

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**LAISE REIS SILVA GUEDES**

**MORADIA DIGNA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA E  
CHILENA ATENDEM ÀS RECOMENDAÇÕES DA ONU?**

Varginha/MG

2017

**LAISE REIS SILVA GUEDES**

**MORADIA DIGNA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA E  
CHILENA ATENDEM ÀS RECOMENDAÇÕES DA ONU?**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade. Orientador: Prof. Wesllay Carlos Ribeiro.

Varginha

2017

Guedes, Laise Reis Silva.

Moradia digna: as políticas públicas habitacionais brasileira e chilena atendem às recomendações da ONU? / Laise Reis Silva Guedes. - 2017.

116 f. -

Orientador: Wesllay Carlos Ribeiro.

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade)

Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2017.

Bibliografia.

1. Habitação - Política pública. 2. Política Habitacional - Brasil. 3. Política Habitacional - Chile. 4. Direito à moradia. I. Ribeiro, Wesllay Carlos. II. Título.

CDD: 363.58

**LAISE REIS SILVA GUEDES**

**MORADIA DIGNA: AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA E  
CHILENA ATENDEM ÀS RECOMENDAÇÕES DA ONU?**

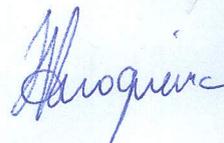
A Banca examinadora abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em:

Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

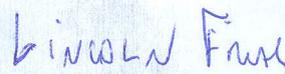
Assinatura:



Prof. Dr. Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

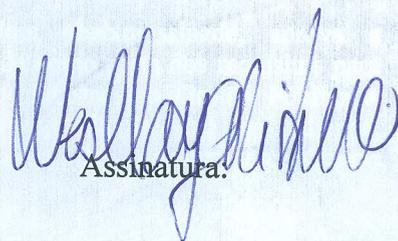
Assinatura:



Prof. Dr. Weslley Carlos Ribeiro

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Assinatura:



Dedico a Deus, ao meu marido, ao meu amado filho,  
aos meus pais e meu sobrinho Gabriel, que em vida  
foi um exemplo de luta e persistência.

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Alfenas pela oportunidade oferecida e aos seus funcionários pela presteza.

Ao Prof. Dr. Weslley Ribeiro, orientador, pela dedicação, conhecimentos transmitidos e confiança depositada na realização deste trabalho.

Ao Prof. chileno Jorge Larena Salas por ter sido prestativo quando solicitado.

À Coordenação do Curso de Pós-Graduação Strictu Sensu pela política de incentivo à produção acadêmica.

Aos Bibliotecários pelo suporte durante a elaboração dessa dissertação.

Aos colegas do curso de mestrado, pela troca de conhecimento durante os encontros e amizade que jamais será esquecida.

“A gente não admite ser pobre, a gente não admite não ter coisas. Cansamos de esperar que a cidade fizesse alguma coisa por nós e fizemos alguma coisa pela cidade” (VAZ, 2016).

## RESUMO

Os aspectos que envolvem a moradia vêm sendo discutidos pelos órgãos internacionais como a ONU desde o fim da segunda guerra mundial. Isso ocorreu, tendo em vista a situação desumana em que a população sobrevivente da guerra passou a viver. Mas antes disso, a população de países como Brasil e Chile, já sofria com a ausência do Estado no tocante à habitação. Por este motivo, também viraram pauta de discussão perante a ONU, o que veio a ocorrer por meio das conferências internacionais de habitação, que por sua vez, promovem uma mobilização em prol da prática da moradia como um direito humano em todos os países. Estudos foram realizados desde então, apontando a América Latina, como merecedora da atenção dos órgãos internacionais, assim como das recomendações para melhoria da condição de suas habitações, isso por ser uma região bastante povoada e detentora de um crescimento significativo de suas cidades. O Brasil e o Chile foram dois desses países Latino Americanos que conseguiram promover políticas habitacionais semelhantes e que se destacam perante as demais, mas que também sofrem críticas, como o desvio de suas finalidades e conseqüente promoção da chamada segregação socioespacial, discutidas no presente estudo. Assim, esta pesquisa, que se vale da revisão literária, tem o objetivo de criar uma relação entre recomendações gerais da ONU sobre moradia digna, com as normas nacionais e políticas habitacionais recentemente implementadas no Brasil e no Chile. Desta forma, serão analisadas as normas mais importantes sobre moradia digna de âmbito internacional e as nacionais do Brasil e do Chile para que se verifique se teoricamente estão em harmonia e verificar se as últimas políticas habitacionais vão de encontro com as recomendações da ONU.

Palavras-chave: Moradia digna. Normatização. Políticas públicas habitacionais. Segregação socioespacial.

## **ABSTRACT**

Housing issues have been discussed by international organizations, such as the UN, since the end of World War II. This occurred in view of the inhuman situation in which the surviving population of the war came to live. But before that, the population of countries like Brazil and Chile, already suffered with the State absence regarding housing. For this reason, its also became the discussion subject towards UN, which came to be through international housing conferences, which in turn, promote a mobilization for the practice of housing as a human right in all countries. Studies have been done since then, pointing to Latin America as deserving attention of international organizations, as well as recommendations for improving the condition of their housing, since it is a very populated region and has a significant growth of its cities. Brazil and Chile were two of those Latin American countries that managed to promote similar housing policies that stand out from the others, but also suffer criticism, such as the deviation of their goals and the consequent promotion of the so-called socio-spatial segregation discussed in the present study. Therefore, this research, which uses the literary revision, aims to create a relationship between general UN recommendations on decent housing, with the national norms and housing policies recently implemented in Brazil and Chile. In this way, will be analyzed the most important norms on decent housing of international scope, also, Brazil and Chile national norms in order to verify if they are theoretically in harmony and if the last housing policies are in agreement with UN recommendations.

**Keywords:** Decent housing. Normatization. Housing public policies. Sociospatial segregation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Habitações do Programa Minha Casa Minha Vida.....	88
Figura 2 -	Conjuntos habitacionais implantados no Chile.....	90
Gráfico 1-	Número de residências por cada 1000 habitantes .....	38
Gráfico 2-	Quantidade total de moradias aprovadas e iniciadas do ano de 2006 até março de 2016.....	71
Quadro 1-	Legislação Internacional sobre Moradia .....	76
Quadro 2 -	Comparação das legislações brasileira e chilena.....	78

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Unidades habitacionais contratadas e montante financiado no PMCMV nos anos de 2009-2010 .....	67
Tabela 2-	Famílias beneficiadas e número de projetos executados pelo programa- período 2002-2005 .....	70
Tabela 3-	Critérios de classificação para compra de imóveis de famílias de renda média	72
Tabela 4-	Critérios de classificação para construção de imóveis de famílias de renda média.....	72

## LISTA DE ABRVIATURAS E SIGLAS

<b>AEIS</b>	-Áreas Especiais de Interesse Social
<b>BNH</b>	-Banco Nacional de Habitação
<b>CEF</b>	-Caixa Econômica Federal
<b>CEPAL</b>	-Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>COHAB</b>	-Companhia de Habitação Popular
<b>CPR</b>	-Constitución Política de la República de Chile
<b>CF</b>	-Constituição Federal
<b>DUDH</b>	-Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>FAR</b>	-Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FDS</b>	-Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FGTS</b>	-Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FNHIS</b>	-Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>FSV</b>	-Fondo Solidario de Vivienda
<b>IPEA</b>	-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MINVU</b>	-Ministerio de La Vivienda y Urbanismo
<b>ONU</b>	-Organização das Nações Unidas
<b>PAC</b>	-Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAIH</b>	-Plano de Ação Imediata para Habitação
<b>PAR</b>	-Programa de Arrendamento Residencial
<b>PEP</b>	-Empresário Popular
<b>PCS</b>	-Programa Crédito Solidário
<b>PDESC</b>	-Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e - Culturais
<b>PIB</b>	-Produto Interno Bruto
<b>PLANHAB</b>	-Plano Nacional de Habitação
<b>PMCMV</b>	-Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PNHR</b>	-Programa Nacional de Habitação Rural
<b>PROHAP</b>	-Programas de Agentes Promotores e Cooperativas

<b>RM</b> s	-Regiões Metropolitanas
<b>SEREMIS</b>	-Secretarías Regionales Ministeriales
<b>SERVIUS</b>	-Servicios de Vivienda y Urbanismo
<b>SFH</b>	-Sistema Financeiro de Habitação
<b>SINAP</b>	-Sistema de Poupança e Empréstimo
<b>SNHIS</b>	-Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>STF</b>	-Supremo Tribunal Federal
<b>UF</b>	-Unidade de Fomento
<b>UHs</b>	-Unidades Habitacionais
<b>UNCHS</b>	-Agência Habitat

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A MORADIA SEGUNDO A ONU.....</b>	<b>20</b>
2.1	EVOLUÇÃO DO TEMA.....	20
2.2	MORADIA DIGNA CONFORME A ONU.....	26
2.2.1	Da Normatização Internacional.....	26
2.2.1.1	<i>Moradia Digna na Declaração De Direitos Humanos..</i>	28
2.2.1.2	<i>Moradia digna no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.....</i>	30
2.2.1.3	<i>Comentários Gerais n. 4 e 7 do Comitê De Direitos Econômicos, Sociais E Culturais.....</i>	32
2.2.1.4	<i>Resolução da ONU sobre moradia adequada.....</i>	34
<b>3</b>	<b>A MORADIA NA AMÉRICA LATINA: ÊNFASE PARA BRASIL E CHILE.....</b>	<b>37</b>
3.1	VISÃO DA ONU SOBRE MORADIA NA AMÉRICA LATINA.....	37
3.2	MOTIVOS DA ESCASSEZ DE MORADIA BRASIL.	41
3.3	MOTIVOS DA ESCASSEZ DE MORADIA NO CHILE.....	45
<b>4</b>	<b>DAS NORMAS EM ÂMBITO NACIONAL.....</b>	<b>48</b>
4.1	NORMATIZAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL.....	48
4.1.1	Da Constitucionalidade da moradia no Brasil.....	48
4.1.2	A previsão de moradia segundo os contornos do Estatuto da Cidade e da Lei 11.124/2005.....	53
4.2	DOS MARCOS LEGAIS ATUAIS DA MORADIA DIGNA NO CHILE.....	58
<b>5</b>	<b>PROJETOS HABITACIONAIS NO BRASIL E NO CHILE.....</b>	<b>64</b>
5.1	ESTRUTURA DAS DUAS POLÍTICAS.....	64
5.1.1	No Brasil: Programa Minha Casa Minha Vida.....	64

5.1.2	Habitação de Interesse Social no Chile: breve histórico..	69
5.1.3	Programas atuais apresentados pelo Ministerio De La Vivienda y Urbanismo.....	71
5.2	POLÍTICA HABITACIONAL: FINALIDADE SOCIAL OU ECONÔMICA?.....	74
<b>6</b>	<b>RESULTADOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA CHILENA.....</b>	<b>77</b>
6.1	MORADIA DIGNA COMPARADA: CONCEITOS NO BRASIL E CHILE.....	77
6.2	SUBSIDIARIEDADE E SUBSÍDIO HABITACIONAL.	82
6.3	ESTIMATIVAS E RESULTADO SOCIAL NOS DOIS PAÍSES.....	84
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>91</b>
	REFERÊNCIAS.....	97
	ANEXO A - COMENTÁRIO N. 4 DE 12 DE DEZEMBRO DE 1991.....	106
	ANEXO B - COMENTÁRIO GERAL Nº 7.....	110

## 1 INTRODUÇÃO

Os países latino americanos unem-se por várias questões sociais comuns, dentre elas a habitação. O Brasil e o Chile são dois países condutores de políticas habitacionais que experimentam tanto o sabor, quanto o dissabor de suas práticas por terem sido realizadas na tentativa de dirimir equívocos passados, mas que ao mesmo tempo, vieram de forma tão tardia que a segregação socioespacial foi um mal inevitável.

De fato, o eixo sul do continente americano presenciou um fluxo imigratório e um êxodo rural, que culminou num crescimento exacerbado e desestruturado das cidades. O processo de industrialização atraiu mão-de-obra para os centros. As péssimas condições de trabalho, unidas à ausência de um Estado interventor e ao anseio das elites pelas grandes construções, logo fizeram surgir os primeiros problemas habitacionais. O período foi propício para o aparecimento de trabalhadores menos favorecidos no mercado de um lado, e de outro, do acúmulo de capital com uma conseqüente divisão de bairros operários e residenciais, nascendo assim, os primeiros indícios de segregação.

Os anos se passaram e hoje o Poder Público busca instrumentos para amenizar as causas históricas do déficit habitacional. O direito à moradia digna é atualmente um importante fator de inclusão social e no Brasil está inserido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como uma garantia fundamental e um direito social, após a Emenda Constitucional 26/2000 que contempla os ditames do artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que garante a toda pessoa o direito de assegurar a si e a sua família moradia digna (DIAS, 2011).

Já a Constituição chilena, promulgada em 1980, não trata diretamente do tema e nem obriga o Estado a promover políticas na área de habitação. No entanto, no Capítulo III, intitulado “De los Derechos y Deberes Constitucionales, establece, como direito a todas as pessoas no que tange à moradia, “La inviolabilidad del hogar” e “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales” (CHILE, 1980).

Mesmo com as previsões constitucionais e legais, estarão as políticas habitacionais brasileira e chilena, atendendo aos requisitos mínimos esperados pela Organização das Nações Unidas (ONU)?

Partindo dessas premissas, é indispensável entender se o atual direito à moradia, este recomendado pela ONU, está sendo aplicado no Brasil e no Chile. Assim, se faz necessário analisar o conjunto normativo sobre moradia digna da ONU e dos dois países a fim de

verificar estão em harmonia, bem como descrever os programas mais recentes para analisar se respondem à expectativa de igualdade social proposta pela ONU.

Desta forma, a apresentação do percurso metodológico utilizado no presente estudo se faz oportuna, ao passo que, delinea o trajeto feito para se chegar aos resultados. A pesquisa científica é uma investigação que exige um procedimento metódico e organizado, condizente com a realidade, que para Bunge (1890) deve ser também regular e passível de ser repetido para que se consiga algo material ou conceitual e, ainda, que se volte em benefício do homem.

Para a pesquisa será utilizada a revisão de literatura considerada

“o processo de busca, análise e descrição de um corpo do conhecimento em busca de resposta a uma pergunta específica. “Literatura” cobre todo o material relevante que é escrito sobre um tema: livros, artigos de periódicos, artigos de jornais, registros históricos, relatórios governamentais, teses e dissertações e outros tipos.” (UNESP, 2015)

Será utilizado o método de revisão narrativa, que estará presente em todos os capítulos. A revisão narrativa não utiliza critérios específicos, assim como não exige o esgotamento das fontes de informações. É indicada para estudos dissertativos, artigos e teses de doutorado que necessitam de fundamentação teórica.

