

DIREITO À HABITAÇÃO

ADILSON ABREU DALLARI

Professor Titular da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo.

A lei não tem palavras inúteis. Essa afirmação consagra um dos princípios elementares da hermenêutica. Ela vale para a aplicação das normas jurídicas em geral, mas deve ser tomada com especial consideração, quando se cuida da interpretação das normas constitucionais. A Constituição não tem palavras nem disposições inúteis.

A Constituição consagra uma opção política fundamental, abriga os valores maiores e essenciais para a vida de uma determinada sociedade, condicionando a validade de todas as normas de hierarquia menor e até dos costumes e princípios gerais de direito que asseguram a plenitude do ordenamento.

Assim, diante de um preceito constitucional, deve o intérprete procurar extrair a máxima significação e o máximo conteúdo de seu enunciado, ainda e especialmente quando isso não aflora à primeira vista.

Quando a Constituição afirma que, todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, não é dado ao intérprete considerar tal expressão como simples figura de retórica, mero adorno ao texto constitucional. Muito ao contrário, cabe ao jurista condenar, como antijurídica, como inconstitucional, qualquer norma legal, conduta ou interpretação que possa anular ou reduzir a fiel observância da manifestação da vontade do povo por parte de toda e qualquer autoridade.

É ilícita, inconstitucional, passível de sanção a conduta de uma autoridade no sentido de utilizar a máquina governamental em benefício de uma dada pessoa, candidatura ou corrente política, isto porque todo poder emana do povo e, assim, somente é legitimamente exercido em nome de todo o povo e nunca em favor de uma parte ou segmento desse mesmo povo.

No entanto, condutas desse tipo são normais, corriqueiras e acabam até mesmo por serem aceitas pela população. Mas o jurista não pode se conformar, muito especialmente quando a violação atinge o texto constitucional.

O que ocorre, porém, é que raramente se tem noção de que uma determinada conduta está fazendo uma norma ou princípio constitucional. É o caso, por exemplo, da atual política econômica brasileira, confessadamente recessiva e geradora do desemprego. Muita pouca gente tem noção de que essa política é inconstitucional e que ao adotá-la o Presidente da República está cometendo crime de responsabilidade.

Com efeito, o art. 160, V, da Constituição Federal estabelece como um dos princípios fundamentais da ordem econômica e social a "expansão das oportunidades de emprego produtivo", e o artigo 82 qualifica como crime de responsabilidade "os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal".

Estas considerações são feitas apenas para demonstrar a que nível chegou entre nós a desconsideração para com o texto constitucional: violar a constituição não acarreta qualquer consequência.

Talvez seja por esse motivo que ainda não mereceu maior cuidado, entre nós, um dos mais elementares e fundamentais direitos da pessoa humana e que está deveras amparado pela Constituição: o Direito à Habitação.

É bem verdade que os estudos de direito urbanístico são bastante incipientes no Brasil. Até bem poucos anos, este era um país de população predominantemente agrícola, como ocorria desde a sua colonização.

O processo de urbanização, caracterizado pelo crescimento da população urbana em índices superiores ao crescimento da população rural, acabou por causar o congestionamento e a saturação das cidades, afetadas por uma sensível perda da qualidade de vida.

Com isso, afloraram e cresceram as preocupações com a organização conveniente dos espaços habitáveis, inclusive quanto aos aspectos jurídicos, ativando-se o direito urbanístico, especialmente no que pertine à propriedade privada urbana.

Já temos uma noção de que a propriedade urbana é substancialmente diferente da propriedade rural. Esta depende do trabalho de seu proprietário. A primeira está muito mais relaciona-

da com as ações empreendidas pela coletividade e pelo Poder Público. O valor de um lote de terreno depende do uso que se possa fazer dele e da infra-estrutura de serviços urbanos postos à sua disposição.

Portanto, cada específica propriedade urbana interessa a toda coletividade e todos os membros da coletividade têm direito de desfrutar dos benefícios oriundos do esforço e do trabalho conjunto.

Merecem especial consideração e ensejam um enorme desenvolvimento as quatro idéias básicas lançadas por PEDRO ESCRIBANO COLLADO em seu magnífico livro sobre "La Propiedad Privada Urbana"; a atividade urbanística deve ter como objetivo assegurar o acesso à habitação; deve promover a distribuição equitativa dos benefícios do planejamento; deve proporcionar o rendimento ótimo do solo; e deve estar dirigida no sentido da satisfação dos interesses da comunidade.

Ao discorrer sobre a primeira dessas idéias, o notável autor espanhol sustenta que o acesso à propriedade está ligado à idéia da habitação como um bem social, indispensável e inerente à dignidade da pessoa humana e decorrente do conceito de propriedade como função social.

Caberia, agora, perguntar: tal concepção teria amparo no sistema jurídico brasileiro? E a resposta será afirmativa, se soubermos extrair todo o significado dos preceitos constitucionais vigentes.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal, em seu artigo 160, III, coloca como um dos princípios basilares de nossa ordem econômica e social a idéia da "função social da propriedade". Cabe repetir que isto não é uma simples figura de retórica, destituída de sentido ou de positividade.

Conforme já tivemos oportunidade de consignar em nosso trabalho sobre "Desapropriação para fins Urbanísticos": "De acordo com a formulação constitucional, o sistema jurídico brasileiro somente consagra, comporta e ampara o direito de propriedade enquanto e na medida em que ele estiver cumprindo uma função social".

A idéia de propriedade como função social, encampada pela Constituição, abre imensas possibilidades de uma atuação urbanística eficiente por parte do Poder Público. Pelo menos, de imediato, já revela que a detenção da terra urbana com propósitos puramente especulativos, para auferir as plusvalias decorrentes do trabalho da coletividade, não tem e não pode ter amparo legal.

A propriedade privada, no Brasil, deve cumprir uma função social e, em termos de propriedade urbana, a habitação é a primeira de suas funções. Só por isso já estaria juridicamente amparada uma ação mais agressiva da Administração Pública no sentido do desenvolvimento de programas habitacionais de caráter social. Há mais, porém.

O artigo 153 da Constituição Federal em vigor, que enfeixa os Direitos e Garantias Individuais, coloca em primeiro lugar, no próprio "caput" do artigo, o direito à vida.

Ora, é elementar que todo ser humano vive em um determinado lugar. Todo cidadão, bem ou mal, habita em um determinado lugar. Sempre haverá um determinado ponto, que servirá como sede de exercício de todos os demais direitos assegurados e garantidos pela Constituição.

É certo que o texto constitucional não defende e ampara a vida solta no éter, nem garante coisa alguma a um cidadão nômade permanente, errante, não localizado.

Pode-se, portanto, afirmar, que a Constituição Federal garante e assegura o Direito à Habitação, a todos os brasileiros, sem distinção, permitindo, autorizando e até mesmo determinando uma atuação supletiva do Poder Público, no sentido de assegurar o acesso à habitação aos que dela ainda estão privados.

Estas noções rendem ensejo a enormes e significativos desdobramentos, especialmente no campo da jurisprudência, onde já se conhecem algumas decisões prestigiando o uso da terra cumprindo sua função social, dando-lhe supremacia sobre a concepção tradicional e individualista de propriedade.

Para que possam desenvolver-se, porém, será necessário restaurar o conceito e o prestígio da Constituição como lei suprema, conferindo o máximo de positividade e eficácia às suas normas e, muito especialmente, aos seus princípios.