

## O DESAFIO DE SE EFETIVAR O DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Carolina Benicio SANTANA<sup>1</sup>  
Vera Lúcia Canhoto GONÇALVES<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo trata-se de um estudo sobre a violação do direito a moradia, colocando em pauta a condição dos sem-tetos, buscando entender determinações históricas desses processos, como também a intervenção do Estado frente a essa demanda. Compreendemos que a questão dos sem-tetos é um problema social que necessita de enfrentamento. Entretanto é preciso que haja um olhar do poder público para a realidade dessas famílias que não tem acesso a esse direito, no intuito de se pensar em estratégias de se efetivar a política habitacional através de programas e serviços eficazes que venham garantir a essas famílias condições dignas de moradia, e ainda que essa moradia venha cumprir a sua função social como se encontra garantido em legislação.

**Palavras-Chave:** Capitalismo. Exclusão. Direito. Moradia. Estado.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de indagações que surgiram a partir da pesquisa proposta em sala de aula, pela disciplina Política Social, com o intuito de ampliar compreensão quanto à questão da violação dos direitos sociais no Brasil. Ao analisarmos a reportagem do jornal Folha de São Paulo, cujo título é: “Sem-tetos ocupam cinco imóveis em São Paulo”, diversos questionamentos foram levantados quanto à questão da falta de moradia e suas repercussões.

Apesar de conter garantias legais, a efetivação do direito à moradia ainda se encontra de forma precária no Brasil. Pessoas que não têm acesso à moradia, ou que, sobrevivem em moradias de condição precária, vivenciam processos de exclusão em vários níveis, provenientes da falta da concretização de outros direitos sociais básicos como: trabalho, acesso à educação e tantos outros. O artigo tem o objetivo de compreender os direitos sociais através de uma análise histórica da sua construção. Tem ainda a pretensão de discutir a falta de acesso à

---

<sup>1</sup> Discente do 3º termo do curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. [carolbenicio1@hotmail.com](mailto:carolbenicio1@hotmail.com). Bolsista do Programa de Iniciação Científica das Faculdades “Antonio Eufrásio de Toledo”.

<sup>2</sup> Docente do curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina. [veracanhoto@unitoledo.br](mailto:veracanhoto@unitoledo.br). Orientador do trabalho.

moradia e suas repercussões, confrontando as legislações que garantem esse direito como fundamental, problematizando a questão do papel do estado frente a essa demanda, ressaltando a fragilidade da efetivação de direitos no mundo globalizado.

## **1 A CONSTRUÇÃO DE DIREITOS AO LONGO DA HISTÓRIA**

Ao fazermos uma análise dos direitos ao longo da história torna-se necessário compreender os fatores históricos que trouxeram à necessidade do reconhecimento dos direitos, e tal como entender a forma como esses direitos se constituem hoje na sociedade contemporânea.

É sabido que no mundo moderno, é predominante o modo de produção capitalista, que traz no germe do seu interior a contradição em que há exploração de uma classe sobre outra, gerando assim uma profunda desigualdade social.

Sendo assim, após a década de 1929, os imensos conflitos entre a burguesia e o proletariado, a exasperação das desigualdades em função da crise de 29, como também a forte expansão do socialismo no mundo; vai exigir do capitalismo uma nova proposta para dar continuidade ao seu processo de exploração.

É também nesse contexto que há uma nova visibilidade da pobreza, e assim esta passa a ser entendida como uma questão estrutural, fruto do modo de produção, e não mais de forma naturalizada, exigindo assim um novo modelo societário, principalmente fundamentado em uma nova proposta para classe trabalhadora. Pois segundo Saposati (1998, p.37): “a desigualdade, ao torna-se parte constitutiva da experiência diária de miséria e opressão na vida dessas classes articula-as e encoraja-as na conquista de seus direitos e na expressão de seus interesses”.

Portanto, é através de lutas e reivindicações principalmente por parte da classe trabalhadora que alguns direitos passam a ser reconhecidos como tal, sendo que no primeiro momento eles são reconhecidos somente com intuito de controlar as manifestações da classe que vive do trabalho, e posteriormente passa a

ser uma questão fundamental em uma sociedade democrática para a construção da cidadania.