Os dois primeiros capítulos da presente pesquisa serão feitos com base em livros, jornais eletrônicos e artigos científicos que envolvem a história da habitação nos dois países, que trabalham os motivos pelos quais esta se tornou uma política essencial e um direito internacionalmente protegido. Consideram-se também dentre os documentos, relatórios da ONU, legislações e constituições brasileira e chilena.

Transpondo o entendimento supracitado ao contexto do presente estudo, frisa-se que a intenção do estudo é analisar as políticas habitacionais de interesse social brasileira e chilena por possuírem políticas habitacionais semelhantes citados pela ONU como exemplos de políticas a serem seguidas por outros países. Assim, a partir dos documentos juntados, restou clara a estreita relação dos programas habitacionais com o direito à moradia digna.

Observou-se ainda, que a ideia de moradia digna está presente nos estudos que tratam de habitação, por esse motivo, será amplamente discutida e considerada na presente dissertação. O conceito de moradia digna se inicia por meio de discussões em âmbito internacional, especialmente as realizadas no âmbito da ONU e, como está entrelaçada ao conceito de dignidade, é também preciso escolher artigos e livros que se adequarão ao contexto da pesquisa.

É possível observar também que a previsão do conceito de moradia digna não se esgota em um único texto, por isso, será feita a análise das legislações internacionais que dela tratam, partindo da geral para a mais específica, ou seja, da Declaração Universal de Direitos

Humanos para o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e relatórios que deste decorrem e se atualizaram na medida em que os problemas sociais atinentes à habitação foram surgindo e tomando espaço nas discussões de âmbito internacional.

No segundo capítulo, antes de adentrar no conceito de moradia digna nos países bases da pesquisa, surge a necessidade de analisá-la em âmbito regional, como uma maneira de se seguir uma seqüência de aplicação, que se inicia com dados mundiais, passa para os regionais e finalmente para os locais. Assim, a pesquisa nesta fase seguirá uma seqüência lógica. Após analisar a moradia digna em âmbito internacional, passa-se ao seu estudo na América Latina antes de se chegar especificamente ao Brasil e o Chile. O estudo nesta etapa também se valerá relatório apresentado pela ONU sobre as realidades habitacionais na América Latina, cujos dados históricos, econômicos e estatísticos foram considerados.

Pelas leituras realizadas, observa-se que a moradia hoje é um direito protegido em legislações internacionais e que de fato, o Brasil e o Chile na região da América Latina possuem posição de destaque na implementação de políticas de habitação. A intenção da ONU (2013) é que todos os países desta região sigam políticas de diminuição do déficit habitacional e melhorem a qualidade de vida da sua população. Os problemas habitacionais na América Latina, segundo a ONU (2013), se devem a motivos de ordem econômica e estrutural, uma vez que apresenta dados de concentração populacional urbana de 80% e um crescimento rápido e desestruturado das cidades.

Aliada à densidade demográfica, a dificuldade política em encontrar soluções para os problemas habitacionais, também é um ponto negativo destacado pela ONU (2013). Em meio a críticas e recomendações aos países latinos americanos, o Brasil e o Chile, embora apresentem dados de crescimento demográfico, são citados pela ONU (2013) como exemplos na tentativa de diminuição do déficit habitacional, o que restará demonstrado por dados estatísticos.

Ainda no segundo capítulo, o estudo se voltará para a questão da moradia no Brasil e no Chile. Desta forma, para continuar a ideia de análise dos motivos e problemas habitacionais, passar-se-á à análise dos motivos sociais, culturais e históricos. Nesta fase, a escassez de habitação no Brasil e no Chile será analisada com base em discussões teóricas que tinham como ponto em comum a industrialização decorrente do sistema capitalista. Para tanto, serão utilizados artigos científicos e obras literárias que trabalham as concepções gerais atinentes à escassez de moradia nos dois países envolvidos na pesquisa. Esta etapa se fez necessária, uma vez que, as teorias que caminham para o sentido da inércia do Estado em meio ao desorganizado crescimento das cidades no final do século XVIII e início do século

XIX, inclusive nos dois países, são pontos relevantes que levarão a um melhor entendimento dos resultados das políticas.

Seguindo então a seqüência, no terceiro capítulo serão analisadas constituições e legislações que tratam da moradia nos dois países. Os documentos analisados até então, demonstram que no Brasil há uma vasta legislação voltada à moradia, bem como, normas constitucionais que a garantem. Este formato também propicia uma primeira comparação na leitura das políticas habitacionais nos dois países, uma vez que o Chile não apresenta uma legislação atual que trate especificamente do direito à moradia e, não prevê tal garantia em sua constituição, pois se utiliza das normas internacionais analisadas no primeiro capítulo.

Esgotadas as bases teóricas sobre moradia em nível internacional, regional e local, encontrando desde já diferenças na forma de aplicação das políticas habitacionais ao Brasil e do Chile, passa-se ao estudo específico destas políticas.

O quarto capítulo segue com a revisão literária por meio da escolha de importantes documentos que serão analisados para fins de organizar quais políticas habitacionais nos dois países interessam à pesquisa. A partir disso, será criada uma estrutura textual das políticas habitacionais, seus históricos, formatos e aplicações.

A revisão literária se torna cabível diante do objetivo do estudo que é analisar os dados estatísticos, econômicos e sociais já existentes sobre as duas principais políticas de habitação de interesse social no Brasil e Chile. Para tanto, será necessário reunir uma gama de documentos, como artigos científicos, livros, jornais eletrônicos e principalmente dados provenientes de sites governamentais, como o do Ministério das Cidades no Brasil e o Ministerio de La Vivienda y Urbanismo no Chile, que envolvem os critérios, incluindo os não favoráveis às duas políticas e estatísticas remotas e recentes sobre o desenvolvimento das políticas objetos do estudo.

Bardin (1977) ensina que nesta fase o pesquisador realiza uma leitura flutuante, estabelecendo um primeiro contato com o material levantado. Neste momento o pesquisador se vale de demarcações e separação daquilo que é mais conveniente ao estudo, ou seja, procede à demarcação do universo de documentos sobre os quais se procederá à revisão e análise interpretativa e crítica.

Este método propicia uma melhor compreensão dos motivos que levaram o Brasil e o Chile a promoverem políticas habitacionais de interesse social. Desta forma, proceder-se-á à análise crítica e transcrição do que será demarcado em relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2013), em dados apresentados pelo Ministério das Cidades sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil. Para demarcação e transcrição das

políticas Chilenas, serão utilizados dados disponibilizados no Ministério de La Vivienda e dados de artigos científicos que trabalham o programa Fondo Solidario de Vivienda.

Assim, os números apresentados pelos órgãos governamentais responsáveis pela habitação do Brasil e do Chile, demonstrarão como as famílias passaram a adquirir a casa própria e se de fato os programas habitacionais concentram a maior produção de moradias para famílias consideradas de baixa renda, sem descartar outros resultados atuais que porventura modifiquem o quadro almejado nos dois países. O critério dos programas habitacionais é outro ponto relevante na pesquisa, cujas semelhanças nos dois países são visíveis.

Pelas leituras, resta claro também o desvio de finalidade das políticas habitacionais nos dois países, bem como, a questão da segregação do espaço urbano, cujos motivos despertam críticas de autores como Rubin (2014), Cardoso e Aragão (2013). A finalidade social que se desvia para a econômica e a segregação social como consequência, serão consideradas na presente pesquisa e também servem como base de comparação das duas políticas analisadas e que serão apresentadas no capítulo referente aos resultados encontrados.

Desta forma, a partir da base de dados e referências conceituais analisados, é possível verificar se a moradia digna está de fato presente nas políticas habitacionais do Brasil e do Chile, bem como construir uma comparação relacionada à visão legal e constitucional de moradia, aos critérios das duas políticas implementadas e às suas finalidades. Os pontos comparativos e críticos das políticas habitacionais dos dois países serão colocados no último capítulo por meio de nova revisão literária. Para tanto serão utilizados os dados já expostos nos capítulos anteriores, bem como, a concepção de autores como Rolnik (2013), Bonduki (2013), Rubin (2013), dentre outros sobre os resultados sociais e segregação social do espaço urbano nos dois países.

## 2 A MORADIA SEGUNDO A ONU

### 2.1 A EVOLUÇÃO DO TEMA

O crescimento da população nas cidades desde o fim da Segunda Guerra Mundial, fez com que a comunidade internacional voltasse seus olhos para os assentamentos e aglomerados humanos. De fato, as cidades não foram projetadas inicialmente para abrigar tantos habitantes, o que para a Organização das Nações Unidas tratavam-se já de um problema mundial e a necessidade de se discutir as soluções tornou-se inevitável (BONDUKI, 1996). As discussões tratadas no presente capítulo têm cunho descritivo, sem a intenção inicial de construir juízo de valor. Assim, possui uma visão acrítica com finalidade entender a evolução dos critérios de moradia digna que, por sua vez, foram estabelecidos pelas Organizações das Nações Unidas em âmbito internacional.

A moradia é hoje considerada um direito social, mas sua visão preliminar, não inseria os requisitos de dignidade, tais como, unir condições de vida saudável, segurança, infraestrutura e prestação eficiente de serviços públicos (DIAS, 2012). A base dos direitos sociais, por sua vez, foi estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e com o seu advento, os Estados passaram a inserir tais direitos em suas Constituições. Cabe citar, a Constituição Francesa de 1946, a italiana de 1948, a Lei Fundamental da República da Alemanha de 1949, a portuguesa de 1976, sendo que a brasileira inseriu o direito à moradia na CF/1988 por meio da Emenda Constitucional de 14 de novembro de 2000. O artigo 6º, caput hoje contempla o direito à moradia como fundamental ao lado de outros direitos como lazer, educação, vestimenta e alimentação. A Constituição do Chile não menciona diretamente o direito à moradia, mas obriga o Estado a respeitar e promover os direitos organizados por tratados internacionais vigentes e ratificados pelo Chile. O país ratificou a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos e dentre estes está, por exemplo, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC).

Desta forma, para se chegar aos assentamentos humanos como tema global e à moradia digna como direito social, necessário se faz passar pela sua evolução histórica, o surgimento dos direitos humanos, o debate no que tange à dignidade da pessoa humana e a inserção da moradia digna no rol dos direitos fundamentais.

A princípio, a ONU se origina em 1945, no final da Segunda Guerra Mundial, com o fito de manter a paz entre os Estados e os cidadãos e para que novos conflitos de proporções relevantes fossem evitados. O presente estudo parte da criação da ONU, por ser este o órgão responsável pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que por sua vez, é atualmente o documento mais importante na tutela dos direitos humanos e dos direitos sociais (IURCONVITE, 2010), sem, contudo, excluir relevantes fontes que antecedem o referido período.

Assim, as primeiras bases de direito humanitário utilizadas foram as Declarações de Direitos do Homem americana, datada de 1776 e francesa de 1789. Importante frisar que, segundo Comparato (2005), diversos documentos ao longo da história e anteriores às declarações positivas dos direitos, contribuíram para a concretização dos direitos humanos. Os primeiros que se têm notícia tratavam-se de contratos feudais, os quais, o rei comprometia-se a respeitar os direitos dos seus súditos, confirmando apenas direitos de estamentos e não direitos humanos. Somente com a positivação de teorias filosóficas de direitos humanos, limitando o poder do Estado, que tais direitos passam a ser vistos como efetivos (GUIMARÃES, 2006).

As concepções sobre pessoa e direitos fundamentais se modificam com o advento do período Moderno e, partir de 1776, ano em que se proclama a Declaração de Direitos do Homem americana, as teorias jusnaturalista e contratualista, propiciam a consagração dos direitos humanos e fundamentais, segundo Pérez-Luno (2002). Ainda o autor entende que, neste contexto histórico, as ideias sobre dignidade humana e direitos humanos ganham relevância e tornam-se “ingredientes básicos na formação histórica da idéia dos direitos humanos; duas direções doutrinárias que alcançam seu apogeu no clima da Ilustração” (LUNO, 2002, p. 23).

Bobbio (1992) defende os direitos humanos como não oriundos das supracitadas teorias, ao menos, no tocante à jusnaturalista. Neste sentido, o autor parte da “ideia de que os direitos humanos são direitos naturais, os que cabem ao homem enquanto homem é meramente tautológica, não servindo para traduzir seu verdadeiro significado e seu preciso conteúdo” (BOBBIO, 1992, p. 17-32). Nesta linha, seguem os ensinamentos de Silva (1992, p. 157), em que, os direitos humanos, “são direitos positivos, históricos e culturais, que encontram seu fundamento e conteúdo nas relações sociais materiais em cada momento histórico”, não encontrando lugar nos direitos naturais, aqueles inerentes à pessoa humana.

Malgrado persistam divergências no que tange à origem dos direitos humanos e da consagração da dignidade da pessoa humana, não há de negar que do contexto histórico

referente às teorias jusnaturalista e contratualista, filtram-se os primeiros conceitos de dignidade, o que ocorre por volta dos séculos XVII e XVIII. São Tomás de Aquino, citado por Andrade (2009, p.2) foi quem primeiro afirmou que a dignidade existe no homem, enquanto indivíduo e a este é intrínseco, conceituando dignidade como “inerente ao homem, como espécie; e ela existe *in actu* só no homem como indivíduo, passando desta forma a residir na alma de cada ser humano”.

Igualmente, a visão de Kant (2007, p. 77) sobre dignidade se desdobra em “valor íntimo” ou uma “coisa acima de todo preço, e, portanto não permite equivalente”. A concepção de Kant possui muito significado no processo de evolução dos direitos humanos, sendo que a dignidade para ele ainda “quer dizer um valor incondicional, incomparável, cuja avaliação, que qualquer ser racional sobre ele faça só a palavra respeito pode exprimir convenientemente” (Id., 2007, p. 79). O autor leva em consideração a vontade racional do ser humano, uma vez que só este tem condições autônomas de criar leis e segui-las. Assim, a autonomia é a base da “dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional” (Id., 2007, p. 79).

