é a exclusão ocasionada pela diferenciação, como ocorre em situação similar com imóveis que possuem posições relativas (acima, abaixo, entre etc.). Onde há uma enorme quantidade de pessoas que vivem em condição de extrema pobreza, ocupando habitações inapropriadas, barracos, construídos com materiais variados, e sujeitos a acidentes naturais e humanos, locais que levam esses sujeitos à condição de insegurança jurídica e onde o espaço social é destinado unicamente à especulação imobiliária com foco em lucros como resultado. “[...] *Com efeito, o espaço social tende a se retraduzir, de maneira mais ou menos rigorosa, no espaço físico sob a forma de um determinado arranjo distributivo dos agentes e das propriedades, assim o espaço social vai se consolidando com as variações das condições de cada pessoa, destacando onde se vive, onde se trabalha, onde possui imóveis, o tamanho desses imóveis, tudo isso vai demonstrando conseqüentemente que o lugar e o local ocupados por um agente no espaço físico constituem indicadores de sua posição no espaço social*”.²⁹²

²⁸⁹ SANT’ANA, A. S. O espaço como capital: contribuições à teoria da ação prática de Bourdieu. *Revista Desenvolvimento Social*, n. 21/01, 2017.

²⁹⁰ *op. cit.* BOURDIEU, 2013. p. 133.

²⁹¹ *idem.* p. 18.

²⁹² *idem.* p. 134.

Para facilitar o entendimento, temos o exemplo de uma pessoa que fica a maior parte do dia em um bairro nobre, pode ser apenas uma funcionária com baixo salário que possui domicílio permanente em uma zona mais humilde, ou pode ser outra pessoa que possui condições e está atendendo em domicílio. Podemos citar também uma praça pública em um bairro nobre, com brinquedos para toda e qualquer criança, onde os que moram ali perto podem frequentá-la sem praticamente ter despesas de deslocamento; já aqueles que moram em bairros mais humildes não têm esse tipo de espaço e ainda precisam se deslocar para bairros “melhores” para ter acesso a praças públicas, geralmente com custos significativos de transporte. Assim, são incontáveis as variações, o que demonstra uma infinidade de contextos para averiguar o espaço social.

Desse modo, agentes e grupos de agentes são assim definidos por suas posições relativas no espaço social. Cada um deles é atribuído a uma posição ou a uma classe de posições, ou seja, uma determinada região nesse espaço²⁹³.

Bourdieu não construiu o *status* de classe em termos de uma escala unidimensional, mas propôs analisá-lo em termos de um espaço tridimensional. Por isso, demonstra que a estrutura do espaço social se manifesta nos mais variados ambientes, em todo e qualquer cenário, pois em uma sociedade não existem locais que não sejam hierarquizados, estando o espaço social “*inscrito simultaneamente na objetividade das estruturas espaciais e nas estruturas subjetivas que são, em parte, o produto da incorporação dessas estruturas objetivadas*”.²⁹⁴ Nesse sentido, enquanto o espaço físico só pode ser demonstrado por meio de uma abstração a partir da geografia física, ignorando todos os demais fatores, o espaço social: “[...] *é o espaço abstrato constituído pelo conjunto dos subespaços ou dos campos (campo econômico, campo intelectual etc.), dos quais cada um deve sua estrutura à distribuição desigual de uma espécie particular de capital, pode ser apreendido sob a forma da estrutura da distribuição das diferentes espécies de capital que funcionam, simultaneamente, como instrumentos e objetos de lutas no conjunto dos campos*”.²⁹⁵

O sociólogo francês cita diversas formas de capital, o econômico, o cultural – que se refere ao conjunto de elementos simbólicos, como habilidades, gostos, posturas, roupas, bens materiais, que se adquire por fazer parte de uma determinada classe social – e o mais seletivo de todos, o capital social, que pode ser demonstrado com a ocupação constante e contínua de seus

²⁹³ BOURDIEU, Pierre. The Social Space and the Genesis of Group. *Theory and Society*, v. 14, n. 6, p. 723-744, 1985.

²⁹⁴ *op. cit.* BOURDIEU, 2013. p. 135.

²⁹⁵ *idem.* p. 136.

ocupantes legítimos, que fomenta relações, relações privilegiadas (a exemplo das amizades que começaram na infância ou grupos de amigos desde a adolescência) ou situações que identificam o capital cultural e linguístico, como sotaques e forma de se comportar.

Para ilustrar essa ideia em relação a uma cidade, é só perceber moradores de um mesmo bairro, um que mora em uma residência em condomínio fechado, e outro, em uma residência fora de condomínio. O grupo dentro do condomínio tende a conviver mais facilmente, em parte devido ao valor da taxa de condomínio, o que sugere que esses indivíduos têm condições financeiras semelhantes e, assim, mais oportunidades de formar e manter círculos de amizade.

Nessa perspectiva, a teoria de Bourdieu explica que a posição da classe dominante, por exemplo, pode ser determinada pelo volume total de capital que esses agentes possuem. Professores universitários, por exemplo, têm alto grau de capital cultural, em contrapartida, pequenos empresários possuem capital econômico médio e pouco capital cultural. Já no que se refere à dimensão temporal, os pequenos empresários estão em trajetória descendente, e em termos de capital cultural, as ocupações intermediárias que têm trajetória temporal ascendente compartilham uma localização de classe oposta. Esse esclarecimento de Bourdieu demonstra a forma de se pensar direitos sociais, e um pensamento mais à esquerda, bem como uma forma de se focar no capital financeiro, com um pensamento mais à direita.

Assim, a partir da teoria de Pierre Bourdieu, o mundo social pode ser representado como um espaço (com várias dimensões) construído com base em princípios de diferenciação constituídos pelo conjunto de propriedades atuantes no universo social em questão. Assim sendo, os espaços sociais ocupados pela alta classe são grandes vetores de reprodução social e, juntamente com a família e as escolas, ajudam a formar herdeiros e a manter a valorização dos bens herdados.²⁹⁶ Mas não é assim tão simples, é preciso considerar diversos detalhes para conseguir entender em qual local da sociedade a pessoa estará.

*“A escola é determinada socialmente, a sociedade está fundada na produção capitalista, dividida em classes com interesses antagônicos e que, portanto, a escola sofre a determinação do conflito de interesses que caracteriza a sociedade”.*²⁹⁷ Nesse sentido, considerando o caráter social da escola, Bourdieu enfatiza que a desigualdade social se reproduz

²⁹⁶ MARTINS, T. J.; DONADONE, J. C. *Desire, need and reality: Education and professionalization of elite groups in Brazil*. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/journal/938/93860389002/html/>> [Consult. 10 mai. 2022].

²⁹⁷ CARDOSO, Maria Angélica, LARA, Ângela Mara de Barros. *Sobre as funções sociais da escola*. Disponível em: < <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/5146/material/Sobre%20as%20fun%C3%A7%C3%B5es%20sociais%20da%20escola.pdf>> [Consult. 09 mai. 2022].

também no sistema educacional que, por sua vez, contribui para a manutenção do domínio de classes no espaço social, ou seja, replica o seu *status* de uma geração à outra. Sobre a função reprodutivista das escolas Bourdieu em sua análise afirma que “[...] embora aja no sentido de conservar as desigualdades e reproduzir as classes sociais, poderia ser também um espaço de socialização caso lutasse por um trabalho no qual oferecesse aos filhos das classes populares condições de adquirir o capital cultural que não herdaram”.²⁹⁸

Ademais, nota-se ainda que o espaço social tende a se realizar no espaço físico, os espaços sociais são difundidos de forma positiva, quando nas cidades há ruas famosas por terem os melhores alfaiates, como a *Saville Row*,²⁹⁹ em Londres, rua de lojas mais caras, como a *Causeway Bay*, em Hong Kong³⁰⁰, rua que tem diversos tipos de clínicas médicas, e negativamente, nos casos de guetos que concentram os pólos negativos.

O estudo de Bourdieu afirma ainda que é possível transferir um grupo de pessoas para outra zona da cidade visando conceder moradia, mas ali essas pessoas poderão se autoexcluir e serem excluídas, pois são desde sua origem já diferentes daqueles indivíduos que ali habitam. Isso é uma constante nos casos de realocação de populações, pois é muito complexo alguém ser inserido em um ambiente diferente. Às vezes é a própria vontade do ser humano estar próximo dos seus iguais.

Deve-se destacar também o exemplo de zonas de parques, praças, hospitais públicos etc., que podem ser acessados por todos, mas que geralmente são melhor equipados quando estão localizados em zonas privilegiadas da cidade. Uma das melhores formas do exercício da dominação é a dominação de espaços, e as lutas causadas pelo combate a essa dominação pode ser em escala coletiva, como ocorre nas políticas habitacionais, onde uma grande parcela da população pode ser beneficiada com a moradia, esta construção serve também para segregá-las socialmente, pois é simultaneamente causa e efeito da posse exclusiva de um espaço e dos equipamentos necessários ao grupo que o ocupa, e à sua reprodução.³⁰¹

Por isso, a teoria de Bourdieu preconiza que é preciso romper com o economicismo que leva a reduzir o campo social, um espaço multidimensional, unicamente ao campo económico, às relações de produção económica que se constituem como coordenadas de posição social. É preciso também romper com o objetivismo que anda paralelamente com o

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ TERRAZO Jr., Ricardo. *Savile Row: A Rua do Homem Britânico Elegante*. Canal Masculino, 2018 Disponível em: <<https://www.canalmasculino.com.br>> [Consult. 09 ago. 2022].

³⁰⁰ LOU, C., YANG, H., LI, Y. T., & ZHANG, Y. (2006). Energy Audit of Buildings : a case study of a commercial building in Causeway Bay of Hong Kong. *暖通空調 (HV & A)*, 36(5), 44-50. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10397/68521>> [Consult. 15 aug. 2022].

³⁰¹ *op. cit.* BOURDIEU, 2013. p. 138.

intelectualismo, e que ignora as lutas simbólicas das quais os diferentes campos são o palco, onde o que está em jogo é a própria representação do mundo social e, em particular, a hierarquia dentro de cada um dos campos e entre os diferentes campos. A conscientização dos dominados sobre a representação das posições ocupadas no espaço social é muito importante e necessária para buscar soluções políticas e sociais a fim de mudar esse “jogo” de dominação de classes sociais e retificar essa situação.

3.2.1. Campo social

Na linha do pensamento de Bourdieu,³⁰² os campos se apresentam como a apreensão sincrónica dos espaços estruturados de posições cuja propriedade depende de suas posições nesses espaços e que podem ser analisados, por sua vez, independentemente das características dos seus ocupantes. Essas características dos ocupantes, em parte, são determinadas pelas posições ocupadas por estes.

Inicialmente, devemos entender que a apreensão sincrónica refere-se os espaços estruturados capturados numa fotografia, representando um momento específico, ou seja, a apreensão sincrónica é a apreensão desse momento, onde ocorreu a captura das relações em um determinado momento e estado específico.

Sendo assim, o campo pode ser visto na sua história, numa visão diacrónica, mas, como analisamos um período determinado, momento específico, ele se apresenta como um espaço estruturado. Diversas questões devem ser analisadas, fazendo com que a constituição “*dessas práticas e a introjeção desses valores e categorias realiza-se com toda a força da internalização primária, organizadora de um primeiro esquema inconsciente de pensar, de identificar, de classificar, enfim de instituir imaginariamente para si a realidade*”³⁰³. A realidade vai ser definida de forma sincrónica e naturalística, “*pela simbiose de instrumentos cognitivos de múltiplas temporalidades, tornando os agentes sociais sempre algo ‘bizarramente’ constituídos*”.³⁰⁴

O espaço estruturado é o que se faz com o espaço relacional, e que as relações são postas em jogo através de regras específicas, sejam essas regras de convivência, de títulos

³⁰² *op. cit.* BOURDIEU. 2003. p.119

³⁰³ MASSON, M. A. C. Campo e Hegemonia: Proximidades entre Bourdieu e Gramsci e a Análise Dos Processos Educacionais. *APRENDER - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação, [S. l.]*, n. 26, p. 247-265, 2021. DOI: 10.22481/aprender.i26.7734. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/aprender/article/view/7734>. [Consult. 18 nov. 2022]. P. 261

³⁰⁴ *Idem.* p. 261

acadêmicos, da experiência profissional etc. Dessa maneira, temos aqui o campo numa visão que leva em consideração um período específico que se apresenta como um espaço de relações sociais, determinado por regras. Na visão de Carneiro, temos as práticas como estratégias, “portanto como ações reflexivas, e que se orientam como estratégias de conservação ou estratégias de subversão. A adoção dessas estratégias depende das posições ocupadas pelos agentes no campo, isto é do capital e do poder que este lhes confere”.³⁰⁵

Esse espaço é povoado por posições que podem ser analisadas independentemente dos seus ocupantes. Assim, o foco no espaço relacional não recai sobre os indivíduos, mas sim sobre as posições sociais que ocupam, demonstrando que o espaço social está mais relacionado às posições do que aos indivíduos em si. Ou seja, retomando a situação de pessoas que residem em um condomínio fechado, elas terão uma tendência de se relacionarem entre elas mesmas, independentemente de quem sejam, em detrimento a terceiros.

Assim, a posição pode ser analisada sem ser necessário analisar o indivíduo que ocupa essa posição, ou seja, é possível entender as posições sociais em jogo sem precisar entender a história individual de cada personalidade ali visualizada, até mesmo, sem isso ser fundamental para fazer tal análise. É preciso entender de forma mais ampla o pensamento de Bourdieu³⁰⁶.

Partindo assim da ideia de que os campos, quando analisamos determinado período, um momento específico na história, apresentam-se como um espaço social relacional estruturado pelas relações que se constroem, tais construções ocorrem através de regras específicas daquele campo, pois essas regras são relacionadas a um instinto social dentro de um campo. Por exemplo, o título de doutor é um grande troféu no mundo acadêmico, o Prêmio Nobel³⁰⁷ é um enorme na área científica, dessa forma são caminhos que funcionam como objetivos dos participantes do campo, mas também se relacionam com as hierarquias do campo. Pode-se citar ainda o desprestígio acadêmico em estudos não científicos, em estudos realizados por aqueles que não estão inseridos naquele campo social.

Em campos sociais, essas relações são as posições sociais, as quais são elementos estruturados sempre em relação a outras posições e que contém regras do próprio exercício das práticas que a posição prescreve dentro do campo. O indivíduo não manda na posição, e nem é

³⁰⁵ CARNEIRO, C. M. Q. Estrutura e ação: aproximações entre Giddens e Bourdieu. *Tempo da Ciência*, [S. l.], v. 13, n. 26, p. p. 39–47, 2000. DOI: 10.48075/rte.v13i26.1544. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1544>. [Consult. 18 nov. 2022]. P. 45

³⁰⁶ *op. cit.* BOURDIEU. 2003. p.120

³⁰⁷ CAMPOS., Lorraine Vilela. *Prêmio Nobel*. Mundo Educação - UOL, 2022 Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/curiosidades/premio-nobel.htm>> [Consult. 09 ago. 2022].

reprimido por ela, ele necessita dessa posição para ser alguém em sociedade. Não se trata, assim, de uma oposição entre indivíduo e campos sociais, o que há aqui é uma tentativa de Pierre Bourdieu³⁰⁸ de desenvolver uma teoria geral dos campos, na medida em que seria possível analisar universalmente as funcionalidades dos campos e haveria algumas características, portanto, sempre presentes em qualquer análise de campo.