Dessa forma, em 1948, a Declaração dos Direitos do Homem, vai trazer uma universalidade nos campo dos direitos sendo um importante avanço para a sociedade por ser um dos primeiros documentos que traz uma proposta que alcance a todos os cidadãos de forma universal. No Brasil o alcance da cidadania<sup>3</sup> as classes subordinadas ao pacto de dominação capitalista, vai ocorrer a partir da Revolução de 1930, que direciona o Estado para o atendimento de direitos sociais dos trabalhadores. Segundo Sposati (1998, p.35):

“A intervenção do Estado , face aos impactos destrutivos que a desigualdade extrema produz, visa assegurar condições mínimas de vida e de trabalho aos pobres e, desta forma, uma estabilidade mínima a dominação.”

Mas foi no pós-78, que no Brasil a classe trabalhadora passa a se organizar de maneira mais expressiva, através de movimentos populares, criando uma consciência coletiva que reconhece sua necessidade não como individual e sim como necessidade de uma classe, que a partir de então vão lutar para o reconhecimento de seus direitos através dos movimentos sociais, pois é nesse período que há um crescimento desses movimentos no país.

Tendo como maior expressão dessas lutas, no Brasil, a Constituição Federal de 1988, que vem definir o papel do Estado colocando-o com o dever de garantir a proteção da sociedade. Reconhecendo e legitimando muitos direitos, sendo considerada como uma Constituição Cidadã.

Sendo assim essa articulação da classe trabalhadora foi de total importância para os reconhecimentos dos direitos e para a sua legalização no âmbito da legislação. Tendo como maior desafio na atualidade a sua materialização. Segundo Sposati (1998, p.37):

---

<sup>3</sup> Nesse momento o conceito de cidadania era reduzido. Somente aqueles que se enquadravam no processo produtivo eram considerados cidadãos, acirrando assim as contradições.

Hoje se coloca uma nova forma de concretização da cidadania, que é coletiva. A legitimação de demandas coletivas se coloca em confronto ao Estado liberal, enquanto este se funda no indivíduo como categoria social e política com autonomia referida a si e não ao grupo que pertence.

No entanto, entende-se que os direitos hoje reconhecidos eles foram construídos ao longo da história, não de forma linear, e muito menos de forma pacífica. Mas eles foram frutos de contradições da sociedade capitalistas que geraram lutas e conflitos para que hoje estes direitos se constituam como tal. Por isso os direitos sociais eles são um retrato de cada sociedade, pois são construídos de acordo com as necessidades que vão surgindo e vão evoluindo ao longo do tempo em cada sociedade.

## **2 MORADIA UM DIREITO DE TODOS**

Ao nos reportarmos à notícia que ocupa uma das páginas do jornal Folha de São Paulo do dia 14 de abril de 2009, que tem como título “Sem-teto ocupam cinco imóveis em São Paulo”, podemos observar o quanto os direitos no Brasil são violados.

A reportagem traz em sumo a ocupação de edifícios ociosos em São Paulo, que estão sendo ocupados, por 2500 famílias que por não ter acesso à moradia, usam essas ocupações como uma forma de chamar a atenção das autoridades políticas para a essa situação.

Considerando a reportagem, a discussão a que queremos nos remeter aqui é a violação dos direitos tendo em vista o direito à moradia. Para isso vamos nos dispor primeiramente das disposições legais que garantem esse direito como fundamental.

A Constituição Federal, através da emenda constitucional de 10 de fevereiro de 2000, estabelece em seu artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, à proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. A Constituição Federal estabelece ainda, que é dever do

Estado, nas suas três esferas, promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX). O direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos trabalhadores urbanos e rurais que devem ser atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, seção IV). Outra documentação legal que veio regulamentar e estabelecer diretrizes gerais da política urbana é o Estatuto das cidades, criado em 2001, com intuito de definir os instrumentos legais para que a propriedade cumpra a sua função social e ambiental.

Sendo assim são muitas as garantias legais que fundamentam a moradia como um direito social e necessário para a reprodução das relações sociais. Mas apesar da garantia desse direito no âmbito legal, a sociedade não deixou de produzir inúmeros excluídos desse processo como é o caso dos sem-tetos que são indivíduos que se encontram a margem das políticas habitacionais.