Das ideias de Kant, resta a noção de que a “dignidade é intrínseca ao homem, sendo esta impossível de relativização por parte do Estado ou da sociedade” (ANDRADE, 2009, p. 4), tendo em vista a sua característica de autonomia. Isto significa que a dignidade não pode ser considerada sem que haja liberdade de vontade ao homem, caso contrário, seria a dignidade instrumento de controle da sociedade. Embora a concepção de Kant seja uma forte base de dignidade aos Estados, o Nazismo Alemão demonstrou a insuficiência da teoria. O período acarretou tanta humilhação ao ser humano, que se viu diminuído a um animal irracional, sendo sua moral, suas roupas, sua famílias, seus documentos engolidos pela ditadura, como se os direitos não mais existissem. Para Rosenvald (2005), a racionalidade se perde quando há a perda da identidade por meio de atrocidades como as praticadas no período nazista. O ser humano ao ser afastado de suas condições básicas, somente o instinto de sobrevivência subsiste.

A fragmentação do ser humano em todos os sentidos marcou a “década sangrenta”, ensejando a urgência em consolidar os direitos humanos em todo mundo, o que veio a ocorrer na própria Alemanha em 1949, após a guerra, quando a dignidade da pessoa humana, na concepção de Kant foi inserida pela Lei Fundamental de Bonn, estabelecendo em seu art.1º, § 1º, frase de que a “dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os poderes estatais” (ALEMANHA, 1949).

Desta forma, embora a dignidade advenha de uma fonte filosófica, foi tardiamente positivada, e os direitos dela oriundos, como direito à vida, à igualdade, à saúde, segurança, dentre outros, foram estabelecidos no final da Segunda Guerra Mundial. Estados e cidadãos passam a sujeitos de direito internacional de âmbito universal, sendo que aos primeiros cabe a obrigação de proteger e garantir os direitos humanos, sem impedir o exercício desses direitos, como por exemplo, a liberdade de expressão, de associação ou reunião (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1996). Neste sentido “a universalidade dos direitos humanos traduz a absoluta ruptura com o legado nazista, que condicionava a titularidade de direitos à pertinência à determinada raça (a raça pura ariana) (PIOVESAN, 2013, p. 204).

Este foi o caminho percorrido para se chegar à humanização dos direitos, que foram inseridos na agenda da comunidade internacional em 1945, quando esta entendeu que deveria se buscar solucionar problemas de cunho econômico, social, cultural e também humanitário, promovendo assim “o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, cor, sexo ou religião” (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 1996, p. 13).

A Comissão de Direitos Humanos criada pela ONU ficou responsável pela elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembléia Geral em 1948 na cidade de Paris. Assim a Declaração Universal é um marco para que novas relações internacionais e novos temas que envolvem a tutela internacional, sejam estabelecidos (ONU, 1948). Seu artigo 1º faz menção ao princípio da dignidade, dispondo que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.” (ONU, 1948)

Ressalta-se que nem sempre as determinações oriundas do sistema internacional de proteção aos direitos humanos têm sido praticadas de forma plena. Razões como guerras, diferenças culturais e econômicas entre países, resistência de países em detrimento desses direitos, resistência à restrição da soberania, limitam ações internacionais de proteção aos direitos humanos, bem como, impedem que esses governos reconheçam e pratiquem esses direitos.

Mesmo assim, a DUDH é considerada a referência dos direitos humanos e será analisada em tópico específico como legislação internacional que faz referência direta ao direito à moradia digna.

Temas como o direito das mulheres, das crianças, o trabalho escravo, problemas raciais, passaram a ser motivos de discussão pela ONU, resultando em documentos internacionais específicos, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o

PDESC (1966), a Convenção Internacional para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

A moradia digna está prevista em tratados de forma esparsa, como na própria DUDH, no PDESC e comentários e resolução recorrentes deste. Assim, na verdade, a moradia não possui um documento específico até o momento, mas foi incorporado como tema geral e problemático de assentamentos urbanos pela ONU, devido à urgência do tema.

Durante a Guerra Fria, as Relações Internacionais volta-se para construção de questões de segurança e defesa e, problemas como os na habitação, passam a fazer parte da agenda internacional, a partir do reconhecimento pelos governos, das conseqüências da urbanização desenfreada. Assim, a ONU abriu o espaço para discussões acerca do tratamento dado ao tema habitação, no entanto, os debates foram acontecendo de forma lenta.

A Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) ocorreu em Vancouver, no Canadá, de 31 de maio a 11 de junho de 1976, ainda no período da Guerra Fria, com um debate multilateral sobre o tema, com a participação dos países membros das Nações Unidas. O objeto desta primeira conferência foi a criação da Agência Habitat ou Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNCHS), que é o organismo responsável em garantir e proteger a moradia digna, iniciando com o propósito de focalizar as análises em problemas habitacionais causados por desastres naturais, guerras civis, conflitos urbanos, bem como tentar solucioná-los por meio do provimento de moradia a refugiados ou famílias que perderam suas casas nessas situações emergenciais. A cooperação com os Estados na implementação de políticas de habitação também seria uma das finalidades abarcadas na primeira conferência. (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 1996).

Contudo, acrescenta-se que a Habitat I ocorreu em meio à Guerra Fria e a crise do petróleo, que segundo Mauad (2011), são dois motivos para que a cúpula se valesse de um caráter mais estatal do que pragmático. Mesmo que houvesse um alerta às questões sociais, a segurança e defesa dos países ainda imperavam nos debates da comunidade internacional. Outro agravante é que neste momento, os estudos sobre os assentamentos humanos ressaltavam um aumento das populações urbanas numa visão pessimista, com futuro incerto das cidades e sem propostas condizentes com a realidade, marcando a primeira conferência de forma negativa.

Os problemas urbanos se tornam tema de debate internacional e assim passam a compor objeto de análise e debate para a ONU. O acelerado crescimento urbano não era mais um problema unilateral. Com ele, outras questões também passaram a ser discutidas pela

cúpula internacional, tais como, irregularidade de assentamentos populares, ausência de infraestrutura das cidades, problemas de transporte e acessibilidade, poluição ambiental, ausência de tratamento de esgoto e outros resíduos, dentre outros assuntos afins.

A expansão das questões urbanas, fez com que o plano de ação do Habitat fosse reorganizado, passando de prestador de assistência a países que apresentavam situação de emergência em habitação para um órgão cooperador de programas urbanos e promotor do fortalecimento da gestão local (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 1996). Neste sentido, acrescenta Alves (2001, p. 249) que, do período em que se deu a Conferência de Vancouver até a segunda conferência, houve um salto na população mundial de 1,7 bilhão e “à luz do contínuo crescimento das cidades e da degradação generalizada dos ambientes urbanos, é pertinente a interpretação de que as recomendações daquele primeiro encontro teriam ficado no papel”.

Destaca-se assim, que o UNCHS passou a ressaltar a importância do estabelecimento de parcerias com a participação de comunidades locais, bem como, aponta a democracia, a participação, a transparência, o respeito aos direitos humanos como pilares essenciais para uma nova prática, o desenvolvimento sustentável (BONDUKI, 1996).

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) ocorreu somente em 1996 em Istambul com foco em dois objetivos, quais sejam, assentamentos humanos sustentáveis e habitação adequada para todos. Metas deveriam ser alcançadas por meio de ações vinculadas em âmbito mundial, nacional e local (BONDUKI, 1996).

Uma das formas de analisar os problemas habitacionais e promover os debates se deu através da chamada internacional para que governos locais pudessem apresentar experiências inovadoras no campo de habitação relacionadas aos temas propostos na conferência. A seleção dos projetos resultou em um acervo disponibilizado em um banco de dados de práticas de gestão local para que outros países também pudessem acessá-los. Com isso, o UNCHS tornou-se um observatório global da habitação, onde todos os países interessados puderam, a partir de então, conhecer outros projetos habitacionais e trocar informações sobre seus próprios projetos (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 1996).

Dentre os temas surgidos da seleção de experiências, quatro destacam-se e podem ser considerados referências para a Habitat II, quais sejam, “o novo papel dos poderes locais, a questão das parcerias, o direito à moradia e um “novo enfoque para o tema da infraestruturas urbanas” (ROLNIK; SAULE JUNIOR, 1996, p. 15). Dos eixos da habitação adequada sugeridos pelo UNCHS, o direito à moradia é o que mais interessa a este estudo.

Desta forma, o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, impõe aos Estados a prática progressiva desse direito, por meio de dois pilares, quais sejam, os planos e programas de habitação e a proteção eficaz do direito à moradia.

## 2.2 A MORADIA DIGNA CONFORME A ONU

### 2.2.1 Da Normatização Internacional

Desde a proclamação da Declaração Universal de Direitos Humanos, mecanismos de tutela desses direitos foram sendo constituídos, conforme já dito anteriormente, por meio de tratados internacionais específicos, como Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) - PDESC, sendo este analisado em tópico específico, a Convenção Internacional para Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Os instrumentos legais mencionados são fonte de consagração de direitos humanos e liberdades fundamentais. Os Estados que os ratificam comprometem-se com seus cidadãos, com os demais Estados Partes e com toda a comunidade internacional. Passam a ser responsáveis pela aplicação do conteúdo das normas ali impostas devendo, assim, manter o respeito e a aplicação dos direitos e liberdades aceitos.

Os textos internacionais se complementam e são lidos de forma a tornar os direitos humanos interdependentes e indivisíveis entre si, ou seja, os direitos civis e políticos não são aplicados sem que haja garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais e vice-versa. O desenvolvimento destes últimos não é possível sem o efetivo exercício dos direitos civis e políticos impostos e, é através deste elo, que programas e políticas desenvolvidos em qualquer área do direito humano, tornam-se possíveis. A interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, mesmo que contidos em diferentes documentos, constituem a visão mais completa destes direitos e das liberdades fundamentais tutelados pela ONU.

Os direitos estão interligados, sendo a moradia um importante elo entre os pactos e tratados internacionais. Tanto isso é verídico, que a garantia à moradia digna não se esgota nos documentos que aqui serão analisados pormenorizadamente. O direito à moradia é tratado

diretamente na DUDH, considerado o Estatuto Jurídico do Direito à habitação (ONU, 2004), pelo PDESC, Comentários n. 4, 5 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como, por relatório da ONU, cujo tema foi recentemente abordado. Pode ser observado, por exemplo, na Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as normas de Discriminação Racial, em que o direito a um alojamento é uma conclusão da junção da igualdade sem distinção de raça, cor, etnia ou nacionalidade e dos direitos econômicos, sociais e culturais. Este documento internacional está dentre os textos mais ratificados pelos Estados (ONU, 2004).

As mulheres e crianças também possuem documentos próprios de proteção à sua dignidade e o direito à moradia se faz presente, uma vez que é dever dos Estados a garantia de uma vida decente, principalmente no tocante à habitação, saneamento, eletricidade, água, enfim, todos os requisitos necessários para manutenção da dignidade da pessoa humana. Os referidos documentos são respectivamente, a Convenção Sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) e Declaração das Nações Unidas dos Direitos da Criança (1959) com a Convenção dos Direitos da Criança (1989) (ONU, 2004).

Outro documento internacional que também trata do tema é o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que faz a menção no artigo 17. No entanto, não o faz de forma direta, por isso não será analisada em tópico específico, o que não torna menos relevante. A referência à moradia de que trata este artigo, é com relação à vedação de arbitrariedade ou ilegalidade direcionada ao indivíduo e à sua família, esteja ele em momento privado dentro ou fora de sua residência. A Recomendação Geral n. 16 do Comitê de Direitos Humanos da ONU (2000), discorre sobre o artigo 17, no entendimento de que cada pessoa, assim como sua família, deve estar protegida contra interferência ilegal ou arbitrária de sua privacidade e ingerências da mesma ordem em sua honra e reputação. Na opinião do Comitê esse direito deve ser garantido contra todas as interferências e ataques, sejam de autorizações estatais ou de indivíduos ou de pessoas jurídicas.

Da mesma forma, os trabalhadores, tanto nacionais como os migrantes, os refugiados e os povos indígenas possuem a moradia digna como fonte de dignidade da pessoa humana, reforçando a amplitude do tema habitação. A ONU atualmente conta com cerca de 40 convenções e recomendações abordando a relevância da habitação como um direito humano e que deve ser concedido a todos os povos e nações, como uma obrigação imperiosa dos Estados. A habitação sendo preservada e concedida conforme as recomendações, tratados e convenções da ONU, ou seja, aplicada como um direito humano primordial, os demais

direitos humanos, como educação, transporte, lazer, alimentação adequada presumir-se-ão concedidos, uma vez que acompanham o conceito de moradia adequada.

Neste sentido, o ser humano é protegido de arbitrariedades externas, seja por decisão política, jurídica ou pessoal. A relação que se faz com a moradia adequada neste artigo advém do requisito segurança, que é um dos desdobramentos da moradia adequada, mas frise-se que esta não é a pretensão direta do artigo, uma vez que, mesmo o indivíduo estando munido da segurança e de todos os outros requisitos que envolvem a moradia adequada, pode sofrer violação de sua privacidade.

Por fim, o direito à moradia é uma garantia aceita e deve ser exercido pelos Estados que ratificaram os instrumentos legais e seus complementos que serão a seguir estudados. Passa-se então ao estudo específico dos instrumentos legais reconhecidos pelo Brasil e pelo Chile, DUDH, PDESC e seus complementos, como os comentários números 4 e 7, assim como, o último relatório da ONU, pela referência que fazem ao direito à moradia adequada.

#### *2.2.1.1 Moradia Digna na Declaração Universal de Direitos Humanos*

O intuito da Declaração Universal dos Direitos Humanos é “consolidar a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados” (PIOVESAN, 2013, p.1), bem como, reforçar a ideia da existência de uma determinação de cunho universal baseada no respeito ao princípio da dignidade humana. Os direitos tratados pela Declaração são inalienáveis e inerentes a toda pessoa humana que passa a ser titular dos direitos. Por isso, basta ser humano para adquirir tais direitos.

Importa reforçar o alcance desta Declaração, tendo em vista que a amplitude de todos os termos, dentre eles o direito à moradia digna, é uma de suas principais características. Assim, o documento é capaz de abarcar “um conjunto de direitos e faculdades sem as quais um ser humano não pode desenvolver sua moral e intelectual”. Outra característica marcante é a “universalidade: aplicável a todas as pessoas de todos os países, raças, religiões e sexos, seja qual for o regime político dos territórios nos quais incide”. Assim, a Declaração objetiva “delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais” (PIOVESAN, 2008, p. 19-20).

Os projetos sociais associam-se às determinações e aos princípios abarcados pela referida Declaração e, o direito à moradia, aparece como um relevante meio de reparação dos

Estados aos seus habitantes, pelos males históricos adquiridos com tantos anos de inércia. Uma das primeiras referências ao direito à moradia adequada está no Artigo XXV da DUDH, que diz, textualmente:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (BRASIL, 2011).