Uma delas é a luta, como característica universal dos campos, o novo (o novato, o calouro), aquele que acaba de ingressar em um determinado campo social e passa a demonstrar seu pensamento com novos métodos, novas posturas, novas abordagens, o que vai ao encontro de pensamentos de métodos, posturas e abordagens já postos, sedimentados, avalizados por diversos “pensadores”, os quais fazem de tudo para manter o monopólio de seu pensamento. Na história, há diversos exemplos, como o de Freud,³⁰⁹ que foi criticado e ridicularizado em suas primeiras palestras, todavia, com o tempo, seu pensamento foi ganhando abrangência e alterou o doxa do campo.

Outra característica especial nos campos é a presença de troféus e da aceitação das suas regras, pois todo campo contém troféus, grandes objetivos, objetivos intermediários, e esses objetivos são irredutíveis, ou seja, o valor é evidente, ele é algo que não se explica, algo que não precisa explicar. Mas é a partir do valor que as outras coisas são explicadas, esse valor que é, portanto, evidente. Todo campo contém regras de exercício da prática social que são inconscientemente aceitas, ou seja, o seu valor é evidente, e elas são inconscientemente aceitas porque constituem os agentes sociais, a exemplo do sujeito do conhecimento que nunca é questionado na prática das ciências sociais de que trata o ser humano.

A “obrigatória” necessidade de uma qualificação, como o doutorado, para poder falar e escrever com propriedade sobre um assunto específico não é questionada no campo acadêmico. Os valores evidentes de um troféu e das suas regras não são percebidos por aqueles que não tenham sido construídos para estar naquele campo, ou seja, aqueles que não ocupam uma posição no campo não fazem ideia da importância daqueles troféus.

*“Segundo Bourdieu cada grupo social, em função das condições objetivas que caracterizam sua posição na estrutura social, constituiria um sistema específico de disposições e de predisposições para a ação, que seria incorporado pelos indivíduos na forma do habitus”.*³¹⁰ Aqui, de fato, entra uma constatação interessante, aqueles que são construídos para

³⁰⁸ *op. cit.* BOURDIEU. 2003. p.121

³⁰⁹ ROUDINESCO, Elisabeth. Freud – mas por que tanto ódio?; tradução André Telles; revisão técnica Marco Antonio Coutinho Jorge. – Rio de Janeiro: Zahar, 2011. p. 26

³¹⁰ NOGUEIRA, M. A. & NOGUEIRA, C. M. M. Bourdieu e a Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. (P. 54)

estar no campo, que são forjados em sua trajetória no campo, para Bourdieu,³¹¹ incorporam estruturas externas e estruturas internas, que se formam como estruturas cognitivas – *habitus*, pondo-se em jogo enquanto sistema de disposições práticas, condição de funcionamento do campo e, ao mesmo tempo, produto do seu funcionamento do campo. Assim, o funcionamento do campo constrói posições e internaliza as regras do campo e, ao mesmo tempo, o campo só pode funcionar se as posições estiverem ali, por sua vez, construindo com agentes sociais que têm o *habitus* incorporado desse próprio campo, regras e objetivos do campo já postos como evidentes. Retomando a ideia, a fotografia da apreensão do momento é que vai demonstrar a estrutura, todavia essa estrutura é o estado das relações de força no campo. Portanto, as relações entre as posições constituem relações de força que produzem os sentidos das lutas entre todos os campos.

3.2.2 *Habitus*

O *habitus* tem a função muito específica de superar a oposição entre subjetivismo e objetivismo na observação e interpretação da realidade social e dos dados que também podem ser retirados dela. A preocupação inicial de Pierre Bourdieu³¹² é de conseguir ler atentamente aquilo que a realidade social revelava, principalmente nas suas pesquisas de campo, mas que não era possível de interpretar corretamente com coerência, particularmente na década de 1950, na Europa.

Em suas pesquisas antropológicas iniciais, Bourdieu percebeu que não seria possível explicar o comportamento/conduita de uma pessoa que saiu da zona rural e era bruscamente inserida no contexto urbano. Foi assim que, justamente na observação da diferença e da regularidade que Bourdieu precisou encontrar uma ferramenta, e então elaborou uma ferramenta conceitual para dar uma explicação real a uma situação concreta.

Para conseguir explicar a realidade social de sua época, Bourdieu³¹³ levou em consideração aquilo que ele denominou de três modos de conhecimento teórico do mundo social. O primeiro seria o conhecimento fenomenológico, que está ligado às nossas impressões mediatas, principalmente da experiência, a primeira leitura do mundo social, a maneira que a gente presta mais atenção na interação social enquanto ela acontece, enquanto ela se desenrola no presente, e não no seu desenrolar histórico, ou nos dados que alguma pesquisa objetivista

³¹¹ *op. cit.* BOURDIEU. 2003. p.123

³¹² BOURDIEU, Pierre. Sociologia: organizador da coletânea Renato Ortiz; trad. De Paulla Montero e Alicia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983. p. 46.

³¹³ *op. cit.* BOURDIEU. 1983. p. 46

poderia dar. Esse conhecimento produz uma relação de familiaridade que irá traduzir a experiência imediata como verdade, como natureza, e aqui nós temos a ideia do esquecimento, que causa o esquecimento das condições de possibilidade do presente, das práticas presentes.

O segundo modo de conhecimento teórico é o conhecimento objetivista, ligado àquilo que não depende dos indivíduos, que pode ser tirado das pesquisas estatísticas e que irá conduzir a uma busca de regularidade. As relações económicas ou linguísticas, por exemplo, não dependem dos indivíduos para existirem, existem desde antes deles, assim, as estruturas objetivas compõem portanto, as práticas e a representação das práticas na visão objetivista. Todavia, aqui também há uma ausência, que é a ausência do questionamento sobre as condições de possibilidade da própria prática, seja ela qual for, mesmo que conduza as reproduções das estruturas objetivas para que elas de fato possam resistir.

Entre o conhecimento fenomenológico e o conhecimento objetivista, é necessário um nível de articulação. Assim, Pierre Bourdieu³¹⁴ chama esse terceiro modo de conhecimento praxiológico, que se encontra na articulação entre o mundo subjetivo e a apreensão fenomenológica da apreensão social. O “*conhecimento praxiológico não anula as aquisições do objetivista, mas conserva-as e as ultrapassa, integrando o que esse conhecimento teve de excluir para obtê-las*”³¹⁵. “[...] *pelos fins explícitos e explicitamente colocados de um projeto ou plana, as práticas que o habitus (enquanto princípio gerador de estratégias que permitem fazer face a situações imprevisíveis e sem cessar renovadas) são determinadas pela antecipação implícita de suas consequências, isto é, pelas condições passadas da produção de seu princípio de produção de modo que elas tendem a reproduzir as estruturas objetivas das quais elas são, em última análise, o produto*”.³¹⁶

E o *habitus* se encontra justamente nesse pedaço do meio, entre a articulação do mundo exterior e as práticas individuais empiricamente observáveis, que deveriam ser parte de uma decisão interior. Para facilitar a compreensão do pensamento de Bourdieu³¹⁷, poderia se entender que o *habitus* é aquilo que articula a subjetividade de um alguém com um mundo que de fato existe para além da percepção desse alguém. Usando os termos do autor, é possível afirmar que o *habitus* atual em uma dialética de interioridade e exterioridade, ou seja, na interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade. O *habitus* seria constituído em um processo de internalização das estruturas exteriores em estruturas interiores que

³¹⁴ *idem.* p. 47

³¹⁵ *idem.* p. 48

³¹⁶ *op. cit* BOURDIEU, 1983. p. 61

³¹⁷ *idem.* p. 54

constroem uma estrutura cognitiva específica. Ao mesmo tempo, ele também é constituído das práticas dos agentes sociais, ou seja, da própria exteriorização das práticas que foram apreendidas, que foram transformadas em estruturas internas.

Nessa constituição, o *habitus* se faz como matriz de percepções, de apreciações e de ações, funcionando como o princípio gerador de práticas sociais, que são relacionadas justamente ao mundo externo, e para um outro, definem esse mundo externo, na medida em que este constitui um agente social, mas também é relacionado ao mundo interno, a uma trajetória social específica do agente social. Na prática, o *habitus* é aquilo que permite a naturalidade em práticas sociais completamente arbitrárias, como as regras de etiqueta, forma de obediência à autoridade, trajetórias sociais típicas que conduzem a uma maneira própria de apreciar obras de arte, e assim por diante, tudo isto está ligado a um campo específico.

Nas palavras de Bourdieu: “*O habitus está no princípio de encadeamento das “ações” que são objetivamente organizadas como estratégia de ser de algum modo o produto de uma verdadeira intenção estratégica (o que suporia, por exemplo, que elas fossem apreendidas como uma estratégia entre outras possíveis)*”.³¹⁸

Todas as formas específicas de agir, sentir e pensar, numa linguagem de Dworkin,³¹⁹ são formas estruturadas pelo mundo externo. É claro que aqui sentir e pensar não é bem o ponto de Bourdieu³²⁰, é a prática, se o sentimento for colocado enquanto prática social, tudo bem, ou se o pensamento for colocado enquanto prática social, tudo bem. O grande ponto é que as práticas sociais são estruturadas pelo mundo externo, mas são estruturantes também quando são feitas desse próprio mundo externo, pois “*enquanto produto da história, o habitus produz práticas, individuais e coletivas, produz história, portanto, em conformidade com os esquemas engendrados pela história*”³²¹.

O *habitus*, ou seja, essa lei imanente das práticas que é depositada em cada agente social pela educação primeira, é a resposta para os diferentes usos da língua em harmonia, por exemplo, que causam entendimento aos participantes de um campo social específico, falam a mesma língua, tudo se passa como se falasse o mesmo código que pode ser decifrado, mas também dos usos irregulares do código, dos usos que são distintivos, que produzem a diferença. Na leitura do campo social, Pierre Bourdieu demonstra como práticas podem ser observadas no campo, considerando que elas são meio que irredutíveis a outros campos.

³¹⁸ *idem.* p. 61

³¹⁹ *op. cit* DWORKIN, 2012. p. 187.

³²⁰ *op. cit* BOURDIEU, 1983. p. 59

³²¹ *idem.* p. 76

Além disso, o *habitus* distingue, separa, torna o *modus operandi* um traço distintivo que, na apreensão do senso comum, às vezes parece ser mera escolha individual, às vezes desnecessária, como quando um artista vai à cerimônia do Oscar com roupa extravagante, ou quando vai a um evento simples com vestimentas totalmente destoantes da realidade dos outros presentes, o que torna impossível para a população comum entender o fascínio por uma moda que não se consegue utilizar no dia a dia, por exemplo, para andar na rua ou num transporte coletivo. Assim, o *habitus* distingue, porque varia conforme a posição ocupada pelo agente no espaço social. “*Basta perceber a relação fundamental de homologia que se estabelece entre os habitus dos membros de um mesmo grupo ou classe enquanto são produto da interiorização das mesmas estruturas fundamentais.*”³²²

Como Bourdieu distribuiu as diferentes posições sociais, e como se constitui um campo de relações de força (relações de poder), que acontece através de práticas que podem ser vistas empiricamente, que tem sua regularidade, sua continuidade, sendo que estas práticas são aprendidas na vida dentro do campo quando a pessoa se torna um agente social deste campo, sendo muito complexo de serem acompanhadas por quem está fora daquele campo específico. Isso significa que o agente social aqui colocado, nesse terceiro nível praxiológico, entende-se como sendo essa coisa que interioriza a estrutura externa e exterioriza estruturas internas. Para Bourdieu: “[...] os indivíduos “vestem” os *habitus* como hábitos, assim como o hábito faz o monge, isto é, faz a pessoa social com todas as disposições que são marcas da posição social e da distancia social entre as posições objetivas, entre as pessoas sociais, conjunturalmente aproximadas (no espaço físico, que não é o espaço social) e a reafirmação dessa distancia e das condutas exigidas para “guardar suas distâncias” ou para manipulá-la estratégica, simbólica ou realmente, reduzi-las (coisa mais fácil para o dominante do que para o dominado), aumenta-las ou simplesmente mantê-las (evitando “deixar-se levar”, “familiarizar-se”, “guardando seu lugar”, evitando permitir-se...”, “tomar liberdade de...”, enfim, “ficando no seu lugar”)”³²³

O indivíduo passa a ser não algo que está em oposição à sociedade, ele não é mais o ato social, ele passa a ser, na verdade, uma extensão. Não uma extensão da sociedade, talvez entender sociedade e indivíduo de maneira separada já não faça mais tanto sentido, talvez aqui um seja extensão do outro, não uma extensão harmônica, mas uma extensão um do outro em

³²² *idem.* p. 78

³²³ *op. cit* BOURDIEU, 1983. p. 75

todo o tipo de transformação possível, em todo o tipo de irregularidade possível, afinal as regras do *habitus* permitem um número possível e determinado de possibilidades práticas.

Aliás, isso que o *habitus* permite, essa regra, não se faz como o conteúdo completo, fixo, o conteúdo já preso, pelo contrário, faz-se como a regra que se permite chegar ao conteúdo, mas que, por exemplo, também permite acontecer dentro de um campo social a disputa, a luta, pela definição do mundo, pela definição daquilo que o campo social se acha relevante definir.

O *habitus* também está inserido no jogo de tensão, porém não promove a harmonia, ele explica a harmonia, para que, assim, seja possível ocorrer uma leitura correta e ser possível uma evolução. Bourdieu elaborou um conceito³²⁴ para explicar essa articulação entre o subjetivo e o objetivo, uma harmonia de práticas sociais em relação a estruturas objetivas, mas também para explicar como funciona essa separação entre os campos, que não dependem dos indivíduos para existirem.

A partir dessa ideia, pode-se analisar as tensões e entender as estratégias de luta de cada grupo, alcançando uma temática bastante interessante, que é a constante e quase eterna disputa entre empresários do ramo imobiliário e a população que necessita de uma habitação para morar dignamente, mas que não possui condições financeiras para tanto e, assim, muitas vezes, é colocada de imediato às margens da sociedade, geralmente em locais sem as devidas condições.

Essas áreas marginalizadas, via de regra, são negociadas informalmente, não se trata de chegar e invadir, tendo assim, nesse âmbito, diversos campos em conflito, por exemplo: vendedores de imóveis regulares, vendedores de imóveis irregulares, particulares com condições de adquirir imóveis regulares, particulares sem condições de adquirir imóveis regulares, e principalmente o poder público, por vezes, atuante em bairros nobres e totalmente ausente em bairros carentes, onde os direitos sociais são mais urgentes e necessários.