Os sem-teto geralmente são famílias com filhos, pessoas que vivem em condições precárias ou áreas de risco ou até mesmo casais jovens que não tem como pagar o aluguel. Essa população ela acaba por ocupar prédios e edifícios públicos ociosos como uma forma de protesto para chamar atenção do poder público em face dessa realidade. Segundo Buonfligio (2008, p.15):

O espaço conquistado da ocupação é a base da luta política e a condição para negociação do próprio edifício como habitação efetiva de modo que as ocupações de prédio perseguem o atendimento do Estado, reclamando o edifício ocupado como objeto de intervenção para uma reforma, enquadrada dentro do habitar com qualidade. Nesse movimento, as ocupações de prédios nas áreas centrais resgatam a um só tempo duas políticas públicas no espaço urbano: a reabilitação urbana e a habitação popular.

Por esse processo se da em várias capitais do país não deve ser considerado um movimento isolado e sim um movimento que tem o seu protagonismo histórico, tendo os sem-tetos como atores sociais que lutam em busca da efetivação de seus direitos. Há no Brasil varias organizações dos movimentos sem-tetos como: MNLM, UNMP, CMP e Conam. Esses movimentos têm como seu maior desafio luta para consolidação da lei estabelecida pelo Estatuto das Cidades de que a propriedade venha cumprir a sua função social.

Para analisarmos o percentual de pessoas no Brasil que não tem acesso a moradia ou que vive em moradias inadequadas, antes é preciso

compreender o que é uma moradia que possui mínimas condições de adequação. Para isso o Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos e Sociais, em 1991 adotou sete indicadores básicos:

“Segurança nos direitos de propriedades, que garante a proteção contra despejos forçados; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, tais como serviço de esgoto, água, coleta de lixo, energia, iluminação dentre outros; disponibilidade a preços acessíveis, para que o preço da moradia seja compatível com a renda da população e não comprometa outras necessidades da família; habitabilidade, garantindo aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos garantido a sua segurança física; acessibilidade a todos os grupos sociais levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda; localização que possibilite o acesso ao emprego, ao serviço de saúde, e outros equipamentos sociais; a adequação cultural, de modo a permitir a expressão das identidades culturais.”

Sendo assim, analisando alguns dados do IPEA, uma pesquisa realizada no Brasil pela Pnad entre 1992-2004 demonstra que, segundo indicadores, houve uma sensível melhoria nas condições de vida da população brasileira no que tange às condições de saneamento, energia, etc. Mas no que diz respeito a pessoas que vivem em assentamentos informais por algum tipo de informalidade, houve um grande aumento no número de favelas, e a população sem-teto apesar de ter diminuído ainda se apresenta de maneira significativa. No Brasil, tem-se a estimativa de 52 milhões de pessoas que não tem acesso à moradia e mantendo a situação atual, segundo o Habitat, pode ser acrescentado a esse número até o ano de 2020 mais 2,7 milhões de pessoas.

Segundo relatório da agência da organização das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), há uma forte correlação entre a precariedade das condições de moradia e baixos indicadores de desenvolvimento humano, mostrando que “o lugar de moradia importa”. A existência de uma ou mais inadequações habitacionais ameaça a saúde, a educação e acesso as oportunidades de emprego dos moradores: eles passam mais fome, tem menor probabilidade de conseguir emprego bem remunerado no setor formal, possuem baixo nível educacional, são mais vulneráveis a doença e morre mais cedo do que a média da população urbana. Assim podemos afirmar que os assentamentos precários se configuram como a materialização das violações aos direitos humanos e sociais básicos. (MORAIS, 2006)

Contudo, vale a pena ressaltar os graus de exclusão que vive essa população, que não se refere somente ao direito à moradia, mas acabam afetando outros tantos direitos como vimos acima. Pois uma pessoa que não possui moradia, ou que vive em moradia em condição irregular, conseqüentemente não vão ter endereços fixos dificultando ainda mais a inserção dessa população no mercado de trabalho. Por isso que a falta de acesso à moradia ou a sua inadequação esta fortemente ligada com o baixo índice de desenvolvimento humano reproduzindo nesses locais imensos bolsões de pobreza.