Neste sentido, a habitação adequada é hoje considerada um direito básico e de todos, ou seja, é universal, voltado para o cumprimento de todos os Estados, que devem internamente propor políticas públicas eficazes de combate a déficits habitacionais. A atenção ao direito de moradia é universal, mas deve, sobretudo, ser praticado em países com menor grau de desenvolvimento econômico e social, nos quais, os direitos humanos são violados com maior frequência.

O direito à moradia está presente em conjunto com os outros direitos, como alimentação, cuidados médicos, serviços sociais indispensáveis, conforme pode se observar no supracitado artigo e na prática, quando verdadeiramente concretizado, termina por compreender todos os outros direitos. A moradia por si só não é eficaz, ela carrega todos os demais direitos humanos. Assim, o Estado quando fornece condições de moradia adequada, seguindo os termos e princípios de dignidade, consegue também suprir as necessidades básicas de todo ser humano. Esta concepção é trabalhada tanto nesta Declaração quanto em outros documentos internacionais que referenciam a moradia digna.

Por isso, a moradia está presente no rol dos direitos humanos e para Benacchio (2013) não se resume numa casa, num teto com quatro paredes. A moradia tem maior amplitude e resulta num lugar capaz de compreender segurança para viver, além de possibilitar qualidade de vida ao ser humano que ali habita, com vistas a manter a sua dignidade, sua saúde mental e física, assim como o seu desenvolvimento. Abarca ainda a proteção contra ameaças externas, meio ambiente sadio, infraestrutura adequadas às necessidades de moradia a custo acessível, proximidade com o local de trabalho, espaço adequado, lazer e serviços públicos; enfim um lugar no qual se possa viver em paz e na plenitude do gozo dos direitos humanos.

A partir desses pressupostos, é possível extrair que toda pessoa tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família moradia digna, sendo então indispensável esse entendimento no tocante ao alcance desse direito. Compreende-se que moradia é um “conjunto de condições que devem estar contempladas na configuração do espaço urbano, que vai muito além da oferta da unidade habitacional e do favorecimento às condições para o seu acesso” (PAGANNI; ALVES; CORDEIRO, 2015, p. 174).

Desta forma, é certo que a moradia é um direito social e deve ser tratado como tal. A Declaração abrange e prevê todos os direitos que o ser humano necessita e o faz de forma generalizada, universal, sendo esses direitos tratados de forma pormenorizada em pactos e outros documentos que complementam e formam a legislação internacional, conforme já mencionado. Um dos documentos que mais interessam e classificam a moradia digna como um direito social é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que será a seguir analisado.

### *2.2.1.2- Moradia Digna no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais E Culturais*

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC), amplamente considerado como o instrumento central para a proteção do direito à moradia adequada, nos mesmos moldes da DUDH, refere-se ao direito de todos a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e com a melhoria contínua das condições de vida (BRASIL, 1992).

Artigo 11 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

Dentre as características já estudadas que envolvem a dignidade da moradia, estão ainda o respeito ao espaço físico adequado com condições para o pleno exercício dos direitos humanos. A condição humana exige que o local de moradia seja apto para, no mínimo, conseguir restabelecer o indivíduo que trabalha, resguardar sua intimidade, bem como, consiga reunir outras condições básicas que forneça qualidade de vida (BENACCHIO, 2013). Por isso, se diz que a moradia adequada não se resume a quatro paredes e um teto, seu conceito é bem mais amplo e, abrange um lugar seguro que possibilite ao ser humano ter saúde física e mental, acesso a tudo aquilo que traz qualidade de vida, como trabalho, ambiente sadio, educação, transporte, serviços públicos, lazer, enfim, tudo que se agrega a uma vida digna. Ao indivíduo que falta algum desses atributos, não goza plenamente dos direitos humanos.

Neste sentido, mais uma vez é possível compreender a abrangência do direito à moradia, que envolve todos os outros direitos sociais e sem eles não é possível concretizá-lo. Isso reforça ainda mais sua relevância, eis que, quando o Estado se compromete a implementar políticas habitacionais, estas acabam por atrair os outros direitos, ou seja, o Estado não se compromete tão somente com a construção de moradias populares, por exemplo, ele também deve investir em infraestrutura para que naquele local, o indivíduo tenha acesso a hospitais, creches, escolas, transporte público, lazer, dentre outros direitos essenciais ao ser humano.

Assim, segundo Benacchio (2013, p. 191) o direito humano à moradia como se relaciona intimamente com os outros direitos essenciais, é “um direito social em sua dimensão positiva sendo informado pelo princípio da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social, na dimensão negativa é relacionado com os direitos de liberdade, de igualdade formal e do Estado de Direito”. Ainda. Para o autor o direito humano à moradia é “autônomo, todavia, no relacionamento com os direitos sociais aproxima-se do direito à saúde (habitação livre de doenças), ao passo que nos direitos de liberdade há destaque ao direito de propriedade” (2013, p. 191).

Desta forma a moradia adequada merece ainda mais delineamento pelo disposto no documento por ora analisado. Além de não se resumir a um teto e quatro paredes, também deve incluir: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, tais como, redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica, ter em suas proximidades escolas, creches, postos de saúde, transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros; custo acessível; habitabilidade, ou seja, moradia adequada com todas as condições de proteção a quem nela habita; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, ou seja, a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, etc.; localização adequada e adequação cultural, ou seja, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social (BRASIL, 2009).

Como uma forma continuada do presente estudo, o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também adotou alguns comentários gerais sobre o direito à moradia adequada. Os Comentários Gerais nº 4 e 7, em especial, traduzem as questões relacionadas à habitação e fornecem uma orientação confiável sobre as disposições do PDESC (BRASIL, 1992). Os comentários de seus desdobramentos merecem análise pormenorizada, o que será feito a seguir em tópico específico.

### *2.2.1.3- Comentários Gerais N. 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, vem por meio dos comentários gerais número 4, 5 e 7, fazer recomendações específicas no tocante ao tema direito humano à moradia digna. Trata-se de uma interpretação do artigo 11 do PDESC. Segundo Benacchio (2013, p. 192), do comentário número 4 de 12 de dezembro de 1991, destacam-se os seguintes requisitos referentes à moradia e dispostos no 8º ponto: “(i) segurança legal da ocupação, (ii) disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestrutura (iii) acessibilidade, (iv) habitabilidade, (v) facilidade de acesso, (vi) localização e (vii) adequação cultural”.

No que tange à segurança legal da ocupação, o Comitê recomenda que a posse seja protegida de agressões externas. O indivíduo tem o direito de estar na posse de moradia, por meio de relação jurídica de direito privado ou público, seja por propriedade, locação, posse concedida pelo Poder Público, habitação de emergência e até mesmo, assentamentos informais (BENACCHIO, 2013) toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade.

A disponibilidade diz respeito à infraestrutura completa que o Poder Público deve fornecer quando realiza políticas de habitação. Segundo este requisito, a moradia digna carrega a residência e todos os outros atributos que a complementam, quais sejam, educação, saúde, transporte, fornecimento de água potável, luz, esgoto e acesso aos serviços públicos.

A acessibilidade também está compreendida dentre os pontos que conceituam moradia adequada. O Estado deve atentar para os baixos custos de manutenção da moradia, que não deve comprometer a renda familiar principalmente no que concerne às necessidades básicas. Ainda, o Estado deve criar mecanismos de diminuição dos custos na construção de moradias às famílias de baixa renda, por meio de financiamentos e subsídios, garantindo assim, o seu acesso a todos os membros da sociedade. Miolo complementa afirmando que o Estado deve “subsidiar esses custos aos que não disponham de rendimentos econômicos suficientes, bem como criar modelos de crédito para financiar a construção e aquisição de moradias para as pessoas hipossuficientes economicamente” (BENACCHIO, 2013, p. 193).

Outro aspecto que merece destaque quanto acessibilidade é a recomendação de que os proprietários e locatários sejam protegidos dos baixos custos. Assim, conforme a recomendação cabe aos Estados proteger os possuidores de aumentos de aluguéis não razoáveis. Contudo, neste caso específico, a recomendação não traça um meio para que o Estado intervenha na economia sem acarretar prejuízos no setor privado. A determinação somente focaliza em “garantir disponibilidade de acesso a materiais naturais nas sociedades que os utilizem como bens de construção” (BENACCHIO, 2013, p. 193).

A habitação deve oferecer condições de proteção contra eventos climáticos. O requisito da habitabilidade recomenda que a moradia proteja seus moradores da chuva, unidade, calor e vai além, pois deve garantir que o local seja limpo, ao ponto de não transmitir doenças. Desta forma, um ambiente saudável, permite um melhor desenvolvimento de seus habitantes, bem como, diminui taxas de mortalidade por falta de estrutura na moradia.

Outro ponto relevante é a facilidade de acesso no que diz respeito às pessoas que dela mais necessitam como, os deficientes físicos, idosos, crianças, enfermos, enfim, todos aqueles que se encontram em situação hipossuficiente perante os demais (BENACCHIO, 2013). Neste sentido, dispõe o comentário: “obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido” (ONU, 1991).

Não seguindo a ordem exposta no comentário, passa-se à análise da adequação cultural, cuja ideia se baseia na manutenção da identidade cultural da habitação quando de sua construção. Segundo este requisito, os materiais utilizados na construção de moradias e as políticas devem “possibilitar apropriadamente a expressão da identidade [...]”, bem como, devem “assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas” (ONU, 1991).

O requisito localização pode ser visto como amplo, por abranger desde a ideia mais óbvia que seria o acesso a creches, escolas, o trabalho e hospitais, até a preocupação com o comprometimento financeiro que uma família pode sofrer, caso esse acesso seja restrito ou com os danos causados à saúde, caso a moradia esteja localizada em meio à poluição. Assim, dependendo da localização da moradia, pode o indivíduo hipossuficiente, vir a ser lesado por transtornos de ordem financeira, física e psicológica. Condições precárias desta importância, além de ocasionar as lesões citadas, ainda facilitam a segregação do espaço urbano, que deságua em outros fatores que impedem o desenvolvimento de uma maneira geral, como a separação nítida de classes e a especulação imobiliária.

Por isso, o requisito localização e seus adjacentes em conjunto com demais, são relevantes e definem tudo aquilo que deve ser agregado à moradia. Não menos importante, o comentário número 7 de 20 de maio de 1997 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, complementa o conceito de moradia, ao dispor sobre violação aos direitos humanos por meio da desocupação forçada ou despejo forçado, além de elencar meios de proteção para esta hipótese.

Segundo Benacchio (2013, p. 194) a desocupação forçada “é o afastamento de pessoas, famílias ou comunidades de forma compulsória, contra a vontade dos ocupantes, de suas casas, terras ou localidades onde vivem com ou sem participação direta do Estado”. Há várias hipóteses de retiradas forçadas de famílias de suas residências, que podem se dar por conta de guerras, formação de hidrelétricas, conflitos sociais ou até mesmo pelo próprio processo de capitalismo e industrialização. Todos os meios de desapossamento forçado devem ser banidos pelos Estados, que têm a obrigação de criar mecanismos legais para impedir que pessoas, principalmente as hipossuficiente economicamente, sejam compelidas a sair de suas casas.

Por fim, ambos os comentários seguirão em anexo com os teores referentes à habitação adequada, para melhor compreensão de seus ditames.

#### *2.2.1.4 Resolução a ONU sobre moradia adequada*

Nos dias 10 e 11 de março de 2014, a 25ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, adotou resolução referente à moradia adequada em que reafirma termos já analisados contidos na DUDH, no PDESC, bem como em resoluções anteriores e comentários. Diga-se de passagem, que a importância desta nova resolução, refletirá na próxima Conferência das Nações Unidas sobre Habitação Adequada, que ocorrerá em outubro de 2016.

A Resolução demonstra preocupação com dados atuais de habitação, tais como, “o fato de que mais de 860 milhões de pessoas ainda vivem em assentamentos urbanos pobres, sem serviços e sem planejamento, número acima dos 725 milhões de 2000” (ONU, 2014) e que mesmo com os esforços dos Estados, os números negativos ultrapassam os de melhoria. Esta observação relaciona-se às persistentes condições vulneráveis de parte da população, que inclusive perdem suas moradias em desastres naturais, ou por força de atitudes humanas, como o desemprego. Por este motivo, a Resolução reabre a discussão no tocante à segurança

jurídica da posse, que tem também outro fator, que é o aumento de moradias alugadas observadas dentre as populações hipossuficientes.

Perante a situação apresentada, o Conselho reconhece

que a segurança da posse estimula o exercício do direito à moradia adequada e é importante para o exercício de muitos outros direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, e que todas as pessoas deveriam ter um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças (ONU, 2014).

Nota-se que mais uma vez a Resolução rebate um tema que já fora pautado anteriormente, neste caso, pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que conforme já estudado, dedicou o comentário número 7 à análise da segurança jurídica da posse, que é um dos fatores para o alcance da moradia adequada ou digna. Com o fim de impulsionar os Estados a promoverem políticas habitacionais dignas, ainda reconheceu a necessidade de instaurar meios de proteção das formas variadas de posse, dentro do processo de desenvolvimento urbano, seja mediante da melhoria de moradias em favelas, seja por meio de planejamento urbano que garanta a participação da sociedade e extinga a segregação.

Desta forma, a referida Resolução destaca que os governos locais e nacionais devem assegurar o exercício do direito à moradia adequada, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, assim como deve priorizar a eliminação da exclusão social, da desigualdade e da discriminação como violações dos direitos humanos e evitar a criminalização e estigmatização das pessoas devido à sua situação de moradia. O compromisso assumido pelos estados e seus municípios deve estimular ações que extingam despejos forçados e moradores de rua, que são duas das violações mais graves do direito à moradia adequada nas cidades. Cada país deve ainda garantir a incorporação do direito à moradia adequada e outros direitos humanos como elementos essenciais de toda a legislação, políticas e programas urbanos, incluindo a política fiscal, alocação de recursos e ordenamento do território, dentre outros direitos alheios ao tema (ONU, 2014).

O alcance do direito humano à moradia é também ressaltado quando lançada a obrigação aos Estados, para que estes sejam mais presentes na elaboração de medidas legislativas que garantam sua plena realização, bem como, coloca os órgãos internacionais em posição de colaboradores dos Estados, principalmente no tocante a assistência técnica e econômica.