3.3. HABITAÇÃO NO PLANO DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO

Ao falar do “*estruturalismo genético*” de Bourdieu, Wacquant “*propõe que as classes existem na medida em que as pessoas empregam esquemas de percepção, apreciação e ação baseados em classe e originários das divisões objetivas do espaço social, que ativam e inscrevem essas divisões nas relações sociais e nas lutas políticas*”.³²⁵ Isso, por consequência,

³²⁴ *idem*. p. 78

³²⁵ WACQUANT, Loic. Bourdieu e a Questão das Classes. *Novos estud. CEBRAP* (96). 2013

expõe esse embate para a sociedade civil, especialmente se levarmos em consideração que, em se tratando de direito à moradia, não é uma minoria que está sendo prejudicada, e sim a maioria, o que pressiona o poder público a lançar políticas sociais.

A luta para a manutenção do sistema é tratada de forma muito mais séria pelas classes superiores, detentoras de diferentes formas de capital (jurídico, financeiro, burocrático-estatal, artístico, científico) e que definem o peso e a importância de cada coisa. Assim, uma das formas de a sociedade se proteger e melhorar suas condições é através dos direitos sociais, e especialmente sua inclusão nas cartas magnas dos países.

No plano dos direitos sociais, a habitação é um direito fundamental social, uma vez que todo ser humano necessita de um local adequado para a sua privacidade, bem como para a garantia de sua cidadania, afirma Gazola³²⁶. Deve-se destacar que a legislação brasileira atualmente tenta combater esse problema na raiz, como no caso de loteamentos e desmembramentos que devem destinar pedaços de áreas para aparelhos públicos, só que, mesmo em tempos atuais, temos diversos loteamentos clandestinos ou irregulares. Estes geralmente são vendidos a pessoas humildes, sem condições de comprar os loteamentos legalizados, fazendo com que novos guetos continuem surgindo nas cidades, ou até mesmo em zonas rurais, onde a fiscalização é ainda mais precária.

Diante do que está sendo estudado nesta pesquisa, a utilização da propriedade, em atendimento à sua função social, não é mera recomendação aos proprietários, mas uma determinação de norma cogente, conforme Canuto³²⁷. Doravante, faz-se importante analisar elementos englobados na justa ocupação do solo urbano, destacando ser revisto permanentemente pelos juristas, para os devidos ajustes, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução das cidades, e aplicação das novas legislações. Pois, na luta pela apropriação do espaço urbano, ao promover a regularização fundiária, é preciso, segundo Aquino e Farias³²⁸, que o Estado planeje inserir o cidadão em um ambiente garantidor de direitos básicos necessários para uma vida digna e o seu desenvolvimento social e econômico.

Esse ambiente de que falam Aquino e Farias é a garantia do espaço social aos cidadãos, que na materialidade é a oferta de moradias em um ambiente físico em que haja a escola, a igreja, o trabalho e as construções operacionalizadas pelas diferentes classes sociais no perímetro.

³²⁶ *op. cit.* GAZOLA. 2008.

³²⁷ *op. cit.* CANUTO. 2010..

³²⁸ *op. cit.* AQUINO, FARIAS. 2017.

Portanto, a garantia do espaço social aos cidadãos não se limita a conceder uma “casa” e/ou um “teto”. Muito mais do que a estrutura física, é indispensável que o ser humano tenha acesso a uma habitação digna, com serviços básicos de saneamento, água e energia, e, na mesma relevância, deve estar inserida no contexto urbano com acesso também aos serviços públicos de saúde e educação, áreas comerciais e de lazer. O direito à habitação digna também está integralmente ligado aos direitos à não discriminação e à igualdade,³²⁹ condição esta que evidencia a interdependência e a indivisibilidade do direito humano e fundamental à moradia adequada.³³⁰

Canuto³³¹ descreve que a cidade, mais do que um lugar de habitação, é o espaço onde homens, mulheres e crianças vivem, unindo e se emocionando, pois, como ambiente de vivência, estão presentes conflitos, tristezas, alegrias, realizações, vitórias, derrotas etc. Para a autora, urbanizar é uma condição intrínseca das cidades, mas não se pode urbanizar o cotidiano que integra a vida.

E, na realidade, há uma luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano, fazendo da cidade uma estrutura urbana que, muitas vezes, segrega os indivíduos através da apropriação e uso do solo. Assim, é relevante que os gestores públicos avaliem os efeitos da legislação urbanística sobre o mercado de terras, propiciando às cidades mais capacidade de intervir — e não apenas normatizar e fiscalizar — no uso, na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas, realizando a função social da cidade e da propriedade. Doravante, o planejamento urbano tem que contemplar os interesses da cidade e da população. Desses princípios e objetivos, pode se extrair que o processo de regularização fundiária deve ser multidimensional, indo além das garantias jurídicas, abarcando as preocupações ambientais e a estruturação da área, normalmente degradada e carente de serviços públicos nos casos de ocupações irregulares.³³²

Acresce a isto que, a população mais humilde, via de regra, apenas consegue ocupar (legal ou ilegalmente) terras nas zonas marginais da cidade, pois são geralmente muito mais baratas, inclusive porque não possuem a devida infraestrutura que seria adequada para atender às necessidades da vida com dignidade.

Pesquisa realizada em alguns estados brasileiros apontou que as cidades estão muito aquém de oferecer condições e oportunidades igualitárias a seus habitantes. Parte significativa

³²⁹ ANDRADE, Júlia Luna; GALLO, D. *Conflitos e conciliações entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia*. 2021. Disponível em: <<https://www.eventoanap.org.br/data/inscricoes/9263/form4658261979.pdf>> [Consult. 03 abr. 2022].

³³⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão*. Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019. P. 236

³³¹ *op. cit.* CANUTO. 2010.

³³² *op. cit.* AQUINO, FARIAS. 2017.p. 104.

da população urbana, sobretudo de baixa renda, encontra-se privada ou limitada – em decorrência de suas características económicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – das possibilidades de satisfazer suas mais elementares necessidades. Essa realidade revela que o desafio é construir cidades equitativas e democráticas, levando em conta os princípios da solidariedade, da dignidade e da justiça social.³³³

Na visão de Canuto,³³⁴ as cidades, no cotidiano, devem integrar e sustentar o processo de urbanização, oferecendo o saneamento, a segurança, a estrutura para a logística de circulação de pessoas e a oferta de espaços de educação formal e saúde, ou seja, proporcionar urbanidade com qualidade dos serviços públicos. Posto que, na visão da autora, as desigualdades sociais que levam aos diversos modos de ocupação das cidades se evidenciam pela presença, ou ausência, dos serviços públicos e, quando presentes, pela qualidade com que são prestados.

É fundamental considerar as questões físicas (infraestruturais, urbanísticas e ambientais), sociais (econômicas, culturais e existenciais), ecológicas e de segurança do cidadão, como parte de políticas públicas, podem ser o eixo para combater a segregação social, dividindo a cidade entre excluídos e incluídos nos benefícios da urbanidade³³⁵

Para Canuto, a função social da propriedade está ligada à função social da cidade e, ambas, à dignidade da pessoa humana. Wacquant³³⁶ revelou, em sua pesquisa, que o espaço social é organizado por dois princípios de diferenciação interdependentes – o capital económico e o capital cultural –, cujas distribuições definem as duas oposições que circundam as linhas maiores de clivagem e do conflito nas sociedades avançadas, aquelas entre as classes dominantes e as dominadas (definidas pelo volume de seu capital), e aquelas entre facções rivais da classe dominante (opostas pela composição de seu capital). Nesse contexto, na noção de espaço social, a sociedade pode ser entendida como um campo de forças onde os indivíduos são socialmente posicionados, uns em relação aos outros.

Tal teoria foi generalizada em *The Logic of Practice*, afirma Wacquant, definida pela composição de grupos e competição simbólica no qual dois modos de dominação, pessoal e estrutural, são diferenciados e seus modos de operar traçados por meio da modelagem do “*corpo como um operador analógico*” da prática. Daí, então, a categoria de poder simbólico,

³³³ SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Direito à Moradia no Brasil*. / Nelson Saule Júnior e Patrícia de Menezes Cardoso São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

³³⁴ *op. cit.* CANUTO. 2010.

³³⁵ *Idem.* p. 96.

³³⁶ WACQUANT, Loïc J. D. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGpKfnF8jnQX3PQzWs3ZwRj/?format=pdf&lang=pt>. [Consult. 10 jul. 2021].

definida como a habilidade para conservar ou transformar a realidade social pela formação de suas representações, isto é, pela inculcação de instrumentos cognitivos de construção da realidade que escondem ou iluminam suas arbitrariedades inerentes, toma o centro do palco³³⁷. Nessas estruturas, observa-se que há relações de forças entre os indivíduos que estão socialmente posicionados em lugares distintos e também entre aquelas que ocupam o mesmo lugar social.

Retornando ao contexto do planejamento urbano como um todo, Leite³³⁸ afirma que promover a integração dos demais espaços da cidade com a chamada “*cidade informal*” confere concretude às intenções previstas no corpo constitucional de fomentar o bem a todas pessoas. Assim, nas palavras de Canuto, “[...] o acesso à moradia, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, transporte público e saneamento básico é, pois, necessidade que deverá ser atendida, para que a cidade cumpra a sua função social”.³³⁹

Nesse sentido, importante ressaltar que as políticas públicas voltadas à inclusão social, muitas vezes, surgem com o objetivo de minimizar as dificuldades encontradas pelas famílias para habitar no lugar onde a moradia está estabelecida e de garantir condições equitativas aos seus habitantes. O que aponta para as questões a seguir é que a habitação no plano dos direitos sociais proporciona especialmente a regularização fundiária urbana.

Mas a não efetividade crônica dos direitos sociais costuma ser típica no âmbito de garantias jurídicas, especialmente as sociais, na visão de Menezes,³⁴⁰ em que o Estado deve atuar em prol do indivíduo, conforme destaca Toledo³⁴¹.

Valle³⁴² aponta como obrigação dos Estados buscar solucionar a carência de moradia e proporcionar a estrutura física necessária para que seja considerada adequada, bem como propiciar que o meio ambiente em que as moradias estarão inseridas seja equilibrado. Acrescenta-se, o Estado é responsável por planejar a regularização fundiária.

³³⁷ *idem*

³³⁸ LEITE, Luis Felipe tegon C. (Coord.). *Regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Ministério público do Estado de São Paulo: São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria.pdf>>. [Consult. 13 mar. 2021].

³³⁹ *op. cit.* CANUTO, 2010. p. 141.

³⁴⁰ *op. cit.* MENEZES, 2017.

³⁴¹ *op. cit.* TOLEDO, MOKARZEL, 2015.

³⁴² VALLE, Cristiane Dalla. O direito à moradia adequada. Disponível em CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2018, Vol. 23. Disponível em: www.centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/. [Consult. 10 jul. 2020].

“A exclusão habitacional é funcional ao modo de produção capitalista³⁴³”. “Assim, elucidar a inevitável e persistente inefetividade do direito à moradia passa por desvendar as principais determinações de tal direito no contexto atual³⁴⁴”.

Nesse sentido, cabe adentrar na função do Estado diante do cumprimento da função social da cidade e da propriedade; por exemplo, “[...] *adentrar em questões sobre o modo como imóveis não utilizados poderiam ser retirados do mercado para servirem às necessidades de habitação das populações de baixa renda*”³⁴⁵. Assim, o direito à moradia demonstra a grande necessidade de se efetivar as leis, pois requer que toda pessoa possua uma habitação; afinal simplesmente só viver resulta na ocupação de um local/espço. Visto que, *“todas as garantias de direito à moradia, mais os elevados princípios jurídicos e o aparato judicial existentes, deveriam servir para implementar a habitação para quem não tem*”³⁴⁶.

A cidade pode ser conceituada como um espaço físico delimitado por lei, onde se localiza a sede do município, afirma Pires³⁴⁷, bem como um conjunto de sistemas com diversas atividades e prestações de serviços que são relacionados e dependentes entre si, cuja finalidade precípua deve ser a convergência de relações humanas, a busca da promoção da justiça social e da qualidade de vida.

Segundo Lopes,³⁴⁸ a ocupação desordenada das cidades, juntamente com a omissão do poder público no exercício de sua autoridade fiscalizadora e promotora de desenvolvimento habitacional e urbano, remete-nos à atual situação de injustiça social, pobreza e degradação ambiental.

Para Gazola³⁴⁹: *“O regramento jurídico das políticas públicas é fundamental para que seja assegurada a moralidade, transparência e a efetividade das ações da administração. As políticas públicas devem estar solidariamente fundamentadas em: princípios, diretrizes, requisitos, condições de elegibilidade, assim como a lei deve prever sanções e vincular atos de forma que o exercício da atividade administrativa respeite o princípio da impessoalidade (...)”*.

No tocante à eficácia e aplicabilidade da norma constitucional, existem várias classificações.³⁵⁰ Mesmo que, posteriormente, Lopes³⁵¹ venha a afirmar que toda e qualquer

³⁴³ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 31.

³⁴⁴ *Idem.* p. 32.

³⁴⁵ *Idem.* p. 35.

³⁴⁶ *op. cit.* MENEZES, 2017. p. 58.

³⁴⁷ *op. cit.* PIRES, 2007.

³⁴⁸ *op. cit.* LOPES, 2014.

³⁴⁹ *op. cit.* GAZOLA, 2008. p. 19.

³⁵⁰ *op. cit.* LOPES, 2014.

³⁵¹ *Idem.*

classificação tem as suas limitações, a classificação deve ser precisa a ponto de identificar categorias e, ao mesmo tempo, ser útil, tendo aplicabilidade prática.

Não obstante todo o aparato legal, o que revela a pesquisa é que a construção de habitações fora das normas legais vai urbanizando a cidade e o planejamento sempre vem depois da instalação do pólo habitacional. Desse modo, para aqueles que vivem em situação de pobreza, para os quais falta habitação, uma grande parcela do território urbano tem sido ocupada de maneira espontânea e marginal em todo o mundo. Essas áreas, denominadas por Ribeiro de loteamentos clandestinos e invasões³⁵², desrespeitam as normas urbanísticas e ambientais, e se desenvolvem de maneira desorganizada.

No contexto citado, Albuquerque³⁵³ aponta que *“los principio de no discriminación e igualdad exigen que los Estados prioricen las necesidades de las personas que son objetos de discriminación o se encuentran marginadas o em situación de riesgo”*.

Acrescenta que³⁵⁴ *“[...] Todos los derechos humanos tienen idéntico estatutos, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, ya sea civiles, culturales, económicos, políticos o sociales, y no hay jerarquía entre ellos”*.

Do exposto, apesar de todo o reconhecimento jurídico da importância do direito à moradia, a contínua falta de acesso a uma moradia adequada, é uma questão que carece ainda de constante atenção. Com efeito, uma das formas apontadas de se proporcionar uma habitação adequada é através da Regularização Fundiária Urbana, pois costumeiramente as zonas irregulares/clandestinas não estão inseridas em políticas públicas, e a regularização dos imóveis tira o manto da invisibilidade que está sobre essas moradias.