Portanto, como compreender que um direito garantido, como o direito a moradia torna-se tão difícil de materializar-se e de se estender a todos. Para acharmos a resposta a esta questão, é preciso entender as suas determinações históricas e também as transformações sociais, políticas e econômicas que afetam os direitos.

## **2.1 Determinações Históricas**

Os países em desenvolvimento, por terem sofrido uma industrialização tardia, fruto do pacto colonial de dominação e subordinação, são marcados por profunda desigualdade social.

E o Brasil, por se incluir nessas determinações históricas acabou por gerir um perfil de um Estado assistencial marcado por segundo Falcão (1995, p.115): “uma enorme selvageria econômica, redundando em altas taxas de desigualdade social, regimes políticos autoritários, grande endividamento externo e pobreza banalizada”.

Outra questão de importante relevância é o fato de o Brasil não ser um país em que se consolidaram pactos sociais, pois a classe trabalhadora do Brasil não se sente ator principal da sua história e nem dessas conquistas trabalhistas, o que dificultou uma forte negociação na construção de acordos políticos intensos.

Sendo assim, apesar da Constituição de 1988, propor uma legislação democrática que tende consolidar direitos, propondo um Estado “forte”; o Brasil caracteriza-se como um estado assistencial, no sentido de que não possui

compromissos rígidos para efetivação de direitos, principalmente direitos sociais, pois possui ações de políticas públicas focalizadas e seletivas que caracterizam o estado assistencial, que segundo Falcão (1995, p.119): “apresenta-se frágil, impotente, compelindo a sociedade civil e o próprio pauperizado a cooperar na produção dos serviços sociais”.

O Estado, como se apresenta hoje tende a transferir algumas de suas atribuições tanto para a sociedade civil como para as organizações não governamentais, desconfigurando o seu papel. Não que não seja importante à participação destas no campo da efetivação dos direitos, mas que seja uma participação que não tire a função social do Estado de provedor social.

Pois as mudanças provocadas depois da década de 70 fizeram com que houvesse uma diminuição do Estado, o Estado de Bem Estar Social sai de cena, e entra cada vez mais um Estado mínimo que tende a transferir o seu papel para a sociedade civil e para iniciativas privada, tirando a seu compromisso na efetivação de direitos.

No Brasil, não houve o Estado de Bem Estar Social como nos países desenvolvidos, pelo fato desse país não ter se preocupado com o processo de igualdade social frente ao avanço da acumulação capitalista. Apresentando altos índices de concentração de renda aumentando assim as desigualdades sociais, e demonstrando a imensa gravidade que essas desigualdades acarretam culminando em problemas graves de exclusão como: a falta de moradia e de outros direitos sociais básicos.

## **2.2 Fragilidades dos Direitos no Mundo Globalizado**

Com o processo da globalização, a instituição do neoliberalismo e as mudanças que esses processos trouxeram para a sociedade influenciaram diretamente na questão dos direitos como também na forma que o Estado passa atuar nessa questão principalmente nos países em desenvolvimento. Pois segundo Nogueira:



“o quadro dos direitos humanos encontram-se complicado e ameaçado pelos impactos e pelas implicações da globalização, que entre outras coisas retira a soberania dos Estados nacionais e, com isso, reduz a capacidade que estes Estados têm de regular, controlar e proteger, perturbando-os como fonte de garantia de expectativas normativas”.

Portanto, a mundialização do capital e da sociedade não trouxe consigo um Estado mundial, retirando assim o anteparo estatal necessário para que esses direitos sejam efetivados.

Dessa forma, sem o apoio dos estados cria-se uma fragilidade no campo dos direitos, e assim criando a condição de uma inviabilidade tanto na criação como na efetivação de direitos.

Contudo vale a pena ressaltar que os direitos sociais como hoje estão postos fica há mercê da vontade dos governantes, pois não há uma legislação que venha punir o descumprimento desse direito como nos outros direitos. Por isso os direitos sociais ficam dependentes das prioridades de cada grupo político. Dessa forma o direito à moradia pode ser prioridade ou não, pois vai depender da vontade política de cada governo.

Outra problemática é a distancia que há entre a legislação e a sua efetivação. Pois nunca houve na história um momento como na atualidade de tantos direitos reconhecidos, ao mesmo tempo em que se vê tanta desigualdade e tanta injustiça social. Como foi colocado o direito à moradia, que apesar de garantido em legislação está longe de ser concretizado.