Vistas as principais referências internacionais sobre moradia digna, é notório que, embora o tema não se esgote neste âmbito, os critérios ali determinados são base para que os Estados adéquem suas normas. As recomendações feitas aos Estados vão além dos critérios

analisados, por também carregarem a determinação de responsabilidade de extinção da desigualdade social decorrente da moradia inadequada. Desta forma, a moradia segundo a legislação internacional envolve a promoção de políticas públicas habitacionais que diminuam o déficit dos Estados e tragam vida digna, segurança, acesso a todos os serviços públicos necessários ao ser humano aliada a um trabalho que ponha fim à discriminação de pessoas pela situação de moradia.

O Brasil e o Chile são dois países que possuem políticas habitacionais, inclusive com semelhanças e, por isso foram escolhidos para análise no presente estudo. A moradia digna está prevista na Constituição e legislações do Brasil, de forma diferente do ocorre no Chile, que não possui previsão constitucional e legal que garanta moradia digna, entretanto, são notáveis as práticas de políticas de habitação nos dois países, cujas análises sobre os marcos legais, as dificuldades de implementação e resultados serão analisados nos capítulos que se seguem.

### 3 A MORADIA NA AMÉRICA LATINA: ÊNFASE PARA BRASIL E CHILE

#### 3.1 VISÃO DA ONU SOBRE MORADIA NA AMÉRICA LATINA

Em 2012 a ONU, por meio do programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, lançou um relatório denominado o “Estado das cidades América latina e do Caribe: rumo a uma nova transição urbana”, como forma de explicar os motivos pelos quais há dificuldades em se alcançar habitação adequada nas regiões analisadas. Assim, aspectos geográficos e políticos a seguir analisados, são discutidos no relatório para se buscar propostas sobre o que é necessário fazer para os países envolvidos melhorem as condições de vida de suas populações. A princípio, vale frisar que as regiões focalizadas são consideradas as mais urbanizadas do mundo, ao passo que necessitam de atenção por demandarem um trabalho mais intenso de seus governos diante de desafios enfrentados, como, o desenvolvimento urbano. (ONU, 2012).

Segundo este estudo da ONU (2012), a população da América Latina e do Caribe chegou a quase 80% de sua população vivendo em cidades. Este índice é considerado o mais alto do mundo, praticamente o dobro da existente na Ásia e África e maior do que o grupo de países mais desenvolvidos. Até 2020 chegará a 90% no Brasil e nos países do Cone Sul e 85% nos países da região Andino Equatorial. Dentre as observações apontadas, destaca-se que o número das cidades aumentou 6 vezes em 50 anos, sendo que a metade da população urbana está em cidades com menos de 500.000 habitantes e 14% em megacidades, sendo esta última considerada qualquer aglomeração urbana com população superior a 10 milhões de habitantes (ONU, 2012).

No tocante às cidades intermediárias<sup>1</sup>, o estudo chegou a uma conclusão relevante, uma vez que elas têm-se tornado atrativas, devido à melhora em alguns serviços públicos, com destaque para o abastecimento de água. Outro ponto destacado no estudo relaciona-se ao êxodo migratório, que do campo para as cidades perdeu espaço para migrações entre cidades,

---

<sup>1</sup>Pontes (2006) entende as cidades médias como “centros urbanos com condições de atuar como suporte às atividades econômicas de sua hinterlandia [...] e atualmente podem manter relações com o mundo globalizado, constituindo com esse uma nova rede geográfica superposta à que regularmente mantêm com sua esfera de influência”

além disso, aponta um aumento nos movimentos da população dentro das próprias cidades, entre centros e periferias (ONU, 2012).

A expansão urbana nas regiões focos de análise resultam também na integração de municípios, que por ultrapassarem os seus limites territoriais, absorvem fisicamente outras áreas urbanas em processo de conurbação, favorecendo o aparecimento de grandes áreas urbanas para compor uma área metropolitana. No entanto, observa-se um abrandamento demográfico, o que para a ONU (2012) é um dado positivo, visto que a estabilidade demográfica permite que os governos concentrem esforços na melhoria de infraestrutura dos espaços urbanos. O que ainda preocupa a ONU (2012) é o fato de que a expansão urbana esteja contínua diante da redução da taxa de natalidade, ou seja, as cidades estão se expandindo num ritmo que excede o aumento de sua população. Esta análise demonstra que a expansão urbana está na contramão do padrão de crescimento sustentável.

Em números, o estudo demonstra que o crescimento nas regiões da América Latina e do Caribe desde o século passado não tem sido constante, uma vez que, na década de 1960 a população da região aumentava em média 2,75% e atualmente se eleva em 1,15%, juntamente com a média mundial. Estima-se que até 2030 a população irá crescer em menos de 1% ao ano, exceto em El Salvador, em que a expectativa é oposta. As populações do Brasil e do México correspondem à metade da população regional, respectivamente, 18,5% e 33%. Já o Caribe e América Central correspondem a 7% da população, enquanto que o Cone Sul equivale a 12% e os países Andino-Equatoriais, 22%.

Costa (2012) destaca a crítica de Erik Vitrupp, técnico da ONU sobre esse processo de expansão em que, quanto menos concentradas as cidades, mais investimentos são necessários em serviços públicos, sendo justamente essa a desvantagem do crescimento desordenado das cidades. Essa forma de crescimento é por ele chamada de expansão horizontal e, como exemplos, cita no relatório as cidades brasileiras de Manaus, Brasília e Belém.

Ligado ao crescimento demográfico está o dado referente ao déficit habitacional nesta região. O montante de moradias necessárias à população depende não só de números em si, mas de números, como o crescimento populacional em conjunto com outros fatores, como avanço na transição urbana, aumento das políticas de acesso à terra e à moradia para os pobres e tamanho das famílias. Assim, se o país cresce em sua população e avança na prática de normas e culturas que propagam a habitabilidade adequada, o déficit habitacional, por sua vez, tende a diminuir. O déficit habitacional, conforme o censo de 2010, leva em conta as habitações secundárias numa coabitação e quantas destas necessitam de melhora em sua

estrutura. Abaixo segue gráfico 1 com número de residências por cada 1000 habitantes nos países envolvidos na pesquisa, dentre eles, Brasil e Chile, senão veja-se:

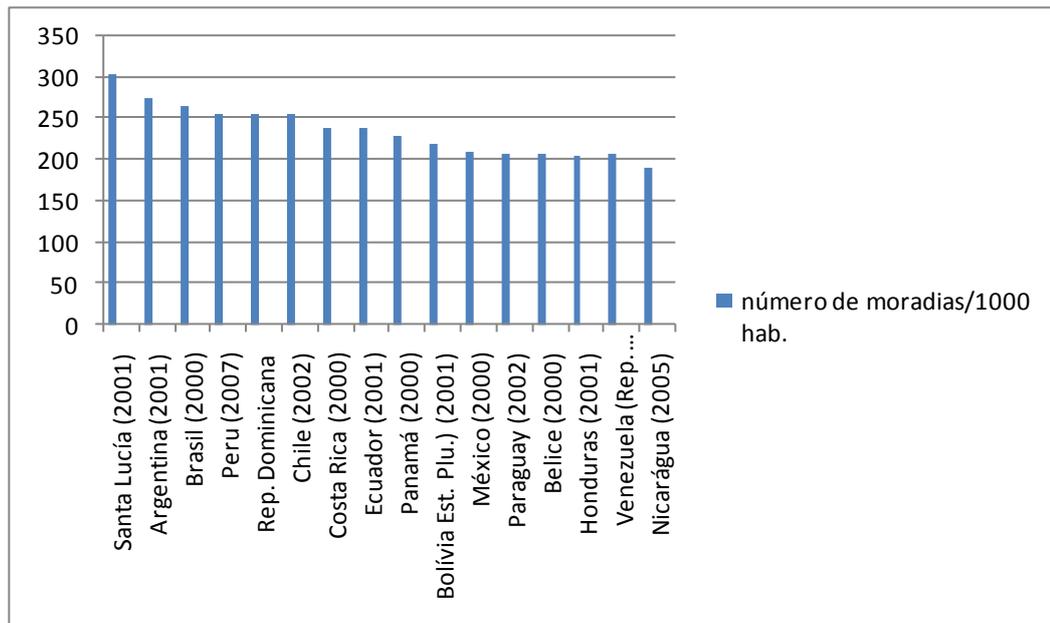


Gráfico 1- número de residências por cada 1000 habitantes

Fonte: ONU (2012)

Vista a porcentagem de habitantes, expectativas de crescimento para a região e relação destas com a moradia, passa-se para outro problema que também é apontado no relatório e ocorre dentro das regiões, onde a população é distribuída de forma desigual, assim como o Brasil. Para Costa (2012) até o período em que o relatório foi divulgado, 124 milhões de habitantes das regiões analisadas viviam em situação de pobreza, ou seja, um quarto da população da América Latina e do Caribe. Dados de 2015, apresentados por meio do Relatório “Panorama Social da América Latina 2015”, demonstram um índice de pobreza ainda maior, que chega a 175 milhões de habitantes (CEPAL, 2015) só na América Latina, um aumento significativo diante dos dados de 2012, por ora estudados.

Frisa-se que, diante dos dados atuais de pobreza, as recomendações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), é a busca do fim da pobreza em todas as suas formas, da geração de “empregos de qualidade, com direitos e proteção social, preservação do salário mínimo e proteção do gasto social, que mostra uma diminuição em seu ritmo de crescimento”, assim como, é urgente explorar novas fontes e mecanismos fiscais de financiamento que tornem sustentável a política social e os avanços alcançados na última década (CEPAL, 2015).

Um dos avanços alcançados e que merece sustento por parte dos governos dos países latino americanos, trata-se do aumento da renda *per capita*, observada no relatório de

2012. São de fato índices significantes, uma vez que, as 40 principais cidades produzem um Produto Interno Bruto (PIB) anual de mais de 842 milhões de dólares e cerca de 2/3 do PIB são fruto de áreas urbanas, nas quais ficam concentrados serviços e as indústrias. O processo de migração também contribuiu para o aumento do PIB que chegou a mais de 10% em alguns países, fato que se deve ao aumento do fluxo de remessa<sup>2</sup>, que foi de 10 vezes nos últimos 20 anos. Países como México, Brasil e Guatemala se destacam de forma absoluta dentre os que mais receberam dinheiro de remessa, conforme dados do Fundo Multilateral de Investimentos (ONU, 2012).

Desta forma, “as remessas têm um peso considerável nas economias nacionais e se tornaram um componente básico de renda para muitas famílias” (ONU, 2012, p. 41). O Chile, que é um dos países escolhidos para fins de análise de políticas habitacionais, não está nesse rol.

Diante dos dados apresentados e das influências sobre a moradia nos países da América Latina, Costa (2012) observou que, embora desde 1970 a renda per capita das regiões analisadas tenha quase triplicado no período entre 2010 e 2012, as condições de habitação não acompanharam este desempenho e ainda são precárias. Isso se comprova entre a parte população urbana que ainda vive em habitações semelhantes a favelas e, atualmente chega a 111 milhões, que é um número superior ao observado há 20 anos. Significa dizer que, mesmo a população apresentando-se em decréscimo demográfico e um PIB em crescimento, o que para os governos pode ser positivo por facilitar a concentração de investimentos em políticas públicas habitacionais, o que se nota é uma demanda cada vez maior por melhores condições de moradia.

Ainda, vale acrescentar a preocupação apontada no referido relatório sobre o ligeiro processo de favelização na América Latina, cujo índice não se apresenta maior que a média mundial, segue um caminho contrário ao esperado para a região (ONU, 2012).

Por isso, foi recomendado aos governos dessas regiões, que modifiquem os modelos de urbanização com vistas a tornar os espaços urbanos melhores para as pessoas, por meio de políticas públicas sustentáveis. Segundo conta do relatório as regiões precisam promover uma política territorial e planejamento urbano para “melhorar os actuais padrões de crescimento, impedir expansões espalhadas na cidade e incentivar adensamento, com melhor

---

<sup>2</sup>“As remessas financeiras dos migrantes para seus familiares nos países de origem contribuem para o aumento da renda, tendo diferentes impactos econômicos e sociais, sejam positivos sejam negativos. Essa contribuição poderia também financiar, sob determinadas condições, projetos de desenvolvimento”. Assim, as remessas contribuem para o “aumento do poder de compra das famílias dos migrantes e têm um efeito em cadeia para toda a comunidade envolvida” (PEREIRA, 2010)

aproveitamento do espaço, evitando assim uma maior segmentação física e social” (ONU, 2012, p. 17).

Deve-se admitir que nem todos os dados apresentados negativos. Alguns pontos mais otimistas também podem ser observados no relatório. Trata-se do alcance de 92% da população sendo servida por água tratada, o que significa que parte das metas fixadas pelos Objetivos do Milênio estão sendo colocados em prática. A região tem, de maneira geral, conseguido enfrentar os desafios de suas grandes cidades e para isso, foi imprescindível a solidificação da democracia e do desenvolvimento econômico (COSTA, 2012). No Brasil alguns exemplos se destacam, como o projeto de inclusão social nas favelas do Rio de Janeiro, modelo de transporte de Curitiba e o orçamento participativo criado em Porto Alegre.

### 3.2 MOTIVOS DA ESCASSEZ DE MORADIA NO BRASIL

O investimento em políticas de habitação pelo Estado é uma tentativa de rebater os seus próprios equívocos do passado que insistem em impactar no presente. A evolução do espaço urbano tem íntima ligação com o a inserção do ideário capitalista nos países e o problema habitacional a ele também se alinha.

Embora se reconheça o caráter essencial em promover serviços urbanos e moradia que de fato combata a pobreza no país, ainda persistem aglomerados urbanos sem qualquer estrutura física, com precariedades notáveis, principalmente entre as camadas mais baixas da população. A problemática tem um velho motivo já mencionado, qual seja, a inserção do sistema capitalista que culminou em uma segregação tanto social, quanto do próprio espaço urbano. A solução existe, mas está sendo desvendada, tornando-a de longo prazo. E como se deu tal motivo?

No Brasil, os problemas habitacionais destacam-se desde tempos remotos. Bonduki (1998) aponta que em São Paulo, as habitações precárias era há muito tempo observadas e só passaram a ser consideradas um problema pelas autoridades por volta de 1880, quando deram início as atividades urbanas voltadas ao setor cafeeiro, acarretando na expansão do mercado de trabalho que teve como consequência as péssimas condições de moradia dos trabalhadores, constituindo inclusive grave ameaça à saúde pública.