3.3.1 Regularização Fundiária Urbana

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é entendida como a regulação do solo urbano que visa a garantia do direito à moradia e a melhora da gestão dos espaços urbanos. Foi instituída pela Lei nº 12.651 de 25 de Maio de 2012, que instituiu o Novo Código Civil Florestal, trazendo a previsão da regularização fundiária de áreas urbanas consolidadas em áreas de preservação permanente. A Reurb também pode ser conceituada como um conjunto abrangente de normas e procedimentos gerais que incluem aspectos jurídicos, ambientais,

³⁵² *op. cit.* LOPES, 2014.

³⁵³ *op. cit.* ALBUQUERQUE, 2015. p. 35.

³⁵⁴ *op. cit.* ALBUQUERQUE, 2015. p. 32.

sociais e urbanísticas com o objetivo de regularizar núcleos urbanos em situações de irregularidade.

Diante da enorme quantidade de ocupações irregulares do solo urbano, foi preciso que o aparato jurídico se renovasse, permitindo a regularização de construções em áreas de baixa renda predominantemente residenciais, desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas até 10 de julho de 2001.

Segundo Ferreira Filho³⁵⁵, a Reurb “*compreende duas modalidades, a de interesse social (Reurb-S), aplicável em áreas de ocupação predominantemente de baixa renda, e específico (Reurb-E), destinada às demais áreas*”. A Reurb-S engloba assentamentos irregulares declarados através de ato do poder público municipal; enquanto que a Reurb-E engloba assentamentos irregulares ocupados por população que não está inserida no conceito de interesse social.

A Reurb possui instrumentos normativos que, conforme o próprio termo diz, regula uma situação fundiária que não atende às normas jurídicas vigentes.

No rol da legitimidade para requerer o Reurb, o art. 20º da Medida Provisória nº 759, de 22 de Dezembro de 2016 dispõe que esta pode ser realizada pelos: “[...] *órgãos da Administração indireta; os beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outros tipos de associações civis que possuam atuação no desenvolvimento urbano ou regularização fundiária; os proprietários, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público*”.³⁵⁶

Sendo que esses legitimados foram mantidos quando da conversão da Medida Provisória no art. 14º da Lei nº 13.465 de 11 de Julho de 2017.

Importante destacar, nas palavras de Ferreira Filho, que caso o município não esteja apto ao licenciamento ambiental, no caso de regularização fundiária de interesse social em áreas de APP, os Estados poderão realizá-lo, respeitando sempre a competência para o licenciamento urbanístico do município.

Um fato é que núcleos urbanos informais situados em áreas rurais poderão ser objeto de Reurb, mas a unidade imobiliária tem de ter área inferior à fração mínima de parcelamento, prevista na Lei nº 5.868/1972. Foi mantida na previsão normativa de 2009, Lei nº 11.977, que possibilitou a Reurb-S em áreas de APP, desde que haja decisão motivada do

³⁵⁵ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017. p. 24.

³⁵⁶ *Idem.* p. 25.

órgão ambiental, consolidação da área até 31-12-2007, e desde que haja estudo técnico que comprove a melhoria nas condições ambientais em relação à condição irregular anterior.

Complementa Ferreira Filho³⁵⁷ que, ademais, para fins da Reurb, os municípios poderão eximir as imposições relativas à porcentagem e às dimensões de áreas que são destinadas ao tamanho dos lotes regularizados ou ao uso público, bem como outros padrões edílios e urbanísticos.

No que tange à Reurb-E, o destaque cabe ao art. 65º do novo Código Florestal, que introduziu a possibilidade dessa modalidade de regularização em Áreas de Preservação Permanente - APP. Nesse contexto, a Lei de Regularização Fundiária promulgada em 2017 mudou, no Brasil, os meios de tratar a causa da habitação e moradia, pois sua compatibilização com as atividades ambientais, administrativas e notariais flexibilizou os meios de intervenção do Estado para sanar os conflitos.

Nessa linha, é pertinente destacar que apesar da regularização fundiária ser um importante instrumento para combater a crise habitacional: “[...] *ela exige grandes recursos, lembrando que ela não se restringe à mera regularização cartorária, mas deve ser integrada a um projeto urbanístico que garanta um local onde os serviços públicos essenciais estejam disponíveis e saudável do ponto de vista ambiental*”³⁵⁸.

Descrevem os autores, posteriormente, que um projeto de regularização fundiária deverá ser elaborado descrevendo quais áreas serão abarcadas, e principalmente indicar soluções e propostas que fomentem a sustentabilidade urbanística, ambiental e social da área ocupada, ainda abrangendo as eventuais compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. Temos de ter especial atenção para que, em caso de dano ao meio ambiente, não só nos preocupemos em compensar as pessoas, preocupemo-nos em compensar também o meio ambiente³⁵⁹. Assim, o ato da regularização fundiária sempre deve possibilitar o uso adequado do solo, demonstrando melhoria na qualidade de vida da população e nas questões ambientais locais, trazendo benefícios à população.

3.3.2. Função social do direito à habitação integrada ao espaço social da cidade

³⁵⁷ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017. p. 109.

³⁵⁸ *op. cit.* AQUINO, FARIAS, 2017.

³⁵⁹ SILVEIRA, Paula de Castro. Responsabilidade por poluição hidrocarbonetos e meio ambiente. *Coleção mulheres múltiplas: recursos naturais e meio ambiente sob a ótica delas*. Lumen júris, 2019. p. 204

O cumprimento da função social da cidade, em que o direito à habitação e infraestrutura local são exigências do Estado Democrático de Direito³⁶⁰, está vinculado ao exercício da cidadania, assim como o direito ao meio ambiente equilibrado. Porém, há uma dificuldade, afirma Canuto,³⁶¹: “*definir o conteúdo do dever fundamental relativo à função social da propriedade e, por conseguinte, o seu efetivo cumprimento*”.

No Brasil, diante da realidade desenhada pela Constituição de 1988, emoldurada pelas normas infraconstitucionais, segundo Canuto,³⁶² é imprescindível um novo olhar sobre as finalidades económicas e sociais da propriedade, de modo que, exercida conforme determina a lei maior, possa atingir sua finalidade e se constitua, de fato e de direito, em um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Na contramão, Canuto³⁶³ aponta que a Constituição de 1988 não atribuiu ao poder público a obrigação de conceder moradia à população, mas lhe garante competência para instituir diretrizes para a política de habitação, que, pelo cenário atual, apresenta-se como um longo caminho a ser percorrido.

Assim, a função social da cidade, que no Brasil se tornou preceito constitucional, configura-se pelo uso socialmente justo do espaço urbano com apropriação do território de forma democrática quanto ao poder, à produção e à cultura, observados paradigmas de justiça social e condições ambientais sustentáveis³⁶⁴.

Em Portugal, com base no texto constitucional, art. 2º, o Estado Democrático de Direito assume também um carácter social, através da identificação de uma multiplicidade de necessidades coletivas que devem ser satisfeitas pelo Estado e da existência dos direitos fundamentais do indivíduo. Com efeito, o direito à habitação ‘adequada’ também se encontra regulada pela CRP, art. 65º, com vistas à garantia dos direitos sociais.

O direito à habitação, portanto, torna-se uma problemática de exclusão social, na medida em que parte da população é excluída da cidade, ocupando áreas ilegais e, muitas vezes, inapropriadas para habitação.

Existe, também, o reconhecimento de que dificilmente o aspecto dominial e a intervenção física, destinada a melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e acesso a serviços públicos, acontecem de maneira sucessiva. Entretanto, de toda forma, a mais importante é a afirmação da regularização fundiária como instituto jurídico que é capaz de

³⁶⁰ *op. cit.* FREITAS. 2017.

³⁶¹ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 64.

³⁶² *Idem.*

³⁶³ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 64.

³⁶⁴ *Idem.*

garantir o direito à moradia a todas pessoas, em especial, para aquelas em circunstâncias há muito assentadas e até então desprotegidas pelo Estado, afirma Scherer³⁶⁵.

Disso, pode-se refletir que o direito fundamental ao meio ambiente sadio seria alcançado por meio do direcionamento das relações políticas e sociais travadas nesse intento. Pois se entende que o direito humano não se limita ao que se reconhece numa lei ou tratado, mas naquilo que uma determinada sociedade reconhece como justo, necessário e imprescindível a qualquer pessoa ou a organizações coletivas.

Canuto observa que: “[...] a existência digna, conforme os preceitos da justiça social, não é uma tarefa fácil em um sistema capitalista, pois a justiça social pressupõe uma distribuição de renda equitativa, o que não é passível de ser encontrado, qualquer que seja o regime político do país”³⁶⁶.

De acordo com o contexto constitucional do Brasil e de Portugal, fundadas em princípios democráticos, todas as condutas do Estado devem respeitar o direito coletivo, sem o qual não haverá a consolidação da democracia, soberania, cidadania e dignidade humana e o uso sustentável do meio ambiente. Pois que a boa utilização do espaço urbano cumpre a sua função social, sendo necessário repensar a cidade como produto da sociedade e reprodução das relações sociais, sempre com foco no ser humano e sua dignidade.

3.3.3 Habitação em áreas de preservação permanente

Atualmente, o Estado se coloca como um protetor dos direitos fundamentais dos cidadãos, e, dentro desse rol, está o direito fundamental à moradia e ao meio ambiente equilibrado, que coexistem. Certamente, como afirma Gazola³⁶⁷, não se pode conceber dignidade a um ser humano vagando nas ruas, sem acesso a um ambiente saudável. A pandemia de covid-19, a título de exemplo, veio desvelar ao mundo a importância desses elementos vitais para a cidadania e a dignidade humana, pois, sem condições de se isolar e manter a higiene básica do ambiente e pessoal, os indivíduos ficaram mais suscetíveis ao vírus.

³⁶⁵ SCHERER, Marcos D’Avila. *Regularização fundiária: propriedade, moradia e desenvolvimento sustentável*. Dissertação submetida ao curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí – SC. 2015. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Marcos%20Davila%20Scherer.pdf>>. [Consult. 13 mar. 2021].

³⁶⁶ *op. cit.* CANUTO. 2010. p. 260.

³⁶⁷ *op. cit.* GAZOLA. 2008.

Nesse sentido, cabe adentrar na função do Estado diante da execução da função social da propriedade e da cidade, e da manutenção do meio ambiente equilibrado, já que as nossas cidades crescem de maneira desigual e excludente³⁶⁸.

Essa falta de planejamento do espaço urbano revela-se extremamente danosa ao meio ambiente, tanto sob o aspecto social quanto económico, sendo que essas irregularidades habitacionais por vezes ocorrem em áreas de preservação permanente, onde o direito à habitação encontra-se entrelaçado ao direito ao meio ambiente equilibrado.

A situação descrita impõe ao Estado a necessidade de atuar com mais efetividade na execução de políticas públicas adequadas no âmbito da habitação e do planejamento urbano. Analisemos que todas essas questões desvelam a interdisciplinaridade da situação que enlaça habitação e meio ambiente equilibrado.

Segundo Duarte,³⁶⁹ a especificidade do direito ao meio ambiente equilibrado consiste no fato de ser um desdobramento do direito à vida, hoje também internacionalmente reconhecido como um direito humano básico fundamental. Assim que “*a liberdade tratada pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado é a liberdade da vida, a liberdade do homem de ver garantidas as condições de manutenção e reprodução de sua existência*”³⁷⁰. A noção da importância do meio ambiente, por exemplo, independentemente do seu reconhecimento por lei, é mais enraizada em comunidades tradicionais, rurais, que têm uma relação direta de dependência dos recursos naturais, do que em agrupamentos humanos de base industrial desenvolvida, onde o consumo de serviços, alimentos e outras necessidades se dá por intermédio de produtos industrializados e serviços mediados pelo mercado, e onde o papel dos bens naturais, chamados de primários, situados no início da cadeia de produção, é menos visível. Ao contrário dos grupos empresariais ligados à produção de papel, energia, alumínio, produção de alimentos para exportação, por exemplo, grupos sociais como as comunidades ribeirinhas, que têm relação direta de subsistência com os rios, os seringueiros com as florestas, os pescadores e marisqueiros com o mangue e o mar, os povos indígenas e quilombolas que atribuem forte valor espiritual às matas e cachoeiras, tendem a incorporar nos mínimos atos do dia-a-dia práticas sustentáveis e de maior respeito no trato com o meio ambiente natural³⁷¹.

Mas não se pode ignorar que a preservação ambiental também deve ser prioridade das sociedades urbanas e dos Estados. Por isso, em todo e qualquer canto do mundo, têm

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ *op. cit.* DUARTE, 2003.

³⁷⁰ *Idem*. p. 87.

³⁷¹ LISBOA, Marijane. BARROS, Juliana Neves. Coleção cartilha de Direitos Humanos. *Direito humano ao meio ambiente*. ed. 1. vol. 2. Curitiba: INESC. 2008. p. 13.

crescido as invasões/ocupações informais de terras, em que apenas um grupo da população consegue acessar a moradia através de instrumentos informais/ilegais. Isso inclui, até mesmo, a invasão e ocupação de áreas protegidas ambientalmente, inclusive áreas inapropriadas para habitação. A norma surge para implementar maior segurança jurídica e respeito aos direitos fundamentais das pessoas, ao mesmo tempo que se mantém a atenção, a preocupação e o cuidado com o meio ambiente.

Na visão de Alfonsin e outros,³⁷² essa apropriação informal das áreas urbanas resulta em um padrão eliminatório dos métodos de planejamento, legislação, desenvolvimento e gestão de áreas urbanas. E uma das consequências dessa ocupação informal e irregular é a ocupação inadequada do meio ambiente. Os loteamentos irregulares estão cada vez mais frequentes em áreas ambientalmente sensíveis e protegidas por lei, pois essas áreas possuem fortes restrições ao uso, e, por isso, em regra, elas eram desprezadas pelo mercado imobiliário formal³⁷³.

Tal qual aponta Lisboa e Barros, é importante para a sociedade contemporânea entender o meio ambiente como direito humano fundamental, ou seja, sua realização é condição necessária para a garantia de uma vida digna e sadia a qualquer pessoa. Assim, entende-se que a preservação do meio ambiente envolve necessariamente direitos difusos, ou seja, direitos que pertencem a toda a sociedade³⁷⁴.

Então, o meio ambiente sadio e equilibrado é condição necessária para a sobrevivência de todos no mundo, sendo, portanto, uma questão de extrema relevância social. No Brasil, esse tema ganhou novas roupagens a partir da Constituição Federal de 1988, induzindo a sociedade a conciliar o desafio das pessoas em possuir uma habitação com o direito de viver em um ambiente sadio. Nesse diapasão, o princípio da preservação importa que a interação do meio ambiente com os agentes económicos deve ser desenvolvida com vistas a gerar o menor impacto ambiental possível.

Mas, com frequência, os programas de regularização fundiária empregados nos Estados terminam por multiplicar a informalidade urbana, em vez de promover a integração socioespacial³⁷⁵. Essa informalidade muitas das vezes ocorre em áreas ambientais protegidas e impróprias para a estruturação de um bairro, prática que fere o direito humano ao meio ambiente. Assim, falar de direito humano ao meio ambiente é falar essencialmente do exercício

³⁷² *op. cit.* ALFONSIN, 2002.

³⁷³ *Idem.*

³⁷⁴ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017.