Portanto há outros graves problemas impostos pelo processo neoliberal como: o individualismo, a competitividade, que retira a força da coletividade na participação e na busca por seus direitos. Aqueles que possuem condições de lutar pela efetivação dos direitos, por ter o poder intelectual e financeiro se retiram do sistema e passam a comprar aquilo que é garantido como direito, retirando a sua legitimidade. Que apesar de contribuir com a parte do orçamento público, torna-se negativo no que tange a retirada da sua legitimidade.

Outra defasagem se encontra no conceito de cidadão, parece que o individuo da sociedade atual não possui clareza desse conceito, tornando confusas as suas atribuições no sentido em que ele vota, mas não participa das decisões. Hoje há pouca participação da população, o eleitor não se faz ator político da sua própria história no momento em que não participa da construção das decisões

políticas. Apesar de o Estado abrir espaços de participação como as Conferências, há uma imensa falta de interesse da população em participar, acompanhar e ajudar a decidir aquilo que será refletido na sociedade.

Além disso, existe um embate entre o social e o institucional. Parece que os interesses das instituições estão distantes do interesse da população, tornando-se difícil a reprodução dos direitos existentes como também a criação de novos direitos. Segundo Nogueira: “Não há como lutar por direitos, sem luta institucional, mas a luta institucional não pode substituir a social”.

Há muitos outros problemas como: a preocupação com o enxugamento de gastos públicos, a falta de responsabilidades públicas, a falta de criatividade dos gestores e a falta de pactos rígidos com o social.

Sendo assim ainda há um grande desafio para a efetivação de direitos, pois ainda há muitos obstáculos a serem superados, mas percebe-se que não há outra forma de superação desses problemas a não ser pela politização da população, fazendo com que esta seja protagonista, participando ativamente das decisões políticas, acompanhando e fiscalizando de forma efetiva. E também pela reforma do Estado, mas uma reforma que seja orientada pelo social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A discussão de direitos é de extrema importância, no momento em que traz a reflexão da sociedade em que vivemos buscando melhorar as condições de vida da população. É de grande importância compreender as determinações históricas de como hoje se constituem os direitos, tal como o protagonismo de como as sociedades lutaram para a sua construção, colocando na atualidade novos desafios tanto na construção de novos direitos em função de novas necessidades como também na efetivação daqueles que já se encontram reconhecidos. Vimos ao longo do trabalho que a moradia é um direito fundamental e que a falta desta implica em defasagens em outros direitos sociais de grande importância.

A falta de autonomia dos Estados Nacionais, à fragilidade do conceito de cidadania, à mercadorização dos direitos, à falta do compromisso social das

instituições, à preocupação com o financeiro entre outros; demonstram como os impactos da globalização trouxeram conseqüências destrutivas para os direitos sociais. E que são grandes os obstáculos a ser enfrentados para que à moradia e os outros direitos sociais se materializem.

Portanto é necessário que se criem novas formas de enfrentamento frente a essas questões, no sentido de problematizar essa defasagem que há entre a legislação e a sua efetivação, como vimos no direito à moradia. Ressaltando que é imprescindível que essa luta se dê por meio da participação efetiva da sociedade civil, da reforma do Estado, e por meio também das instituições. Na busca de respostas eficazes que venham promover cidadania e consolidação de direitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BUONFLÍGIO, L. V. Os Sem-teto no centro da cidade. **Desafios do Desenvolvimento**, n. 46, ago.2008. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/00301009.5sp?ttcd-CHAVE=6452>>. Acesso em: 28 abr. 2009.

CARDOSO, M. Sem-teto ocupam cinco imóveis em São Paulo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 14 abr. 2009. Economia, caderno B, p. 04.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 1992-2004**. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

MORAIS, M. da P. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). **Boletim de Políticas Sociais**, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 24 abr. 2009.

MORAIS, M. da P. Como anda o direito à moradia no Brasil? . **Desafios do Desenvolvimento**, n.27, jan. 2006. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/edições/27/artigo31026-1.php>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O Desafio de Construir e Consolidar Direitos no Mundo Globalizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Nº. 82, ano XXVI, jul. 2005.

SPOSATI, A. O; [et.al]. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SAPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria. **Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1995.