O risco à saúde pública e a piora das condições urbanas fez aumentar a taxa de ocupação de moradias. Os problemas habitacionais no final do século XIX chegam de forma simultânea aos primeiros registros de segregação do espaço urbano. Há registros de que até meados de 1870, quase não havia diferenças entre residências em toda cidade. O centro era tomado pelas residências tanto da classe média, quanto dos "mais abastados", pelo comércio e oficinas. Bonduki (1998) explica que o fato da cidade ainda não possuir na época grandes dimensões, a segregação espacial ainda não preocupava. O aparecimento de novas funções menos favorecidas no mercado, o acúmulo de capital de outro lado, bem como a consequente em divisão bairros operários e residenciais faz nascer a segregação (BONDUKI, 1998). As elites empenhavam-se em construções modernas com base nos modelos europeus. As habitações populares, assim como já previsto por Proudhon (1987), estavam longe das prioridades da época e aí se encontra o equívoco.

Imagina-se o final do século XIX voltado para o crescimento isonômico das cidades, provavelmente o cenário atual seria diferente. Ao contrário, enquanto na São Paulo da "segunda fundação" (PAULA, 1954), a elite desfrutava da ascensão da cidade, com edificações de influência européia, cafés, confeitarias, teatros, livrarias como no Rio de Janeiro e Paris, os operários viviam encobertos e esquecidos em seus alojamentos. Somente seriam lembrados se tornassem uma ameaça às condições sanitárias da cidade. Um visão bastante elitista sobre os relatos de sanitaristas eram esboçados pela Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operações e Cortiços no Distrito de Santa Efigênia (MOTTA, 1984).

Diga-se de passagem, que além da ausência do Estado na resolução da questão habitacional da época, os trabalhadores, muitos deles imigrantes pobres, ainda sofriam preconceito e racismo pela situação em que vivam. Em um trecho destacado por Bonduki (1998, p. 26), higienistas relatavam que os "indivíduos que vivem na miséria e abrigados aos pares, em cubículos escuros e respirando gases mefíticos, que exalam de seus próprios corpos não asseados, perdem de uma vez os princípios da moral e atiram-se cegos ao crime e ao roubo [...]". Tão quão desagradável a leitura do trecho supracitado, o é a recomendação dada pelos próprios higienistas na época, que lançam um alerta radical ao poder público, qual seja, a necessidade de intervenção e criação de uma lei restritiva e a ruptura com as posturas liberais e com a privacidade do domicílio.

Qualquer possibilidade de aproximação com os operários a fim de solucionar de maneira humanizada os problemas advindos da segregação socioespacial era remota. O caos das epidemias fez com que o Estado passasse a intervir nas consequências do acúmulo de trabalhadores mal remunerados que ali se aglomeravam. As construções em larga escala e

sem estrutura de saneamento de água e esgoto, passam a constituir uma ameaça à saúde pública, acarretando num inevitável "controle sanitário das habitações" (BONDUKI, 1998, p. 29).

O Estado tenta tomar o controle da produção e o consumo das habitações com a criação do Código Sanitário em 1894. No entanto, ainda relutava em regulamentar as condições de trabalho, duração da jornada, o trabalho do menor, dentre outros direitos também relevantes na melhora da condição de vida do proletariado (FAUSTO, 1977). Na Primeira República, entre 1889 e 1930, o Estado ainda se limitava-se a "manter um aparato policial para controlar os trabalhadores e defender as instituições" (BONDUKI, 1998, p. 27). Situação esta observada até meados de 1919, ocasião em que o Parlamento homologa o Tratado de Versales que obriga o Brasil a regulamentar as condições de trabalho.

Para se chegar às primeiras políticas de habitação para todos, o país em geral passou por um processo de evolução que perpassa os projetos atuais. A importância de se formular políticas públicas de iniciativa e fomento estatais voltadas para área de habitação foi sendo moldada e enxergada aos poucos pelos governantes. As leis de controle sanitário e de produção das habitações, que marcam uma primeira intervenção estatal de ordem social no final do século XIX, assim como o proletariado que ganha força com a Consolidação das Leis Trabalhistas e a Lei do inquilinato que demonstra um estado mais intervencionista e regulador do mercado imobiliário, ajudam a desenhar a relevância em se resolver o problema habitacional como se fossem peças de um quebra-cabeça.

As políticas sociais no Brasil ganham mais destaque após o golpe de 64, que marca uma nova fase de intervenção estatal, sendo o setor da habitação inaugurado pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Os principais programas alternativos ou reformistas do BNH foram: Profilurb, criado em 1975; Promorar, em 1979; e João-de-Barro, em 1984. Contudo, a face de empresa pública escondia controvérsias no seu processo de formação, tais como, a "filiação da política da Companhia ao modelo SFH/BNH do pós-64 e a concepção de provisão pública de habitação" (ROYER, 2002, p. 8).

Para Bollafi (1972), os objetivos do BNH desviavam-se em favor dos aspectos financeiros em detrimento dos projetos sociais, contradizendo o seu propósito no discurso. Na transmissão de todas as suas funções para a iniciativa privada, o BNH transmite também os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fazendo girar o mecanismo de acumulação do setor privado, deixando de elevar o nível de vida das populações urbanas. Além disso, tudo indica que o problema da habitação "apesar dos fartos recursos que

supostamente foram destinados para a solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural" (BOLLAFI, 1975, p. 53-54).

Seis anos após a criação do BNH, registrou-se um aumento do déficit habitacional em 76%, sendo tão contraditório que não havia mais possibilidades de prosperar. Para Botega (2007, p. 68) o SFH/BNH “era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional”, no entanto fugiu do seu objetivo principal, ao menos no que pregava, “de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia”. O Programa Nacional de Habitação do período de Fernando Henrique Cardoso, em documento oficial, considera SFH regressivo por beneficiar as camadas de renda média e alta da população e insuficiente por produzir apenas 5,6 milhões do total de 31,6 de novas moradias.

Já na Nova República, a opção do governo em enfatizar os aspectos financeiros do setor habitação (PIZZA JÚNIOR, 1989). No período em questão os “órgãos econômicos e financeiros do governo passaram a formular e gerir as políticas para a área, e as atribuições do BNH foram divididas entre Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional, o que resultou, na prática, em um reforço da dimensão financeira” (ROYER, 2002, p.29).

Destacam-se nesse período projetos como o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), Produrb-Habitação de urbanização de áreas de regularização fundiária, Companhia de habitação popular (COHAB), que reuniu os Programas de Agentes Promotores e Cooperativas (PROHAP) e o chamado Empresário Popular (PEP). A criação do PAIH demonstra estar marcada “pela subordinação institucional da habitação como questão de assistência social e pela centralização do financiamento na CEF, que as propaladas reformas progressistas do começo da Nova República tinham sido um fracasso” (ROYER, 2002, p. 30).

As utilizações dos recursos do FGTS também marcam o governo Collor. Estima-se que se 95% do investimento em habitação popular nos anos de 1990 e 1991 foram realizados por meio do FGTS, mas a prática de liberação de verbas e as contratações acabaram sendo objeto de investigação em uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que destinou-se a apuração de irregularidades, o que de fato restou comprovado, ao constatar-se que o grande volume de contratações comprometeu o orçamento dos próximos anos. Essas contratações de objetivos públicos ficaram conhecidas como “empreendimentos-problema” (ROYER, 2002).

A transparência na gestão pública ganha espaço no governo de Itamar Franco, que criou o Ministério do Bem-Estar Social e os conselhos comunitários. Neste período destacam-se projetos como Habitar-Brasil, voltado para grandes e médias cidades e o único financiado

com Orçamento geral da União e o Morar-Município, voltado para pequenas cidades (ROYER, 2002). Outros projetos semelhantes foram sendo implementados nos governos seguintes, com denominações e abrangência diferentes. O governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade aos programas do período de Itamar. No entanto, os programas, com destaque para o Habitar-Brasil e o Pro-Moradia não contaram com um número significativo de contratações que se deve à falta de estrutura financeira e ausência de capacitação dos Estados e Municípios como condutores diretos dos programas.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o mais recente projeto governamental, é financiado pela CEF e em suas duas versões, nos governos Lula e Dilma, incorporou as camadas com baixa renda na construção de moradias. Com a criação do Ministério das Cidades fica mantida uma secretaria orientada para a produção de moradias de interesse social, a constituição de fundos de financiamento que passaram a ampliar os recursos para a área, bem como a criou-se conselhos de inclusão dos variados segmentos sociais. O aperfeiçoamento de regras de execução e controle de obras (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013), torna os governos mais comprometidos com as demandas sociais. O PMCMV, por ser foco de estudo, será analisado em capítulo específico, motivo pelo qual não restou mais aprofundado neste capítulo.

### 3.3 MOTIVOS DA ESCASSEZ DE MORADIA NO CHILE

Conforme já ventilado em tópicos anteriores, a industrialização alavancada no século XIX atraiu mão de obra de trabalhadores do campo que, em processo de migração, aumentou a população das cidades. Ocorre que, as necessidades básicas dos trabalhadores, como, acesso à moradia, saúde, infraestrutura, enfim, tudo que hoje é considerado um direito humano básico, na época não foi levado em consideração, causando o caos e a degradação do obreiro. Segundo Hidalgo (2002), no Chile, as habitações populares do século XIX, eram caracterizadas por três tipos: os cortiços, os chamados “los cuartos redondos” e “los ranchos”.

Os cortiços correspondem às condições precárias de habitação coletiva, fruto da iniciativa de grupos aristocráticos, que construía casas com pouco investimento para locação dos trabalhadores. Já os quartos redondos não possuíam luz ou ventilação, apenas as portas eram os meios de circulação de ar dessa espécie de acomodação (RIVERA, 2012). O conjunto de quartos redondos formava os cortiços chilenos. Os los ranchos tratavam-se de

“construções que tinham sua origem tipológica na construção rural, tendo como base as habitações indígenas” (FUENTES, 2008).

No entanto, no entendimento de Hidalgo (1999), no Chile, embora discretas, as ações políticas habitacionais se iniciam ainda no século XIX, diferenciando do Brasil nesse aspecto. A Prefeitura de Santiago, em 1883, se valeu de concessões com construtoras para construção de moradias operárias, sendo que em 1888 regularizou a construção dos chamados “conventillos”, que trata-se de um conjunto de quartos redondos, uma construção precária espacial que se ia “pela repetição ao longo de uma rua interna que também servia como pátio coletivo” Este modelo de moradia surgiu no Chile a princípio para movimentação do mercado de locação de imóveis. Os grupos aristocráticos da época que possuíam imóveis centrais se valeram da regularização dos conventillos para subdividir seus imóveis e alugar como moradia operária.

Na necessidade de melhorar o planejamento das cidades chilenas, alguns regulamentos municipais passaram a regular a construção dessas habitações, impondo limites territoriais e incentivando a construção de moradias com saneamento. Houve então a proibição de quartos redondos sem janelas, bem como, foi concedido maior poder aos governos locais para regularização de seus saneamentos. Em, 1883, conforme já descrito, a Câmara Municipal de Santiago estabeleceu controle e regras para construção dos quartos dos trabalhadores. Em 1891, a Lei da Comunidade, também permitiu os municípios de promoverem incentivos fiscais para construção de cortiços higiênicos (HIDALGO, 2012).

Para a época, foi um avanço na limitação de construções desumanas, tendo a Igreja Católica importante papel na resolução do problema da habitação e “no sólo entregar un hogar sino otorgar un estilo de vida, lo que apela a cambios más profundos en la sociedad y dando un giro en el tipo de beneficencia que había operado en el último siglo” (IRARRÁZAVAL, 2006, p. 45).

No final do século XIX e início do século XX, novos desenhos arquitetônicos para moradias são criados para os setores médios da sociedade. Segundo Fuentes (2008), ainda é possível encontrar exemplos das chamadas *cités* em bom estado de conservação. Ainda para o autor, as *cités* são mais um resultado da “carência habitacional das famílias pobres e operárias que começam a se transferir do campo para a cidade, criando uma nova organização social com necessidades e reivindicações próprias” (FUENTES, 2008).

Em 1906, a Ley de Habitaciones Obreras considerando a realidade das moradias dos trabalhadores da época, foi a primeira na América Latina a tentar solucionar as questões

advindas da expansão do espaço urbano. Embora o Estado Chileno tenha criado regulamentos que iniciaram a mudança nas questões habitacionais, o período marcado por habitações desumanas estendeu-se ainda por longos anos. As condições mentais, sociais e biológicas decorrentes dos problemas de moradia obreira, passaram a ser analisadas como fonte de preocupação pelas autoridades da época e logo tornou-se um problema de saúde pública. Assim como no Brasil, as habitações obreiras chilenas tiveram questionado o seu estado sanitário, que segundo o que fora publicado no Primeiro Congresso Nacional de Arquitetura e Urbanismo de 1934, se constituiu como um grave problema para vida de toda a população de Santiago. A principal causa de doenças, como tuberculose, que afetou entre 350.000 a 450.000 pessoas, foi a superlotação destas moradias. Outros males como o alcoolismo e mortalidade infantil que chegou a 25% das crianças que ali nasciam, foram consequências significativas do modo de vida a que estavam sujeita a população obreira. Desta forma, alastrou-se uma cultura preconceituosa, pelo perigo que os obreiros significavam aos demais habitantes de Santiago, gerando já uma espécie de segregação espacial e social, com consequências psicológicas e físicas aos habitantes dos conventillos. Um trecho do estudo lançado pelo supracitado congresso dizia que “la habitación antihigiénica encierra un grave peligro para la salud física y moral de nuestra raza, ella no tiene solo una repercusión material, sino que influye también psíquicamente en sus habitantes” (LÓPEZ; CEA. 2011).

O que foi dito até aqui, marca um indício de políticas habitacionais que no decorrer do século XX tornam-se mais frequentes. Adianta-se que legislações e constituições não são o ponto forte das políticas chilenas, que são implementadas atualmente mais com base em legislações internacionais. Nota-se também que o processo de crescimento urbano foi inicialmente semelhante ao brasileiro ao menos no tocante às condições de moradia dos obreiros. Notáveis iniciativas do Estado Chileno o colocam à frente do Estado Brasileiro, como exemplos, tomam-se as legislações aqui discutidas.

Há de se considerar finalmente que, embora o Chile tenha se valido de normas e leis de forma precoce perante os demais Estados Latino Americanos, é notório que as tentativas de redução do déficit habitacional e desigualdades sociais por meio de programas habitacionais não lograram tanto êxito quanto mereciam, pelo tamanho da experiência, que será mais adiante discutida, inclusive em comparação com a brasileira.

## 4 DAS NORMAS EM ÂMBITO NACIONAL

### 4.1 NORMATIZAÇÃO DA MORADIA NO BRASIL

#### 4.1.1 Da Constitucionalidade da moradia no Brasil

A Constituição da República Federativa do Brasil - CF/1988 faz várias menções ao direito de moradia, tanto de maneira direta, como de maneira indireta, conforme será demonstrado neste tópico. Ao tratar do direito à moradia, as normas a ela atinentes merecem interpretação de forma a buscar sua essência mesmo que a palavra moradia não seja citada no texto, ou seja, deve-se interpretar a norma partindo-se de sua verdadeira intenção<sup>3</sup>.