³⁷⁵ *op. cit.* ALFONSIN, 2002. p. 12.

da política, num processo que envolve diversas relações de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, com diferentes condições e capacidades para intervir, por exemplo, nos usos e acessos aos bens naturais³⁷⁶.

Logo, é de extrema importância fazer prevalecer o princípio da preservação, antes da instalação e operação de atividades potencialmente poluidoras e degradantes, na adoção de todas as medidas para minimizar os impactos³⁷⁷.

Conforme art. 29º, al. b, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), a garantia ambiental deve ser colocada acima do direito de propriedade, independentemente de ser proveniente de legislação interna ou internacional.³⁷⁸

Nas questões de regularização fundiária, destaca Alfonsin e outros,³⁷⁹ que é preciso conciliar o incentivo à segurança individual da posse com os demais interesses ambientais e sociais, bem como o devido reconhecimento social de moradia. Posto que a prudência é primordial para se evitar danos maiores ao meio ambiente, pois estes são muitas vezes irreversíveis³⁸⁰. A interpretação e a aplicação da lei devem servir a um cenário favorável ao desenvolvimento sustentável da sociedade.

Todavia, a estabilidade jurídica não é algo simples de se conseguir no Brasil. Se analisarmos as situações das APPs em território urbano, a Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, em seu art. 22º, disciplinava que a fiscalização ficaria a cargo da União, por órgão executivo próprio, ou em convênio com Estados e Municípios. Em 1989, com a Lei nº 7.803 de 18 de julho de 1989 em seu parágrafo único do art. 22º, a responsabilidade pela fiscalização das APP urbanas passou a ser de competência dos municípios, atuando a União supletivamente. Ou seja, considerava-se área de preservação permanente no art. 2º, para os efeitos da lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nas circunferências urbanas demarcadas através de lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em todo o território abrangido, devendo analisar o previsto nos planos diretores de cada município, bem como nas leis de uso e ocupação do solo. Em 1989, já se fazia referência às leis municipais, mas desde que observado o Código Florestal, então vários municípios nunca aplicaram essa legislação que posteriormente foi revogada no Código Florestal.

³⁷⁶ *op. cit.* LISBOA. 2008. p. 11.

³⁷⁷ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017.

³⁷⁸ Organização dos Estados Americanos, *Convenção Americana de Direitos Humanos* ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969.

³⁷⁹ *op. cit.* ALFONSIN, 2002.

³⁸⁰ *op. cit.* FERREIRA FILHO, 2017.

No ano de 2011, entrou em vigor a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011³⁸¹, que prevê a cooperação entre todos os entes da federação, demonstrando claramente a responsabilidade que os municípios têm nessas ações de cunho administrativo, que são decorrentes do exercício previsto na constituição como competência comum relativa ao meio ambiente. O art. 9º da lei dispõe sobre várias ações administrativas dos municípios, passando a estes, dentre outras atribuições, o licenciamento de empreendimentos ambientais de impacto local, podendo inclusive o município eliminar ou manejar florestas, uma ampliação enorme do poder municipal, passando efetivamente o município a ser um ator importante na defesa do meio ambiente.

Em sequência, em 2012, a Lei nº 12.651 de 30 de Abril de 2012 revogou todo o antigo Código Florestal e tinha a previsão de que a extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012 de 30 de Abril de 2012 (equivalente ao art. 2º, al. “a”, da revogada Lei nº 4.771/1965, de 154 de Setembro de 1965), cuja largura varia de 30 a 500 metros.³⁸² E o que causou a maior dúvida nesta alteração legislativa foi o veto dos parágrafos §§ 7º e 8º do art. 4º,³⁸³ que em suas razões de veto³⁸⁴ afirmava que seria um grande retrocesso passar para a responsabilidade dos municípios a definição da largura de faixa de preservação e de APP.

Assim, restou a aplicação da Lei nº 12.651/2012 de 30 de Abril de 2012 de forma integral, todavia, em 2019, a Lei nº 13.913, de 25 de Novembro de 2019³⁸⁵, que alterou a Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979 passou a prever uma faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado de águas correntes e dormentes, bem como rodovias e ferrovias. Ou seja, agora

³⁸¹ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁸² BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83>. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁸³ “§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. § 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.” BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁸⁴ “Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.” BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁸⁵ BRASIL. Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13913.htm>. [Consult. 20 jul. 2022].

passou a existir uma lei mais recente sobre o tema e começaram a surgir divergências, que logo chegaram ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tem como um dos papéis a uniformização de jurisprudências, como o que está ocorrendo no tema 1010³⁸⁶.

Na sistemática atual do judiciário brasileiro, quando diversas questões discutem o mesmo tema, com idêntica questão de direito, mas existem decisões divergente, o STJ suspende todos os processos que estão, em âmbito nacional, discutindo esse tema, e seleciona alguns recursos que entende serem representativos da controvérsia e faz um julgamento nas turmas especializadas sobre aquele assunto.³⁸⁷

O tema 1010 acabou chegando ao STJ, pois é perceptível a grande diferença. Isso também aconteceu, pois, com o Código Florestal de 2012. Este tinha um parágrafo no art. 4º afirmando que as questões relacionadas ao afastamento de cursos d'água em áreas urbanas seriam definidas pelos municípios, e, por fim, o art. 4º acabou sendo vetado, o que fortaleceu as divergências sobre o tema.

No STJ,³⁸⁸ se restasse definida a aplicação da Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979, em detrimento do Código Florestal, não se apontam muitos efeitos nefastos que poderiam advir na sequência, todavia, se o STJ decidisse pelo Código Florestal, seria necessário ainda decidir os efeitos desse julgamento. Os efeitos podem ser *ex nunc* ou *ex tunc*. No primeiro caso, do julgamento para frente ninguém mais poderá fazer o licenciamento, salvo as exceções legais, levando em consideração o afastamento da Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979 mas o que aconteceu até esse momento fica resguardado em conformidade com os princípios da administração pública, dando especial destaque à boa-fé e à legalidade, blindando os licenciamentos que ocorreram com base na Lei nº 6.766 de 19 de Dezembro de 1979.

Se o STJ entendesse que o julgamento teria efeito *ex tunc*, potencialmente seria gerada uma grande ruptura legislativa, causando uma grande insegurança jurídica no Brasil, pois loteamentos regularmente instalados, com todas as autorizações de órgãos públicos expedidas, passariam a ser irregulares.

³⁸⁶ STJ. 1ª Seção. REsp 1.770.760/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1010) (Info 694).

³⁸⁷ Lei nº 13.105 de 2015 “Art. 1.036. Sempre que houver multiplicidade de recursos extraordinários ou especiais com fundamento em idêntica questão de direito, haverá afetação para julgamento de acordo com as disposições desta Subseção, observado o disposto no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e no do Superior Tribunal de Justiça.

§ 1º O presidente ou o vice-presidente de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal selecionará 2 (dois) ou mais recursos representativos da controvérsia, que serão encaminhados ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça para fins de afetação, determinando a suspensão do trâmite de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso.”

³⁸⁸ STJ. 1ª Seção. REsp 1.770.760/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1010) (Info 694).

A situação é muito complexa, pois ignorar todas as obras licenciadas nos últimos anos, provavelmente ter-se-ia uma grande quantidade de ações civis públicas, inclusive com pedidos de ação demolitória, de fixação de dano moral, fixação de dano moral coletivo, uma vez que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, solidária, *propter-rem* e recentemente o STF, no RE, decidiu que “*é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental*”³⁸⁹.

Com todo esse contexto de possibilidade de crise iminente, o STJ decidiu, em 28/04/2021³⁹⁰, que deveria ser adotado o Código Florestal nessa controvérsia, ou seja, deviam ser respeitados os limites disciplinados pela Lei n° 12.651/2012, “*a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade*”.³⁹¹

Todavia, em nenhum momento do julgamento do tema n° 1010, o STJ adentrou no tema da Reurb, mas, mesmo após a pseudopacificação de entendimentos por parte do STJ, o legislativo brasileiro aprovou, em dezembro de 2021, a Lei n° 14.285 de 29 de dezembro de 2021, que alterou a Lei n° 12.651 de 25 de maio de 2012, descreveu o que era área urbana consolidada³⁹² e acrescentou o § 10, o qual permitiu aos municípios, em áreas urbanas já consolidadas, após ouvir conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, definir faixas limítrofes diferentes das delineadas na Lei n° 12.651 de 25 de maio de 2012, com previsões legislativas que estabelecem a não ocupação de áreas com risco de desastres, a observância dos planos relacionados a questões hídricas e o fato de que as atividades e empreendimentos têm de atentar para os casos de interesse social, utilidade pública ou de baixo impacto, conforme disposto em lei.³⁹³

³⁸⁹ STF. Repercussão geral no recurso extraordinário. *RG RE 654833-AC*. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4130104&numeroProcesso=654833&classeProcesso=RE&numeroTema=999>> [Consult. 20 jul. 2022].

³⁹⁰ STJ. 1ª Seção. *REsp 1.770.760/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1010) (Info 694).

³⁹¹ STJ. 1ª Seção. *REsp 1.770.760/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1010) (Info 694).

³⁹² “XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;” BRASIL. Lei n° 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2>. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁹³ BRASIL. Lei n° 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2>. [Consult. 20 jul. 2022].

Já a lei de parcelamento de solo – Lei n° 6.766 de 19 de Dezembro de 1979 – possibilitou que, ao longo de águas correntes e dormentes, o município poderá aprovar plano diretor a fim de regular as faixas marginais, nos termos da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável. Aqui não disciplinou os limites, todavia precisa ser feito um diagnóstico socioambiental por parte do município.

Na Lei n° 14.285/2021, dois itens foram vetados do corpo do art. 4° do Projeto de Lei, na parte em que acresce os §§ 6° e 7° ao art. 4° da Lei n° 6.766 de 19 de Dezembro de 1979, itens esses que passariam aos municípios/distritos o poder de determinar a compensação ambiental. Contudo, nas razões do veto,³⁹⁴ foi alegado que a Lei n° 6.766 de 19 de Dezembro de 1979 deveria tratar apenas de trazer contornos de procedimento e planejamento visando à efetivação do parcelamento do solo urbano, além de que tal ponto contraria a legislação vigente sobre regularização fundiária.

Assim, os municípios agora podem fixar APP em zona urbana, tendo inclusive a possibilidade de definir parâmetros diferentes dos previstos na Lei n° 12.651 de 25 de maio de 2012. Tal medida, todavia, dependerá da edição de leis municipais, e caso estas não existam, prevalecerá o disposto no art. 4° da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, restando assim bem mais complexa a legislação nacional. Afinal, a possibilidade de termos mais de 5 mil legislações municipais diferentes, gera uma significativa incerteza jurídica e, conseqüentemente, um aumento nos procedimentos judiciais.

Entretanto, deve-se valorizar o fato de ter sido dado um especial destaque aos municípios nessa última década, desde a ampliação da competência com a Lei Complementar n.º 140 e agora com a possibilidade de definirem regras específicas em seus territórios. Isso empoderou os mais de 5 mil municípios brasileiros, que poderão tratar de forma diversa os mesmos recursos. Assim “*o grande desafio no tocante à gestão ambiental encontra-se em todas as esferas e poderes não apenas no âmbito Municipal, mas também no Estadual e Federal, Ministério Público e Poder Judiciário*”.³⁹⁵

O poder público em nível nacional deve se manter atento a esse reforço da competência dos municípios, exercendo uma fiscalização das atuações municipais, pois a princípio a ideia central da legislação é que cada município possa atuar no sentido de melhor

³⁹⁴ BRASIL. *Mensagem n° 745, de 29 de dezembro de 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-745.htm >. [Consult. 20 jul. 2022].

³⁹⁵ BITTENCOURT, Márcio Teixeira, et al. *A Lei Complementar n° 140/2011 e as inovações em Competência Ambiental trazidas pela Lei Federal n° 14.285/2021. Reflexões sobre direito e Sociedade: Fundamentos e Práticas* 3. p. 12-26. Ponta Grossa. Aya Editora, 2022. P.12

proteger a natureza de acordo com suas peculiaridades e necessidades de sua população local, e não lhe foram concedidos poderes para destruir o meio ambiente indiscriminadamente.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, Portugal, tem a previsão na Lei n° 19 de 14 de Abril de 2014 da forte participação dos poderes regionais, e uma análise mais focada em partes específica, dispondo que: “*Portugal tem doze paisagens protegidas, sendo que nove são de interesse regional (cinco no continente e quatro nos Açores) e três são de interesse nacional (todas no continente)*”.³⁹⁶ Essas áreas representam mais do que zonas que estão livres da atuação do homem, mas sim territórios que possuem um equilíbrio entre as atividades desenvolvidas pela sociedade e a paisagem natural.

Deve-se dar especial destaque à Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável - ENDS - 2005-2015³⁹⁷, que visava proporcionar a Portugal a adoção da estratégia global de desenvolvimento sustentável para se atingir um efetivo crescimento, e essa estratégia passa principalmente pelo ordenamento urbano. Todos os seis objetivos da ENDS passam diretamente pela questão ambiental, dando também um enfoque à questão dos ordenamentos das cidades, em especial quando aborda que “*todo o território nacional deverá ser abrangido por Planos Regionais de Ordenamento do Território e por Planos Especiais de Ordenamento do Território, em fase efectiva de implementação*”³⁹⁸.

Na parte dos instrumentos de planejamento da política do ambiente, também prevê a possibilidade de elaboração de estratégias, programas e planos para o desenvolvimento sustentável tanto em nível nacional, quanto em nível regional e local, visando fixar objetivos, medidas, metas e ações, devendo ser sempre aprovados por diploma legal.

Esses estudos e levantamentos regionais demonstra o enfoque dado em locais específicos, valorizando assim o meio ambiente e as necessidades locais, sendo que um dos principais objetivos das políticas de meio ambiente em Portugal, em seu art 2º, n.º 2,³⁹⁹ é competência do Estado a realização das políticas relacionadas ao meio ambiente. As medidas podem ocorrer tanto por ação direta de seus agentes, quanto nos mais diversos níveis de decisão (local, regional, nacional e internacional), bem como através da mobilização da população e das forças sociais, que devem, sempre que possível, vigiar, participar e ter direito de opinar, visando à garantia do pleno exercício da cidadania ambiental.

³⁹⁶ *op. cit.* LANDOVSKY, MENDES. 2010.

³⁹⁷ MOTA, Isabel; PINTO, Mário; SÁ, Jorge V.; MARQUES, Viriato S.; RIBEIRO, José F. (2005). *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2005/2015*: Um projecto para Portugal. Lisboa: Pandora, 2005.

³⁹⁸ *op. cit.* MOTA, MARQUES, RIBEIRO. 2005. P. 111

³⁹⁹ PORTUGAL. Lei n.º 19 de 14 de abril de 2014. *Nova Política Ambiental*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-04-16/portugal-new-environmental-policy/>> [Consult.10 abr. 2022].

A possibilidade de subdivisão e especificação de políticas permite maior abrangência e alcance, pois políticas específicas, para zonas específicas, tendem a trazer um resultado melhor, tanto para o meio ambiente, quanto para a população.