Assim, observa-se que já no início do texto constitucional, o artigo 1º traz a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (inciso III), bem como, o artigo 3º elenca dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). No que tange à dignidade da pessoa humana, ressalta-se que a moradia é a ele inerente por sua ausência impedir a concretização de outros direitos, como saúde, educação, trabalho e lazer (NASCIMENTO, 2012). Da mesma forma, a ligação entre o direito em questão e o fundamento constitucional funda-se na indissociação, pelo menos no tocante às condições mínimas para uma existência digna, e à liberdade que também é um dos direitos fundamentais do ser humano (CARDOSO, 2012).

Sobre a existência digna, é natural que o indivíduo tenha para si e sua família um local protegido contra intempéries, que lhe garanta privacidade e o mínimo de bem estar. Não sendo desta forma respeitado, o seu direito de existência restará prejudicado, assim como, o seu direito à vida e à autodeterminação. Já, a liberdade compreende o direito de ir e vir, de poder sair e chegar a lugar que consiga o indivíduo manter o núcleo de sua vida e de sua família, ou seja, o seu lar. Todo indivíduo perde sua liberdade quando é privado do direito de

---

<sup>3</sup> Sugere-se que a interpretação hermenêutica clássica parte do pressuposto de que a Constituição Federal, antes de tudo, é uma lei e como tal deve ser interpretada conforme sua verdadeira intenção, buscando-se para tanto, elementos históricos, gramaticais e lógicos. (LIMA, 2007)

ter um lar, o que torna este direito parte da dignidade do indivíduo, sendo, pois, indisponível e inviolável (CARDOSO, 2012).

A desigualdade social e a pobreza são duas realidades comuns ao Brasil, sendo a moradia uma extensão e exemplo de ausência estatal. É relevante o papel do Estado nos processos de erradicação da pobreza e da desigualdade social, diante da necessidade do cumprimento dos objetivos traçados na própria CF/1988, que por sua vez, segue as determinações do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve o Poder Público possibilitar que a igualdade seja distribuída dentre a sociedade, de forma a promover que os menos iguais exerçam plenamente os direitos relevantes para a efetividade da democracia (ARZABE, 2001)

O Estado reflete as conseqüências da pobreza, quando não permite o acesso pleno do indivíduo aos direitos fundamentais, principalmente a moradia, por apresentar íntima relação com os demais direitos sociais.

Dados recentes demonstram, ao menos no tocante à moradia, que a desigualdade e a pobreza não foram totalmente erradicadas, mas sofreram diminuição. Os dados do IPEA, mostrou o déficit habitacional de 10% do total de domicílios brasileiros registrados em 2007 diminuiu para 8,53% em 2012, o que representa 5,24 milhões de residência, ou seja, um valor significativo para os objetivos previstos constitucionalmente (IPEA, 2013).

Passando a outra previsão constitucional, de forma similar aos artigos estudados, o direito à moradia também está protegido pelo artigo 4º, inciso II, que menciona o Brasil como um país regido pelos direitos humanos em suas relações internacionais (SANTOS, 2013). Conforme já ventilado no primeiro capítulo, a moradia é reconhecida em tratados e convenções internacionais, desta forma, “perante os organismos internacionais, o Estado é obrigado a atender e dar proteção ao direito à moradia, sob pena de descumprir o seu papel junto à sociedade brasileira e junto aos órgãos internacionais” (SOUZA, 2004, p.131).

A moradia digna diz respeito a toda humanidade, tratando-se de um reconhecimento de âmbito internacional, reconhecido nos tratados internacionais a que o Brasil faz parte, assim como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos ratificados em 1992 (BRASIL, 2005).

Desta mesma forma, o artigo 5º da CF/1988, trabalha o direito à moradia de forma indireta, elencando dentre os direitos fundamentais, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo a casa asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou

desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (BRASIL, 1988);

Sobre o mencionado inciso, a princípio, diga-se que o domicílio, ou moradia, é considerado como o refúgio do ser humano, sendo o amparo para seu revigoramento, por isso, deve estar protegido contra qualquer inviolabilidade que não seja permitida legalmente, assim como ocorre para fins flagrante delito, prestação de socorro e desastres. Vale ressaltar a elasticidade no tocante ao conceito de moradia para fins de inviolabilidade dado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso em Habeas Corpus 90.376, que inclui qualquer aposento, mesmo que de forma coletiva, como ocorre com os quartos de hotéis. Neste sentido, a moradia entendida como um direito fundamental deve ter interpretação exclusiva, ampla e não restrita, sendo que a “inviolabilidade é a regra, só se admitindo ingerências estranhas ao domicílio em casos expressos pela Constituição da República do Brasil, de 1988” (GRANJA, 2012).

Transportando a determinação de inviolabilidade ao conceito de moradia digna, tem-se que a partir do momento que ocorre a adequação do indivíduo a um ambiente seguro, livre da violação de sua própria intimidade e de sua família, ali resta instaurado o respeito à dignidade da pessoa humana que, ainda, requer o mínimo de bem-estar e saúde para que o direito à vida também não sofra violações.

Saindo agora do âmbito da inviolabilidade e partindo para o direito de propriedade que envolve a moradia dentro do instituto da desapropriação, da função social da propriedade e da propriedade rural, a CF/1988, segue com suas referências no artigo 5º. A garantia do direito de propriedade está intimamente ligada ao cumprimento de sua função social, razão pela qual, merece destaque, uma vez que, esta se constitui por meio de diversas ações, de cunho privado ou público, sendo o direito à moradia uma dessas ações, quando concedida conforme os fundamentos de dignidade já analisados.

Observa-se que a propriedade remete o seu conceito ao direito privado, tendo em vista que ainda é utilizado aquele previsto no antigo Código Civil de 1916, que trata do instituto como o “domínio de um sujeito sobre um bem abstraindo-se a relação com um sujeito passivo dito universal, pois trata-se de todas as demais pessoas não proprietárias do bem em tela” (CASTRO, 2011). No entanto, a matéria não pode ser vista de forma exclusivamente privada, por estar disposta no texto constitucional, conforme já visto.

Assim, o Direito Privado regula a propriedade, levando em conta as relações dela oriundas e a CF/1988, trabalha a propriedade de maneira mais ampla, impondo limites positivos, como o substancial e, negativos como as limitações referentes a ações de terceiros.

O Estado deve se valer de meios eficazes de proteção ao direito fundamental à propriedade no tocante à intervenção de terceiros e de sua própria intervenção, ao mesmo tempo em que deve criar mecanismos que combinem a utilidade do bem e sua produtividade no aspecto social, levando-se em conta que a inutilização ou utilização errônea do bem, pode acarretar violência ou injustiça social (CASTRO, 2011). A moradia, analisada sob o enfoque da propriedade, deve então estar protegida contra ilegais intervenções, seja de terceiros ou do próprio Estado, para que atinja a sua real função social.

A inalienabilidade da propriedade rural também está referenciada pela CF/1988 e quando relacionada ao direito à moradia, ultrapassa os limites textuais, tendo em vista a universalidade deste último. Aliás, não há que se falar somente em inalienabilidade e universalidade da moradia, mas também em imprescritibilidade e irrenunciabilidade.

Ainda, a finalidade social da propriedade quando relacionada ao instituto da desapropriação social, prevista no texto constitucional, não requer outro objetivo senão o incentivo à utilidade social do bem. Seguindo pelos ditames constitucionais e para fixar a questão do direito de propriedade como uma garantia de dignidade, vale lembrar o artigo 170, que traz os princípios da propriedade privada e da função social como alicerces da ordem econômica, nos seguintes termos:

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:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; [...] (BRASIL, 1988)

Para finalizar a relação da propriedade à moradia digna, bem como frisar que se trata de uma garantia constitucional, alguns outros artigos que tratam do assunto propriedade imobiliária, propriedade rural e função social da propriedade, são imprescindíveis e serviram como base para um estudo voltado à moradia adequada da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2013. Tratam-se dos artigos 182, 183, 184, 186 e 191 da CF/1988.

O artigo 182 trata da função social da propriedade por meio da garantia de bem estar que a cidade deve oferecer aos seus habitantes. Assim, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar “[...] as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, e a propriedade urbana cumpre esta função “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988). Já, o artigo 183 e 191 garantem a moradia por meio de usucapião, que se dá quando a pessoa tem o direito de adquirir um bem imóvel e estiver na posse ininterrupta por mais de cinco anos, sem

que haja oposição e que também não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano (BRASIL, 1988).

A desapropriação para fins de reforma agrária é tratada no artigo 184, que exige a hipótese de não cumprimento da função social do imóvel rural, bem como, justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária. Para complementar o artigo 184, o artigo 186 trata do conceito de função social da propriedade rural, que ocorre quando sua exploração favorecer “o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL, 1988).

Estas foram as formas indiretas de garantia da moradia abarcadas pela CF/1988. A previsão direta está disposta nos artigos 6º, caput e 7º, inciso IV. O direito à moradia foi inserido no artigo 6º por meio da Emenda Constitucional 26/2000. Antes da referida emenda, o direito à moradia não era reconhecido “devido à lacuna expressa de regulamento acerca desse tema, concluindo-se, por conseguinte, que esse direito até o presente momento nunca tinha sido positivado no âmbito constitucional brasileiro” (SANTOS, 2013). Desta forma, o artigo 6º dispõe que 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” (BRASIL, 1988)

A partir de então, é certo que o direito à moradia, visto como um direito fundamental e imprescritível nasce com o indivíduo e só cessará com sua morte. A sua violação acarreta a proteção e direito à indenização ao indivíduo que a sofre, fazendo ensejar ainda a irrenunciabilidade desse direito (SOUZA, 2013). O benefício da sociedade é também resguardado a partir da Emenda 26 e para Souza (2004, p. 132) esta “buscou reproduzir os direitos já consagrados pelos preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, porem não de forma completa, tal como mencionado no artigo onze do referido pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. Desta forma, o Brasil deve se valer dos mandamentos internacionais já estudados e consagrados pela CF/1988 para promover o bem estar social, facilitando a aquisição de casa própria ao indivíduo, bem como garantir a continuidade das relações oriundas desse direito.

Por fim, o artigo 7º da CF é anterior à referida emenda e vem garantindo que o salário mínimo deve promover dentre outros direitos, a moradia. O inciso IV estabelece que o salário mínimo deve ser “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social [...]”, ensejando que, embora ainda não fosse a moradia tratada como um direito humano universal, primário do indivíduo, personalíssimo e social, havia com ele a

preocupação de garanti-lo dentro de outro direito, ou seja, o salário mínimo, que veio como meio de obtenção de moradia.

#### 4.1.2 A previsão de moradia segundo os contornos do Estatuto da Cidade e da Lei 11.124/2005

O Brasil possui uma vasta legislação amparada na CF/1988, que visa garantir a moradia digna e o direito à posse sobre bens imóveis. A CF/1988, conforme já ventilado, assegura o direito à dignidade da pessoa humana, bem como, o direito à propriedade, a subordinação desta à sua função social e as possibilidades de desapropriação, o direito dos indígenas e quilombolas e a função social da propriedade urbana (ROLNIK, 2013).

A Lei 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”, em consonância com a CF/1988, também estabelece instrumentos de desenvolvimento urbano, tais como planos diretores obrigatórios, expropriação de propriedades que não cumprem sua função social, criação de zonas de interesse social para desenvolvimento de habitações populares e participação da população (ONU, 2010).

Já o Sistema Nacional de Habitação (SNH), instituído em 16 de junho de 2005, também em consonância com a CF/1988, tem o objetivo de “detalhar as regras segundo as quais as iniciativas públicas relativas ao direito à habitação serão desenvolvidas, reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, em médio prazo, levantar e atender demandas decorrentes do crescimento populacional” (ONU, 2010).

O Estatuto da Cidade vem estabelecer normas que regulam o “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Foi com o advento dos artigos 182 e 183 da CF/1988, já analisados no tópico anterior e com fim de estabelecer normas gerais de política urbana, que o Estado iniciou um processo de criação de instrumentos jurídicos e técnicos voltados uma para gestão municipal democrática e sustentável. É pacífico o entendimento de que a propriedade e o solo urbano são bens de uso de todos, cabendo ao Município a sua tutela, por ser o ente mais próximo desta responsabilidade (TEIXEIRA, 2013).

Há outra determinação constitucional que remete à obrigação de tutela da propriedade e do solo urbano aos municípios. Trata-se do artigo 24, inciso I, que traz a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, ou seja, todos os entes da Administração

Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem competência para legislar sobre normas de desenvolvimento urbano, que se pautará em lei federal que tratar das diretrizes gerais (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Estatuto da Cidade abarca normas gerais de gestão urbana, baseadas em princípios e normas constitucionais, ao passo que se volta aos municípios, verdadeiros aplicadores desses instrumentos. O direito à moradia é um dos objetivos pretendidos pelo referido estatuto, dentre outros como a função social da propriedade e a participação popular. Vale acrescentar que o direito social à moradia quando posto no contexto da política urbana, que por sua vez é parte de um ambiente artificial, passa a ser visto como transindividual, ou seja, de interesse coletivo. Aqui, junção da previsão constitucional e da lei infraconstitucional (Estatuto da Cidade), relaciona-se à moradia como um ambiente sustentavelmente equilibrado e ao modo como o solo urbano e a propriedade são utilizados para alcançar a finalidade pública, que neste caso trata-se de habitação adequada para todos (TEIXEIRA, 2013).

A lei em questão já no início trata do direito à moradia. Conforme o artigo 2º, a moradia é uma das diretrizes gerais da política urbana para o alcance do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001). A facilitação da construção de moradias à população de renda baixa é um das formas de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. De acordo com o artigo 3º, inciso III, é de interesse da política urbana que a União promova por sua iniciativa, ou, em conjunto com os demais entes da Administração Pública Direta, programas que melhorem as condições de habitação por meio da construção de mais moradias, ou de melhorias no saneamento básico, de espaços públicos, calçadas, enfim, serviços que são essenciais a todos os indivíduos.