3.4. O DIREITO À HABITAÇÃO ADEQUADA INSERIDA NO ESPAÇO SOCIAL DA CIDADE E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O direito à habitação, apesar de sua natureza socioeconômica, qualifica-se como fundamental, sendo provido de eficácia imediata, ou seja, cabe ao Estado o dever de garanti-lo no mesmo ritmo imediato. Dessa forma, tem caráter inviolável e efetividade imediata e direta – embora na prática não aconteça. E, porque a moradia adequada é crucial para as condições sociais necessárias à dignidade humana, está intimamente ligada ao direito à vida. Portanto, tanto o direito à habitação adequada quanto o direito ao meio ambiente equilibrado devem ser tratados de forma a coexistirem dentro da cidade, sem sobrepor um ao outro.⁴⁰⁰

O exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito à cidade pressupõe a inclusão social e a preservação da natureza, através do possível equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente natural, à medida que ambos estão inter-relacionados por dizerem respeito aos elementos essenciais à vida humana, impondo-se a qualidade de vida e a preservação do meio ambiente. Portanto, fica claro que o desenvolvimento urbano, em desatenção à função social da propriedade e da cidade, acarreta não só impactos ambientais de ordem natural, mas também desigualdade social.⁴⁰¹

Segundo Pes⁴⁰², a universalização do direito à habitação e ao meio ambiente equilibrado não significa, por si só, que a efetividade dessas normas seja plena e que os Estados que a positivaram tenham resolvido os problemas relacionados com a proteção e efetividade desses direitos. O fato evidencia a necessidade de intervenção do Estado para que a questão dos direitos fundamentais à habitação e à moradia, assim como ao meio ambiente equilibrado, sejam efetivados.

Ambos os direitos são de suma importância e devem ser observados pelo poder público, especialmente propondo normas para legitimar os direitos da população. Ocorre que cada país possui suas peculiaridades e suas dificuldades na produção de suas normas jurídicas.

⁴⁰⁰ *op. cit.* ANDRADE. 2021.

⁴⁰¹ *op. cit.* COSTA; VENÂNCIO. 2016, p. 130.

⁴⁰² *op. cit.* PES, 2017.

Segundo Aquino e Farias,⁴⁰³ os direitos fundamentais não são absolutos e ilimitados, já que eles encontram seus limites em outros fundamentais, também consagrados pela Constituição de cada país, Brasil e Portugal. De tal modo, a conceituação de bem comum é difícil, pois, afirma Canuto⁴⁰⁴, a sua abrangência deve ser ampla o bastante para alcançar todos os Homens, não obstante os múltiplos interesses e objetivos individuais. Posto que “[...] a finalidade da sociedade humana deve ser o bem comum, de natureza universal, reconhecido por todos os seus integrantes”⁴⁰⁵.

Os direitos fundamentais possuem particularidades ímpares, dentre elas, de proteger os cidadãos de eventuais arbitrariedades do Estado, em eventuais atuações infundadas visando ao mero prejuízo a este ou aquele particular. Assim que, para Canuto, os objetivos sociais e individuais devem atentar para o bem comum, cuja realização está na raiz da função social da propriedade. Assim, os objetivos sociais e individuais devem atentar para o bem comum, cuja realização está na raiz da função social da propriedade.

O direito à habitação e ao meio ambiente equilibrado, ambos considerados fundamentais aos seres humanos, devem coexistir sem que um se sobreponha ao outro. É que a posse de uma habitação qualificada pelo cumprimento da função socioambiental do solo urbano pode garantir⁴⁰⁶ “*não apenas a precedência de valores ou direitos fundamentais relacionados à moradia e ao mínimo existencial, especialmente quando avaliados em relação ao exercício não funcional da propriedade, mas também comprovar o esvaziamento irreversível do próprio direito de propriedade, cujos elementos devem ser conformados*”.

Mas, como bem descreve Freitas: “[...] nos dias atuais em que ocorre escassez de moradia, habitação, refúgio e trabalho, em uma sociedade predominantemente urbana, com grandes desigualdades sociais, quando capaz de provocar constantes tensões e conflitos envolvendo a propriedade, que transcendem as relações puramente privadas para também atingir, em circunstâncias especiais o Poder Público”⁴⁰⁷.

Na visão do autor, a colisão entre princípios (ou direitos fundamentais que possuam tal natureza) deve ser solucionada por meio da técnica da ponderação (ou lei do balanceamento). Isso porque, no texto constitucional de ambos os países pesquisados, há orientação no que tange à construção de uma sociedade mais justa, com a garantia do desenvolvimento urbano planejado

⁴⁰³ *op. cit.* AQUINO, FARIAS, 2017.

⁴⁰⁴ *op. cit.* CANUTO. 2010.

⁴⁰⁵ *Idem.* p. 63.

⁴⁰⁶ *op. cit.* FREITAS, 2017. p. 60.

⁴⁰⁷ *idem* 60 p.22.

e equilibrado em relação ao meio ambiente, com foco na erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais.

Na intenção de se ter uma sociedade mais justa, deve-se fazer o possível para que sejam atingidos os objetivos de cada legislação da melhor forma possível, principalmente no que diz respeito tanto ao meio ambiente equilibrado, quanto ao direito à habitação adequada. Todavia, por vezes, o legislador não consegue adequar as normas jurídicas no tempo das constantes evoluções das necessidades, nem o Poder Executivo, aplicando suas políticas públicas, consegue atender adequadamente à população. Assim, o debate tem de tomar novas proporções, pois os valores da sociedade contemporânea exigem uma nova compreensão do direito fundamental à habitação, que não se sobrepõe ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. Nos dizeres de Andrade e Gallo⁴⁰⁸: “[...] a noção de que o ser humano e a natureza são opostos é arcaica e errônea, visto que ambos são interdependentes, sendo assim, o objetivo das políticas públicas e da própria sociedade como um todo deve ser o de estabelecer um sistema equilibrado e sustentável dentro das cidades contemporâneas. A qualidade de vida da população depende fortemente da presença de um meio ambiente preservado dentro do contexto urbanístico, e por isso, o modelo de desenvolvimento urbano deve ser pensado de maneira a garantir a preservação dos recursos naturais e qualificá-los para que assim seja estabelecida uma boa relação com as sociedades”.

O conflito entre direito à habitação adequada inserida no espaço social da cidade com o do meio ambiente equilibrado amplia o debate na esfera jurídica, sendo que, na verdade, Homem e meio ambiente não deveriam estar nessa disputa por direitos, tendo em vista que necessitam de tratamento harmónico para garantir a manutenção da vida como um todo. Logo, na visão de meio ambiente deve ser compreendida, de modo harmónico e simultâneo, a tutela da vida humana e de todas as outras formas de vida, bem como dos locais em que elas se manifestam, habitam/moram e exercem as suas atividades diárias. Trata-se, portanto, de um posicionamento social e também ambiental.⁴⁰⁹

Consoante José Joaquim Canotilho, citado por Freitas⁴¹⁰, pode-se afirmar que o Estado, com todo o seu dever de defender a natureza, bem como a assegurar um correto ordenamento territorial com uma das tarefas básicas que lhe estão cometidas, enquadradas nos princípios constitucionais fundamentais, transformou-se em um Estado de Direito Democrático

⁴⁰⁸ *op. cit.* ANDRADE. 2021.

⁴⁰⁹ FITIPALDI, Mariana. *Direito à cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Tese. 2006. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9334@1>> [Consult. 16 abr. 2022].

⁴¹⁰ *op. cit.* FREITAS. 2017. p. 58.

Ambiental, tendo em vista admitir-se o direito ao ambiente concebido como fim e dever do Estado. Nas palavras de Aquino e Farias⁴¹¹, o Estado possui papel central na preservação, devendo colocar em prática diferentes políticas públicas, promover a educação ambiental e subsidiar a população com meios para não deixar qualquer área descoberta. E aqui, quando falamos de Estado, estamos falando como um todo, Município, Estados e União.

É importante lembrar que, nos preceitos constitucionais português e brasileiro, visando a garantia da consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuem-se ao Estado alguns deveres dos quais ele não deve se eximir. Andrade e Gallo⁴¹² destacam que tanto o Estado, quanto a iniciativa privada são agentes que devem atuar de modo direto na relação entre moradia e meio ambiente nas cidades, uma vez que ambos possuem o controle do uso do solo no espaço urbano e, portanto, são responsáveis em garantir a função social da propriedade ao deixar de lado as formas excludentes de funcionamento do espaço social que segregam a organização urbana.

Associado a isso, é fundamental também a participação popular, pois o cidadão deve ser tratado e conscientizado sobre a sua atuação como agente e usuário das ações propostas, sobretudo moradores que ocupam as áreas em relação à importância da sua preservação.

O uso correto do solo urbano, cumprindo sua função social e ambiental equilibrada, é, para Freitas⁴¹³, mecanismo que concilia o direito abstrato e a realidade concreta, a fim de densificar os direitos fundamentais e os pilares hermenêuticos de uma sociedade mais justa e igualitária. A população diretamente interessada é a que melhor pode fiscalizar e a que mais vai ter embasamento para denunciar eventuais malversações ou até mesmo omissões do poder público.

Assim, precisamos das cidades, de um meio urbano adequado, de uma habitação adequada. Para Freitas,⁴¹⁴ é inevitável concluir que o cumprimento da função socioambiental passa pelo exercício do direito sobre a coisa de forma a preservar todas as funções reconhecidas doutrinariamente como sendo ambientais. O meio ambiente tem que ser prioridade, afirmam Aquino e Farias⁴¹⁵, assim, qualquer atividade pública deve ter um olhar ambiental e subsidiar a população com meios para não deixar qualquer área descoberta. “*As cidades, entretanto,*

⁴¹¹ *op. cit.* AQUINO, FARIAS, 2017.

⁴¹² *op. cit.* ANDRADE. 2021.

⁴¹³ *op. cit.* FREITAS.

⁴¹⁴ *Idem.*

⁴¹⁵ *op. cit.* AQUINO, FARIAS. 2017.

*também podem se transformar em vetores da conservação do meio ambiente e promoção de um mundo mais sustentável*⁴¹⁶.

Ocorre que, algumas vezes, as legislações deixam margem a entendimentos discricionários, ou a própria inércia do poder público em fiscalizar e posteriormente em retomar imóveis invadidos, o que faz com que acabem por se consolidando comunidades em locais que, dentro da legalidade, não seriam aceitos como loteamento. Todavia, com as legislações, especialmente as que tratam de Regularização Fundiária, ocorreu uma abertura a essas possibilidades.

Conforme afirmam Aquino e Farias,⁴¹⁷ “[...] *Um dos grandes trunfos do Instituto de Regularização Fundiária é a possibilidade de promover o direito à moradia com a superação de alguns aspectos rígidos da lei civil e até ambiental*”. Essa flexibilização não desobriga o poder público a não atender com aparelhos públicos aquela região, pois a área, apesar de regularizada, para que haja a definição e ocupação adequadas do solo, é preciso construir políticas públicas que contribuam para melhorar a qualidade de vida aos habitantes de uma cidade, ofertando para os populares a infraestrutura básica necessária a uma vida condigna.

⁴¹⁶ *Idem.* p. 60.

⁴¹⁷ *Idem.* p. 107.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finda a análise do tema proposto, ficou demonstrada a essencialidade de se levantar questões em torno desta temática, que ainda é pouco analisada nesta perspectiva, o que acrescenta dificuldade à pesquisa. Por causa disso, foi preciso revisitar a literatura jurídica clássica, com autores tanto do Brasil quanto de Portugal, dando um destaque especial ao direito à habitação adequada, no primeiro capítulo, e ao direito ao meio ambiente equilibrado, no segundo capítulo, apresentando a matriz constitucional desses direitos fundamentais, bem como a forma que se encontram nas legislações internacionais. No terceiro capítulo, apresentou-se a relação entre esses dois direitos fundamentais e foi introduzido o espaço social das cidades, ressaltando-se a regularização fundiária e a manutenção de habitações em áreas de preservação ambiental.

A análise, imersa na complexidade desses direitos fundamentais, demonstrou como ambos direitos se entrelaçam no tecido urbano, destacando os principais pontos desta relação. O pensamento de Pierre Bourdieu forneceu uma estrutura analítica valiosa para entender como o espaço urbano está sendo moldado dia a dia e como isto afeta a habitação e o meio ambiente.

Nessa esteira, constatou-se que o direito à habitação possui notória previsão normativa nacional e internacional e, mesmo com toda essa teoria e arcabouço legislativo existente, a sua enunciação é quase tão amplamente realizada quanto a sua inefetividade. Conforme demonstrado, a quantidade de pessoas que não contam com uma moradia adequada é muito expressiva⁴¹⁸, tanto no Brasil quanto em Portugal, mesmo que o direito à habitação seja um direito fundamental e que os princípios que tratam sobre a habitação estejam fartamente expressos no corpo das constituições, tratados e convenções e legislações infraconstitucionais.

O direito à habitação tem uma leitura muito próxima ao disposto nas constituições dos dois países, mesmo que, com realidades distintas, ambos os países têm problemas em garantir esse direito, principalmente se levarmos em consideração todos os tratados internacionais.

No que diz respeito ao aparato jurídico internacional, são descritos diversos tratados internacionais, criados em defesa e com vista a garantir o direito humano à moradia. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, de tudo que já foi dito até então, mostrou-se um marco na persecução de novos valores ao Homem, e os Direitos Humanos ganharam papel

⁴¹⁸ IBGE. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. (Pnad Contínua). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. 2018.

exponencial nessa reconstrução. No entanto, a atualização constante exige a implementação de políticas públicas por parte do Estado, notadamente também no âmbito legislativo e de cooperação em nível internacional, para minimizar os problemas oriundos da falta de moradia e habitação.

Dentre os Direitos Humanos, destacamos, nesse estudo, o direito fundamental à moradia e ao meio ambiente equilibrado. Devido à disseminação da ocupação irregular de áreas pelo mundo, mantém-se constantemente a busca de habitação, o que, cada vez mais, vem levando o tema a ser debatido internacionalmente em cunho acadêmico e institucional, especialmente quando se dá em áreas que, em teoria, não poderiam ser habitadas. Mas as invasões ocorrem e, por vezes, o poder público não age antes da consolidação dos prejuízos ambientais irreparáveis e do quadro irreversível da invasão que já se consolidou. Em contrapartida, mostrou-se urgente a necessidade da evolução dos meios jurídicos de combate à falta de moradia e à segregação territorial, que muitas vezes leva a população carente até mesmo a destruir o meio ambiente para conseguir um local para habitar.

A Constituição de Portugal, assim como a Constituição do Brasil, institui o direito à habitação como direito fundamental, e ambos os países interpretam este direito conforme suas constituições e tratados internacionais, possuindo normas ambientais e urbanísticas que estipulam tarefas e obrigações do Estado e normas que garantem direitos subjetivos aos cidadãos nos espaços sociais em que estão inseridos.

Caracterizado como o próprio direito à vida, o direito à moradia adequada e ao meio ambiente equilibrado requer uma atuação efetiva do Estado e também da sociedade na tentativa de criar um convívio pacífico entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente. Questões essas que devem estar em consonância com as constituições nacionais e as legislações urbanístico-ambientais, partindo sempre de uma interpretação de boa-fé das dimensões do princípio da dignidade (autorrespeito e autenticidade), incentivando sempre a participação popular. Afinal, trata-se de condição imprescindível para se preservar e conceder uma vida digna para os cidadãos, com as garantias das habitações adequadas e de um meio ambiente equilibrado, e que todos estejam integrados ao espaço social das cidades.

Nesse contexto, quando se pensa no direito a habitação no contexto do espaço social da cidade a luz da teoria de Boudieu, implica em reconhecer a forma que ocorre a influência das dinâmicas sociais, económicas e políticas no acesso a moradia adequada e no desequilíbrio do meio ambiente, ou seja, o capital social esta ligado à desigualdade espacial, bem como aos conflitos urbanos, a compreensão das lutas por recursos, as dinâmicas de capital social, a desigualdade espacial, os impactos nas relações sociais, o planejamento urbano e a participação

cidadã. Assim, toda a teoria e o arcabouço legislativo existente no Brasil e em Portugal ainda não foram capazes de garantir que o direito à habitação nesses países se efetivasse em conjunto com a integração ao espaço social da cidade.

O auxílio do pensamento de Bourdieu serviu para compreender o momento em que vivemos, a princípio tentando analisar o ecossistema como um todo harmónico e entendendo que cada grupo, por menor que seja, está disposto a se proteger, e proteger seus posicionamentos, bem como seus ideais de vida. Assim, para se compreender o espaço social, inicialmente, temos de compreender a situação, principalmente na perspectiva da habitação adequada e respeitando o meio ambiente equilibrado; estudar o que será necessário para conseguir fornecer o básico a essas populações, para então tentar romper com a ideia de que o vulnerável deve continuar vulnerável. Com a população residente na cidade, usufruindo as benesses de sua infraestrutura, incluindo educação, a sociedade tende a evoluir e desenvolver, melhorando as condições de vida.

O modo com que Bourdieu demonstra a forma de fabricação de cada grupo, reformulando a questão das classes, permite uma análise concreta da situação, pois, com a inserção de todos, o que deve ser buscado é a melhoria na condição de habitação para toda a população. A inserção de todos aqui é inclusive para aqueles que estão à margem da sociedade, que geralmente são excluídos e que, para Bourdieu, fazem parte do campo social, às vezes sendo até necessários para a reafirmação do grupo dominante.

Os problemas habitacionais e ambientais do Brasil e de Portugal são extremamente diferentes, todavia devem ser analisados, especialmente em cada cidade, para que se alcance uma melhor posição e para que sejam tomadas medidas paliativas. Ocorre que a legislação portuguesa, mais nova e bem mais clara que a brasileira, necessita evoluir e se adequar muito mais rapidamente que a brasileira, especialmente na situação de turistificação, que ocorre com muito mais força em Portugal, em virtude de ser um país de pequena extensão territorial e receber uma gama muito grande de turistas do mundo inteiro.

Por isso, apenas conceder um teto para se morar, ou apenas uma casa com a escritura registrada, ou uma praça ou parque próximo à casa, não garante que a pessoa terá uma vida condigna, mas, se tais medidas forem implementadas juntamente com outras políticas sociais, bem como investimentos nos mais variados campos do saber, a tendência é que a população evolua e se torne uma comunidade que busca a superação das desigualdades.

Em todo o Brasil, não existe um poder público com a capacidade de atuar mais diretamente no interesse dos seus representados que o poder público municipal, âmbito no qual geralmente representantes e representados convivem na mesma cidade e podem acompanhar

mais precisamente as necessidades e carências locais. Assim, produzem-se legislações que trarão ónus e bônus à população.

Com a infinidade de cidades que temos no Brasil, não se pode estar apoiado somente em uma norma federal, pois, mesmo com uma grande margem de manobra, às vezes um local ou outro pode necessitar de mais, tanto na questão ambiental, como a citada nas APPs, especialmente próximas de cursos d'água, tanto nas relacionadas à regularização fundiária urbana, em que cada município terá pontos a serem analisados, e situações tão específicas que serão diferentes de qualquer outro local. Assim, essas normas que trazem o empoderamento aos legisladores municipais, se bem aplicadas, visam contribuir para a evolução do espaço social das cidades, melhorando a qualidade de vida da população como um todo.

As políticas urbanas precisam ser formuladas com uma compreensão profunda da estrutura social das cidades, conforme demonstrado por Bourdieu, garantindo a sustentabilidade, o planejamento urbano responsável e, dando especial destaque a necessidade de uma governança inclusiva e participativa, com uma legislação que seja flexível e adaptativa, com a capacidade de responder as realidades locais em constante evolução. Sendo que as experiências de Brasil e Portugal oferecem um panorama comparativo de grande utilidade para a harmonização da habitação e a sustentabilidade ambiental, direcionando a sociedade como um todo a cidades mais justas, sustentáveis e habitáveis.

Portanto, o arcabouço legislativo existente no Brasil e em Portugal é apenas uma tentativa de fornecer à sociedade condições mínimas de existência para uma vida digna, que incluem a harmonia do espaço social, devendo ser a ela integrada. Nesse ponto, enquadra-se a visão de Pierre Bourdieu, o qual busca entender e explicar essa harmonia do espaço social, afirmando que ela não seria a ausência de lutas, e sim um espaço relacional de posições que já se encontra no cerne daquela sociedade, representando o equilíbrio.

Desse modo, integrar o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à habitação adequada proporcionaria à população o alcance de mais benefícios, como a redução das lutas por espaços e recursos, um melhor acesso a habitação adequada e conseqüente redução de desigualdades espaciais, facilitando o planejamento de novas políticas públicas, sendo a participação da população nas tomadas de decisões do espaço urbano um grande facilitador desta integração, promovendo assim uma maior qualidade e equidade na vida de todos.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Ana. A proteção do Direito à Habitação na Carta Social Europeia e do Direito Português. *Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*. Lex Social, Monográfico. p. 323-344. 2017.
- ALBUQUERQUE, Catarina de. *Derechos hacia el final: buenas prácticas em la realización de los derechos al agua y al saneamento*. España: ONGAWA. 2015.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Et. Al. *Regularização da terra e da moradia*. O que é e como implementar. Instituto Pólis. 2002.
- ANDRADE, F. S.; FOCHI, A. H. Proteção Ambiental na Perspectiva dos Direitos e Deveres Fundamentais. *Revista Prima Facie*, v. 11, n. 21, p. 121-142, 2012.
- ANDRADE, Júlia Luna; GALLO, D. *Conflitos e conciliações entre o direito ao meio ambiente e o direito à moradia*. 2021. Disponível em: <<https://www.eventoanap.org.br/data/inscricoes/9263/form4658261979.pdf>> [Consult. 03 abr. 2022]
- ANTUNES, Gonçalo. *Políticas de Habitação – 200 anos*. Lisboa: Caleidoscópio – Edição e Artes Gráficas, AS. 2017.
- ANTUNES, Gonçalo. *Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade*, Forum Sociológico [Online], 34 | 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/sociologico/4662> [Consult. 05 set. 2022].
- AQUINO, Vinicius Salomão de. FARIAS, Talden. *Regularização Fundiária em áreas de preservação permanentes sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental*. João Pessoa: Editora da RFPB. 2017.

- BARRETO, L. P. *Regularização Fundiária e acesso à moradia digna*. 2021. 121f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas). Departamento de Direito. Universidade Portucalense. Porto, 2021.
- BARRETO, Raquel de Oliveira. PAULA, Ana Paula Paes de. GONTIJO, Felipe Marques Carabetti. As limitações das políticas de habitação portuguesa: reflexões sobre a importância de intersectorialidade. Cad. *EBAPE.BR* vol. 8 nº. 4. Rio de Janeiro. Dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000400005>. [Consult. 10 jul. 2020].
- BITTENCOURT, Márcio Teixeira, et al. A Lei Complementar nº 140/2011 e as inovações em Competência Ambiental trazidas pela Lei Federal nº 14.285/2021. *Reflexões sobre direito e Sociedade: Fundamentos e Práticas* 3. p. 12-26. Ponta Grossa. Aya Editora, 2022.
- BOURDIEU, Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 9, p. 133-144, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. The Social Space and the Genesis of Group. *Theory and Society*, v. 14, n. 6, p. 723-744, 1985.
- BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Lisboa: Fim de Século: 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*: organizador da coletânea Renato Ortiz; trad. De Paulla Montero e Alicia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988
- BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm >. [Consult. 05 out. 2022].

BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. [Consult. 20 jul. 2022].

BRASIL. Lei n. 4.771/1965, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasil, 1965.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1974. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências*. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.-htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de Julho de 2009. Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm>. [Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2011. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83>.
[Consult. 20 jul. 2022].

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, 2017. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13913.htm >.
[Consult. 20 jul. 2022].

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm#art21>.
[Consult. 20 ago. 2022].

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2>.
[Consult. 20 jul. 2022].

BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>.
[Consult. 20 jul. 2022].

BRASIL. Mensagem nº 745, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-745.htm>.
[Consult. 20 jul. 2022].

CANOTILHO, J.J. Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*.
vol. I. 4 ed. revis. reimpressa. Coimbra: Coimbra Editora. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, Portugal:
Coimbra Editora, 1991

CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

CARDOSO, Maria Angélica, LARA, Ângela Mara de Barros. *Sobre as funções sociais da escola*. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/5146/material/Sobre%20as%20fun%C3%A7%C3%B5es%20sociais%20da%20escola.pdf>> [Consult. 09 mai. 2022..

CARNEIRO, C. M. Q. *Estrutura e ação: aproximações entre Giddens e Bourdieu*. Tempo da Ciência, [S. l.], v. 13, n. 26, p. p. 39–47, 2000. DOI: 10.48075/rtc.v13i26.1544. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/1544>. [Consult. 18 nov. 2022].

CARREIRAS, M.; MALHEIROS, Jorge. *Da clandestinidade à reconversão urbana: história e reflexões sobre o processo urbano dos Redondos e da Quinta das Laranjeiras*. Lisboa: CEG, 2020. P-7

CLEMENTE, A. S.; FREITAS, R. S. *Dimensão Humana do direito a moradia*. 2010.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. *Implementação do direito a moradia*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16806da713>> [Consult 15 abr. 2022].

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. *Estudos Técnicos CNM – Volume 3*. Brasília 2010. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%2013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf [Consult 15 jul. 2022].

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Rio de Janeiro, 1992.

CONSTANTINOV, N. A defesa em juízo do meio ambiente: aspectos das ações e do processo.

In: *Tutela Jurídica e Meio Ambiente*. São Paulo : Arte &Ciência, 2010.

COSTA, Beatriz Souza; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. *A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável*.

Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 6, n. 2, p. 106-136, 2016.

COSTA, L. T.. *Estudo em Direito Comparado de Políticas Florestais para as Areas de Preservação Permanente*. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais).

Departamento de Direito. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2008. p. 20.

BARRETO, L. P. *Regularização Fundiária e acesso à moradia digna*. 2021. 121f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas). Departamento de Direito. Universidade

Portucalense. Porto, 2021. p. 103.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e Constituinte*. 2° ed., São Paulo: Saraiva, 1984.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789. *Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*, 2015.

DICIONÁRIO ONLINE. *Habitação*. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/habitacao>> [Consult. 15 maio 2022].

DICIONÁRIO ONLINE. *Habitação*. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/habitacao/>>[Consult. 15 maio 2022].

DICIONÁRIO ONLINE. *Moradia*. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/moradia/>> [Consult 15 maio 2022].

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. De acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406/2002) São Paulo: Saraiva, 2002.

- DUARTE, Marise Costa de Souza. *Espaços Especiais Urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011.
- DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio ambiente Sadio: direito fundamental em crise*. Curitiba: Juruá, 2003.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. e not. Nelson Boeira. - São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DWORKIN, Ronald. *Justiça para ouriços*. Tradução de Pedro Elói Duarte. Coimbra: Almedina, 2012.
- DWORKIN, Ronald. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- DWORKIN, Ronald. *A Raposa e o Porco-Espinho - Justiça e Valor*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.
- ESTEVES, A.E.. *Serviços de Águas e Resíduos em Cenários Adversos - O Papel da Entidade Reguladora*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito. Universidade Lusófona do Porto. Porto, 2022. P. 93
- FERREIRA, Eduardo Vilaça Ferreira. Os anos de crescimento (1969-2002). *HABITAÇÃO: CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL 1918-2018*. Cord. Ricardo Costa Agarez. IRHU, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos> [Consult. 10 aug. 2022].
- FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. *Ministério Público e a Regularização Fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente: análises econômicas e comportamental*. 1 ed. Rio de Janeiro: LumienJuris, 2017.

FICHA INFORMATIVA SOBRE DIREITOS HUMANOS. O Direito Humano a uma Habitação Condigna. *Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 199/2004*. 2005

FIGUEIREDO JÚNIOR, Carlos Magno Alhakim. *O direito à moradia e as ocupações ilegais*. Revista de Direito da Cidade. vol. 12, nº 1. UERJ. Rio de Janeiro. pp. 748-767. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/39579/33517>>. [Consult. 03 mai. 2022].

FITIPALDI, Mariana. *Direito à cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Tese. 2006. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9334@1>> [Consult. 16 abr. 2022].

FREITAS, Rodrigo Cardoso. *A concretização dos Direitos Fundamentais de posse, propriedade e moradia por meio da desapropriação judicial privada indireta*. FDV. Vitória. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Parâmetros para a Reparação do Direito à Moradia no Contexto do Rompimento da Barragem de Fundão*. Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP. 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. *Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021

GARHA, N. S.; AZEVEDO, A. B. *Population and Housing (Mis)match in Lisbon, 1981–2018. A Challenge for an Aging Society*. 2021. Disponível em: <https://mdpi->

res.com/d_attachment/socsci/socsci-10-00102/article_deploy/socsci-10-00102-v2.pdf?version=1616393152

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

GOMES, Carla Amado. *Introdução ao Direito do Ambiente* – Lisboa, 2 ed., AAFDL, 2014.

GRAÇA, A. C.; PAIO, A. Formal city vs informal city: from the clandestine neighbourhoods to the concept of UAIG (urban areas of illegal genesis). In *3rd International Conference of Young Urban Researchers*, TICYUrb. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17087/1/FORMAL%20CITY%20VS%20INFORMAL%20CITY.pdf>> [Consult. 09 mai 2021].

HABITAÇÃO. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/habitacao/>>. [Consult. 06 jul 2022].

HABITAÇÃO. In: *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Porto: Porto Editora, 2022. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/habitacao>>. [Consult. 06 jul 2022].

IBGE. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2018. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. (Pnad Contínua)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. 2018.

ICNF. *6º Inventário Florestal Nacional – IFN6*. ICNF – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, 2019. Disponível em: http://www2.icnf.pt/portal/florestas/reformuladas/ifn/resource/doc/ifn/ifn6/IFN6_Relatorio_completo-2019-11-28.pdf [Consult. 19 jul. 2022] P. 12.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Statistic Portugal*. Edição 2019. Disponível em:

<https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=382302601&att_display=n&att_download=y> [Consult. 09 mai. 2022].

IHRU. *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Fevereiro 2018.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 4ª ed., trad. de João Baptista Machado, Coimbra, Armênio Amado, 1979.

LANDOVSKY, G. S.; MENDES, J. F. G. *Áreas protegidas em Portugal*. 2010. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper397.pdf>> [Consult. 20 mar. 2022].

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado/ Edunisc, 1998.

LEITE, Luis Felipe Tegon C. (Coord.). *Regularização fundiária urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Ministério público do Estado de São Paulo: São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fundi%C3%A1ria.pdf>>. [Consult.13 mar. 2021].

LEUZINGER, M. D.; VARELLA, M. D. O meio ambiente na constituição federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 A 2014)? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 34, p. 299-314, 2014.

LISBOA, Marijane. BARROS, Juliana Neves. Coleção cartilha de Direitos Humanos. *Direito humano ao meio ambiente*. ed. 1. vol. 2. Curitiba: INESC. 2008.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. *A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação da faculdade de arquitetura e urbanismo da Faculdade de São Paulo. São Paulo. 2014.

- LOU, C., YANG, H., LI, Y. T., & ZHANG, Y. (2006). Energy Audit of Buildings : a case study of a commercial building in Causeway Bay of Hong Kong. *暖通空調 (HV & A)*, 36(5), 44-50. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10397/68521>> [Consult. 15 aug. 2022].
- MACHADO, Paulo Leme. *Direito Ambiental*. Brasileiro. 7 ed., São Paulo: Malheiros, 1999
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 35. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.
- MARIN, J. D.; SILVA, M. L. Jurisdição ambiental e teoria da decisão. In: *Direito ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Educs, 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme et. al. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*. Vol. II. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015.
- MARTINS, Bruno Xavier. *O Programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise*. Dissertação apresentada ao departamento de Geografia da Universidade de São Paulo como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016.
- MARTINS, T. J.; DONADONE, J. C. *Desire, need and reality: Education and professionalization of elite groups in Brazil*. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/938/93860389002/html/>> [Consult. 10 mai. 2022].
- MASSON, M. A. C. CAMPO E HEGEMONIA: Proximidades entre Bourdieu e Gramsci e a Análise Dos Processos Educacionais. *APRENDER - Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação*, [S. l.], n. 26, p. 247-265, 2021. DOI: 10.22481/aprender.i26.7734. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/aprender/article/view/7734>. [Consult. 18 nov. 2022].
- MASSON, Natalia. *Direitos e garantias fundamentais: Manual de Direito Constitucional* . 3 ed. ver. e atual. Bahia: Juspodivm, 2015.

MASSON, Natália. *Manual de Direito Constitucional* – 6. Ed. Ver. Ampl. E atual. – Salvador. JusPODIVM. 2018.

MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, M. Urbanização clandestina e fragmentação socio-espacial urbana contemporânea: o Bairro da Cova da Moura na periferia de Lisboa. *Revista da Faculdade de Letras – Geografia – Universidade do Porto II Série*, v. 3, . 57-82, 2008.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica de Direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Instruções – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI. *Programa de Aceleração do Crescimento - PAC*. Período 2007 – 2010. Brasil 2007. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf> [Consult. 30 ago. 2022].

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional do Desenvolvimento urbano – 1. *Cadernos Mcidades – Desenvolvimento Urbano*. Brasil 2004. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf> [Consult. 30 ago. 2022].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 brasileira: Avaliação e Resultado*. Brasil 2012. p. 12.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. *III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasil, 2019.

MONTIPÓ, C. D.; CORRÊA, S.; PACHECO, S. L. Direito ambiental, PPP, externalidades e valoração ambiental: uma nova ótica não antropocêntrica In: *Direito, economia e meio ambiente: olhares de diversos pesquisadores*. Caxias do Sul: Educs, 2012.

- MORADIA. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/moradia/>>. [Consult. 06 jul 2022].
- MORADIA. In: *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa*. Porto: Porto Editora, 2022. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/moradia>>. [Consult. 06 jul 2022].
- MORAIS, C. K. T.; LIMA, S. A.; ALMEIDA, G. E. *Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito ambiental, fundamental e humano, dever social*. Revista Qualit@s, v.11, n. 1, p. 1-15, 2011.
- MORAIS, I., SILVA, R., MENDES, L. (2018). *Direito à habitação em Portugal: comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017*. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, v. 7, n.º 1, p. 229-243.
- MOTA, Isabel; PINTO, Mário; SÁ, Jorge V.; MARQUES, Viriato S.; RIBEIRO, José F. (2005). *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2005/2015: Um projecto para Portugal*. Lisboa: Pandora, 2005.
- NAÇÕES UNIDAS. *O direito a moradia adequada*. 2021. Disponível em? <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf> [Consult.05 abr. 2022].
- NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Regularização fundiária urbana de interesse social brasileiro*. Dissertação apresentada ao departamento de direito do Estado como exigência para obtenção do título de mestre. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2013.
- NOGUEIRA, M. A.; NOGUEIRA, C. M. M. *Bourdieu e a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.
- NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Pillares, 2008.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p.93

OECD. OECD Affordable Housing Database. *Organization for Economic Co-operation and Development*. Disponível em: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/> [Consult.14 jul. 2022].

ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. *A Agenda 2030*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. [Consult. 19 jul. 2022].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/carta-das-nacoes-unidas> [Consult.10 abr. 2022]

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unifef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> [Consult.03 out. 2022].

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos* (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

PEREIRA, J. M. A.; MOURA, A. S.; MATIAS, G. A. S. O Acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. *Revista Direito&Dialogicidade*, v. 3, p. 1-14, 2012.

PES, João Hélio Ferreira. Breve comparação jurídica ambiental de Brasil e Portugal. *Rev. Teoria Jurídica Contemporânea*. Julho/Dezembro. p. 145-173. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/13428#:~:text=Conclui%20que%20C%20tanto%20no%20Brasil,nos%20dois%20pa%C3%ADses%20s%C3%A3o%20similares>. [Consult.1 mai. 2021]

PIERRE, Abbé. *O drama da habitação popular*. Rio de Janeiro: Agir Editora. 1957.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Função Social da propriedade urbana e o plano diretor*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PORTUGAL. *Código Penal*. Decreto-Lei n.º48/95 de 15 de Março.

PORTUGAL. *Código Civil Português*: Decreto-lei n.º 47.344/66. Diário do Governo I Serie, N.º 274 (25-11-66).

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*: Lei n.º 1/2005 – Sétima Revisão Constitucional. Diário da República I- Série A, N.º 155

PORTUGAL. Decreto n.º 4.137. Disponível em: <<https://files.dre.pt/1s/1918/04/08700/04510457.pdf>> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 177/84, de 25 de Maio. *Cria o instituto Nacional da Habitação*. Disponível em: < <https://dre.tretas.org/dre/1021/decreto-lei-177-84-de-25-de-maio>> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_207_2006.htm> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 223/2007, de 30 de Maio. Disponível em: <http://patrimonio-santarem.pt/imagens/3/decretolei_223_2007.pdf> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro. *Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1197&tabela=leis> [Consult. 02 nov. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 663/74, de 26 de Novembro. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_663_74.htm> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 730/74, de 20 de Dezembro. *Define o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional*. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/72249/decreto-lei-730-74-de-20-de-dezembro>> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 515/77, de 14 de Dezembro. Revogado pelo art.º 28.º do DL n.º 435/80, de 2/10). Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_515_77.htm> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Lei n.º 19 de 14 de abril de 2014. *Nova Política Ambiental*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-04-16/portugal-new-environmental-policy/>> [Consult. 10 abr. 2022].

PORTUGAL. Decreto Lei n.º 804 de 22 de outubro de 1976. *Determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino*. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/804-1976-407335>> [Consult. 08 aug. 2022].

PORTUGAL. Decreto-lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro. Disponível em: <https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_207_2006.htm> [Consult. 10 ago. 2022].

PORTUGAL. Lei n.º 3-A/2000, de 4 de abril. *Grandes Opções do Plano para 2000*. Disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2000/Or%C3%A7amento%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/Lei_3A-2000_04abr2000_GOP2000.pdf> [Consult. 10 aug. 2022].

PORTUGAL. Lei n.º 19 de 14 de abril de 2014. *Nova Política Ambiental*. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-04-16/portugal-new-environmental-policy/>> [Consult. 10 abr. 2022].

PORTUGAL. Lei n.º 83/2019. *Lei de Bases da Habitação*. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>> [Consult. 28 jul. 2022].

PORTUGAL. Lei n.º 91/95. *Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal*. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1240&tabela=leis&so_mio=>> [Consult. 28 mai. 2022].

PRATA, Ana. *A tutela Constitucional da Autonomia Privada*. Coimbra: Almedina. 1982.

PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística*. Ad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 629-650, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, João Emílio de Assis. *O Direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais*. 2013. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/download/416/378>> [Consult. 28 mar. 2022].

RIBEIRO, Luís César de Queirós. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Nova cultura: Brasiliense. 1985.

RODRIGUES, Jonas Feitosa. ALMEIDA, Vinicius Augustos de Alencar. *Os movimentos sociais pela moradia e seus conflitos frente à estrutura social vigente*. XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária “20 anos de Constituição. Parabéns! Por quê?”. ISBN 978-85-61681-00-5. 2008. Disponível em: <http://www.urca.br/ered2008/CDAnais/pdf/SD5_files/Jonas_Feitosa_RODRIGUES.pdf>. [Consult. 10 jul. 2020].

ROSALINO, Luiz Miguel; GRILO, Clara. *What drives visitors to Protected Areas in Portugal: accessibilities, human pressure or natural resources?* 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/230785551_What_drives_visitors_to_Protected_Areas_in_Portugal_accessibilities_human_pressure_or_natural_resources> [Consult. 25 mar. 2022].

ROUDINESCO, Elisabeth. *Freud – mas por que tanto ódio?*; tradução André Telles; revisão técnica Marco Antonio Coutinho Jorge. – Rio de Janeiro: Zahar, 2011. (p. 26)

SARNO, Daniela Campos Libório Di. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: ManoleLtda, 2004.

SANT'ANA, A. S. O espaço como capital: contribuições à teoria da ação prática de Bourdieu. *Revista Desenvolvimento Social*, n. 21/01, p. 33-52, 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. O Direito à Moradia no Brasil. *Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004 – Violações, Práticas positivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. 160p.

SCHERER, Marcos D'Avila. *Regularização fundiária: propriedade, moradia e desenvolvimento sustentável*. Dissertação submetida ao curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí – SC. 2015. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Marcos%20Davila%20Scherer.pdf>>. [Consult. 13 mar. 2021].

SCHWEIZER, José; PIZZA JÚNIOR, Wilson. Casa, moradia, habitação. *RAP*, v. 31, n. 5, p. 54-69, 1997.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVEIRA, Paula de Castro. Dano à ecodiversidade. *Estudos de Direito Ambiental: Em comemoração aos 30 anos da Constituição Federal de 1988*. OAB nacional Editora, 2018. p - 179-211

SILVEIRA, Paula de Castro. *Dano à ecodiversidade: ruptura conceptual uma perspectiva juspublicista*. Tese. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/33320/1/ulsd731576_td_Paula_Silveira.pdf> [Consult. 01 abr. 2022].

SILVEIRA, Paula de Castro. Responsabilidade por poluição hidrocarbonetos e meio ambiente. *Coleção mulheres múltiplas: recursos naturais e meio ambiente sob a ótica delas*. Lumen júris, 2019. P. 187-206

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: introdução*. 2 ed. Rev. Belo Horizonte: DelRey. 2004.

SOUZA, Mauro Cesar Martins de. et. al. *A política nacional do meio ambiente português*. *Tópos*. v. 5. n° 2. p.67–88. 2011. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/download/2285/2090>>. [Consult.16 mar. 2021].

STF. Repercussão geral no recurso extraordinário: *RG RE 654833-AC*. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidental=4130104&numeroProcesso=654833&classeProcesso=RE&numeroTema=999>> [Consult. 20 jul. 2022].

STJ. 1ª Seção. *REsp 1.770.760/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 28/04/2021 (Recurso Repetitivo – Tema 1010) (Info 694).

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 10. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

TERRAZO Jr., Ricardo. *Savile Row: A Rua do Homem Britânico Elegante*. Canal Masculino, 2018 Disponível em: <<https://www.canalmasculino.com.br>> [Consult. 09 ago. 2022].

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de. MOKARZEL, Carolina Baracat. *A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na Constituição Federal de 1988*. 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57>>. [Consult. 10 jul. 2020].

UNICEF. *O que são direitos humanos?*. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/o-que-sao-direitos-humanos>. [Consult. 06 jul 2022].

VALLE, Cristiane Dalla. O direito à moradia adequada. Disponível em CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2018, Vol. 23. Disponível em: www.centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/. [Consult. 10 jul. 2020].

VALLE, V. R. L. Tutela judicial do direito à moradia no Brasil e na Colômbia: uma perspectiva comparada. Judicial adjudication in housing rights in Brazil and Colombia: a comparative perspective. *Rev. Investig. Const.*, v. 1, n. 2, p.67-102, 2014.

VEIGA, Flávia Lana Faria da. O desenvolvimento do Direito Ambiental internacional: história, principais marcos e desafios. Disponível em CENTRO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 2018, Vol. 23. Disponível em: www.centrodireitointernacional.com.br/publicacoes/revista-eletronica/. [Consult. 10 set. 2020].

WACQUANT, Loïc J. D. *O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal*. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGpKfnF8jnQX3PQzWs3ZwRj/?format=pdf&lang=pt>. [Consult. 10 jul. 2021].

WACQUANT, Loïc. *Bourdieu e a Questão das Classes*. *Novos estud. CEBRAP* (96). 2013

WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideias e Instituições na Modernidade Jurídica*. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818177.pdf>. [Consult. 30 set. 2020].

WWF-BRASIL. *O que é desenvolvimento sustentável?*. On line. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/nossosconteudos/educacaoambiental/conceitos/desenvolvimentosustentavel/>. [Consult. 8 aug. 2022].

XEREZ, Romana et al.. A política de habitação em Portugal de 2002 a 2017: Programas, políticas públicas implementadas e instituições envolvidas. *HABITAÇÃO: CEM ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL 1918-2018*. Cord. Ricardo Costa Agarez. IRHU, Lisboa, 2018. Disponível em:

<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos> [Consult. 10 aug. 2022].

XEREZ, R. FONSECA, J. The Housing Finance System in Portugal since the 1980. In: GARHA, N. S.; AZEVEDO, A. B. Population and Housing (Mis)match in Lisbon, 1981–2018. *A Challenge for an Aging Society*. 2021. Disponível em: https://mdpi-res.com/d_attachment/socsci/socsci-10-00102/article_deploy/socsci-10-00102-v2.pdf?version=1616393152>[Consult.10 mai. 2022].

ZAPELINI, M. B., LIMA, J. G., GUEDES, M. C. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 – 2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*. v. 6. n. 3 (2017). - Salvador: EAUFBA, 2014.