Outra forma a alcance da função social da propriedade está prevista no artigo 9º e 10º do Estatuto da Cidade, que merecem atenção por regulamentarem a determinação constitucional prevista nos artigos 182 e 183, que tratam das hipóteses de usucapião. Vale ressaltar que a espécie de usucapião tratada nos citados artigos é o especial urbano, já previamente previsto no artigo 183 da CF/1988, por trazer além dos requisitos de aquisição da propriedade, quais sejam, posse mansa e pacífica e o lapso temporal de cinco anos, é necessário também que o “usucapiante não seja proprietário de imóvel rural ou urbano; a área usucapienda não ultrapasse 250m<sup>2</sup> e que tenha o possuidor, ou sua família, no imóvel, fixado, residência” (BRASIL, 1988).

Há de se considerar que o Estatuto da Cidade não inovou muito em seu texto, mantendo parte do que já era previsto constitucionalmente. No entanto, apresenta a possibilidade de usucapião na área, do solo e da edificação (RAMOS, 2004).

Outra matéria que não está prevista na CF/1988 e passou a ser tutelada pelo Estatuto da Cidade é o usucapião coletivo. Conforme previsão legal, poderão ser usucapidas coletivamente as áreas urbanizadas acima de duzentos e cinquenta metros quadrados, cuja população de baixa renda ocupa como moradia fixa, pelo mesmo prazo de 5 anos, ininterruptos, sem oposição e sem identificação de seus donos.

Desta forma, nota-se uma intenção da lei de tornar ainda mais efetivo o direito de morar e fixar ainda mais a relevância da função social da propriedade, neste caso específico, da propriedade urbana. No mesmo sentido, a cidade deve ser um local acolhedor aos seus habitantes, sendo o Poder Municipal, com o auxílio dos demais Poderes, o responsável pela aplicação direta dos direitos sociais e urbanísticos aqui discutidos e a ele inerentes, principalmente por ser esse o Poder Público mais próximo da sociedade.

Outro instrumento que trabalha a questão da moradia no Brasil é a Lei 11.124 de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que por sua vez previu a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e recursos para habitação de interesse social e programas habitacionais (IPEA, 2013). É considerado o novo marco legal urbanístico, sendo um importante instrumento de atuação governamental até a criação do PMCMV de 2009, senão veja-se.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi possível observar uma política habitacional mais estabilizada, principalmente após a criação da Secretaria Nacional de Habitação, órgão integrante do Ministério das Cidades. Este órgão foi responsável pela sequência do chamado “Projeto Moradia”, fruto de debates com a sociedade civil e da idéia trazida de experiências de políticas de habitação em municípios com administrações do Partido dos Trabalhadores. A estratégia foi reforçar a responsabilidade das administrações locais, articuladas a outros níveis de governo, dentro do SNHIS, criado pela lei 11.124/2005 (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O SNHIS adveio de um projeto de lei de iniciativa popular, cujo movimento pautou-se na reforma urbana, no incentivo para criação de cidades mais justas e sustentáveis, assim como, buscou o acesso à moradia adequada para população de baixa renda. A principal finalidade do SNHIS foi a de promover políticas de habitação social por meio de sistema federativo e descentralizado, com auxílio de seus diversos promotores, dentre eles pessoas jurídicas de direito público, agentes públicos e sociedade civil (CARDOSO, 2008).

A aprovação desta lei foi uma conquista do Fórum Nacional da Reforma Urbana<sup>4</sup>, que, além disso, conseguiu a aprovação da Emenda Constitucional 26/2000, bem como, o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades e a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal. (CARDOSO, 2008). Ao aplicar-se a Lei 11.124/2005, normas já analisadas e outras como o Decreto 5.796/2006 (que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor), devem ser também observadas. Inclusive, dois dos fundamentos do SNHIS são frutos de outras normas, como a gestão compartilhada entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias (artigo 23 da CF/1988) e a gestão democrática (Estatuto da Cidade). Já o apoio ao cooperativismo, que é outro fundamento, é próprio do SNHIS (artigo 5º, inciso VII da Lei 11.124/2005).

Desta forma, a intenção do SNHIS foi integrar normas que trouxessem todas as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano, “prevendo a construção de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a gestão democrática dos seus recursos, através de um conselho composto de representantes da sociedade civil e da administração pública” (CARDOSO, 2008, p. 8).

A partir desta forma integrada de aplicação do sistema, foi possível pensar na descentralização do Fundo Nacional, por meio da criação de Fundos Estaduais e Municipais. Assim, consta do artigo 7º, que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criado “com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (BRASIL, 2005). Os artigos 9º e 10º prevêm a forma de gestão do FNHIS, que deverá ser feita por um Conselho Gestor, um órgão de caráter deliberativo e composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, e compete ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências (BRASIL, 2013).

A participação de Municípios e Estados ficou adstrita à criação de conselhos e fundos ou a adaptação de conselhos e fundos já existentes. Exige-se para ambos a finalidade voltada ao tratamento de políticas habitacionais de interesse social. A partir da implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, tornou-se imprescindível a adesão de Estados e Municípios ao SNHIS para promoção de políticas

---

<sup>4</sup>Trata-se de uma articulação de organizações brasileiras, que reúne movimentos populares, associações de classe, organizações não governamentais e instituições de pesquisa defensoras de promotoras do direito à cidade (BRASIL, 2016).

habitacionais de forma mais controlada, inclusive com relação aos recursos públicos recebidos (CARDOSO, 2008). Segundo Tonella, a adesão de Estados e Municípios ocorreu em 2007, ano de criação do PAC, sendo esta adesão, a “condição necessária para o fortalecimento da nova organização institucional do setor [...]” (TONELLA, 2013).

Vale acrescentar que o PAC foi criado em 2007, no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a intenção de promover “a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (BRASIL, 2012). No período que antecede a criação do PMCMV, a habitação de interesse social é uma das políticas abrangidas pelo PAC, cuja, gestão de recursos, respeitada as diretrizes da Lei 11.124/2005, do Estatuto da Cidade, do PlanHab e do Plano Participativo de cada município, deve investir em áreas prioritárias, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), ou ainda em áreas determinadas como prioritárias pelo Plano Diretor Participativo (CARDOSO, 2008).

Esse processo de integração apresentado pela lei revela também a importância da atuação dos Estados e como ela deve ser realizada em meio à participação dos municípios por meio de seus planos habitacionais. Nos termos do artigo 17, os Estados que aderissem ao SNHIS passariam a gestores das políticas habitacionais dentro de sua territorialidade, com a responsabilidade de integrar os planos de desenvolvimento regional aos planos municipais, de forma a coordenar as ações oriundas desta relação, principalmente nas áreas complementares à habitação. O incentivo aos municípios para implementação de suas políticas assim como, o apoio à política de subsídios, são formas de complementaridade previstas também pelo citado artigo.

Outro ponto relevante tratado na Lei 11.124/2005 é a competência do Ministério das Cidades, que passa a ser o coordenador das ações do SNHIS. O Ministério das Cidades concentrou tarefas como o estabelecimento de diretrizes para a prática de políticas públicas habitacionais de interesse social de âmbito nacional, elaboração do PlanHab, articulando-o com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação, assim como, é o órgão que monitora a implementação da política (BRASIL, 2005). Ainda deve-se acrescentar que entre 2006 e 2009 os recursos destinados ao FNHIS somaram 4,4 bilhões de reais, sendo 4.400 projetos beneficiados (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011)

No entanto, deve-se ressaltar que com o lançamento do PMCMV, consolidado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, os contornos traçados pela lei 11.124/2005, restringem às ações quase que exclusivas de “urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a

ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” (IPEA, 2013, p. 8) e, a habitação, também quase que exclusividade do Programa MCMV. O PlanHab entra como um plano estruturador de política habitacional, e o MCMV um dos programas de construção de unidades habitacionais. Diga-se um dos programas pela existência de outros como o “PAC Urbanização de favelas”. (IPEA, 2013).

Desta forma, o PMCMV passou a ser responsável pela atuação do Governo Federal na promoção habitacional que culminou em mudanças no próprio SNHIS, principalmente no tocante ao FNHIS que deixou de prover a habitação de interesse social (IPEA, 2013). Necessário se faz reafirmar que o MCMV deriva de estratégias esboçadas pelo SNHIS, que por sua vez se consubstancia no PlanHab. Este plano se volta para diretrizes e critérios de enfrentamento do déficit habitacional, enquanto que o PMCMV define estratégias de ação para construção de unidades habitacionais. Assim, nota-se que o PlanHab, embora seja um importante instrumento de aplicação da política de habitação de interesse social, ele não direciona, ao menos em sua totalidade o MCMV (IPEA, 2013), cuja análise será realizada de forma mais detalhada em capítulo específico.

Dito isto, é notório que a junção da legislação aos mandamentos constitucionais, é uma tentativa de coibir o crescimento das cidades sem planejamento territorial. Para que a política habitacional social derivada de qualquer programa implementado Poder Público alcance moradia adequada e logre resultados, como o desaparecimento da exclusão populacional pelo território e da pobreza e a diminuição do déficit habitacional, é necessário o perfeito entrelace entre a política e o planejamento territorial, que devem vir acompanhados de participação popular e controle social frente à gestão dos entes federativos.

#### 4.2 DOS MARCOS LEGAIS ATUAIS DA MORADIA DIGNA NO CHILE

O Estado Chileno, distinto do que ocorre no Estado Brasileiro, que possui previsão constitucional do direito à moradia como um direito social a ser promovido pelo Estado, assim como, legislações específicas para alcance da moradia adequada, não dispõe expressamente sobre esse direito em sua constituição, mas se vale de leis decretos que regulamentam a concessão de benefícios sociais na área de habitação. Iniciando pelos decretos, dentre os mais recentes, destacam-se o Decreto 49 de 2012, que regulamenta o Programa Fondo Solidario De Elección De Vivienda, o Decreto 1 de 2011, que regulamenta

sistema integrado de subsídio e o Decreto 255 de 2007, que regulamenta o Programa de Proteção ao Patrimônio Familiar (CHILE, 2016). As determinações preliminares deste último, diga-se desde já, são as que mais se aproximam de um conceito de moradia digna, uma vez que prevê a melhora das condições de habitação para fins de diminuição do déficit habitacional no Chile.

O Decreto 49 de 2012 renova um programa já existente que é o Fondo Solidário de La Vivienda, cujo decreto data de 2006. Embora o decreto não acarrete em determinações de cunho social, ou trabalhe os requisitos de moradia digna e disponha sobre os meios formais para aquisição de moradia social, deve-se levar em conta que este decreto e conjunto com outras normas que aqui ainda serão estudadas, possuem a finalidade de conceder moradia adequada para população chilena de baixa renda, o que já demonstra a vontade do Estado em promover políticas habitacionais que remetem às determinações legais de âmbito internacional sobre moradia digna.

O Decreto 1 de 2011, da mesma forma, não trata diretamente do conceito de moradia digna, pois regula a concessão de subsídio conforme a renda familiar do beneficiário. O subsídio é um complemento financeiro que o Estado oferece como meio de ajudar o beneficiário na aquisição de moradia própria, sendo o requisito a real necessidade mediante a baixa renda da família adquirente. Através desta ação estatal, o governo chileno também demonstra a vontade em estimular a diminuição do déficit habitacional do seu país, uma vez que o subsídio não é restituível. No entanto, a prática de concessão de subsídios não é recente e embora seja uma política positiva, não têm tido resultados tão satisfatórios para os beneficiários.

Como exemplo, cita-se o conjunto Villa dos Cóndores, construída na década de 90 com 900 moradias e um terreno desnivelado. A empresa responsável deixou falhas nas construções, como pouco reforço, estrutura metálica frágil e mal protegida de umidade do terreno. Os moradores tornaram-se proprietários de imóveis em péssimo estado e o SERVIU, o órgão responsável pela promoção de moradia social na época, para compensar as falhas no projeto, perdoou as dívidas dos beneficiários em 40% do valor da habitação. Outra consequência dos problemas da má administração do programa de subsídio foi a decretação da destruição do conjunto habitacional pelo parlamento e a revenda da habitação ao próprio SERVIU (SUGRANYES, 2009).

Por outro lado, o Decreto 255 de 2007, aparece como uma determinação contrastante à prática supracitada, por prever ações que envolvem a moradia digna, mesmo que desta não trate diretamente. São ações de cunho social e estrutural que devem ser

observadas pelo Estado após realizadas a entrega das moradias sociais. A manutenção das construções, bem como, o melhoramento destas por meio de outra política de subsídios é a base do decreto. A diferença para a previsão do Decreto 1 está na especificação melhoramento e ampliação das construções. É uma política que mais se enquadra no conceito de moradia, tendo em vista que, os beneficiários de moradias mal estruturadas, podem ter a chance de receber um novo subsídio para melhorar a sua condição habitacional e desta forma enquadrar-se no conceito de moradia digna.

Deve-se levar em conta que o decreto faz menção a propriedades comuns, como condomínios, construídos com ou sem subsídio anterior. Assim, o decreto não se volta a qualquer tipo de construção. O foco do decreto são as moradias condominiais construídas pelo MINVU, ou seja, só os beneficiários de moradias sociais estão sujeitos ao decreto.

O Estado Chileno não reconhece o direito à moradia em sua Constitución Política de la República de Chile (CHILE, 1980), no entanto, contempla os já estudados tratados internacionais, como o PDESC, que impõem o direito à moradia como um direito humano. Inclusive, contempla as recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já analisadas no capítulo anterior e, por isso não serão explanadas novamente neste capítulo.

O artigo 5º, inciso 2º da CPR/1980 reconhece que a soberania do Estado não é maior que o respeito aos direitos essenciais que emanam da natureza humana. Além disso, é “deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (CPR, 1980). Significa dizer que os direitos reconhecidos em tratados internacionais e ratificados pelo Estado Chileno, dentre eles o direito à moradia, demandam respeito, garantia e devem ser projetados para fins de colocá-los em prática. Neste sentido o Estado se compromete a “garantizar la calidad de la vivienda en términos de asegurar para sus habitantes una vida digna, de conformidad a las normas de derecho internacional sobre un nivel de vida y vivienda adecuados” (MOLL, 2013, p. 51)

A cláusula constitucional em questão importa em reconhecimento de direitos mesmo que não estejam expressos, como ocorre com a moradia adequada. Os direitos já consagrados pela CPR/1980 e aqueles que não estão expressos no documento constitui o chamado bloco de constitucionalidade, que segundo Alcalá, trata-se de

el conjunto de derechos de la persona (atributos y garantías) asegurados por fuente constitucional o por fuente del derecho internacional de los derechos humanos (tanto el derecho convencional como el derecho consuetudinario y los principios de ius

cogens)” sin perjuicio de los derechos implícitos, expresamente incorporados ya sea por el propio texto constitucional [...](ALCALÁ, 2007, p.14)

Assim, o Estado se obriga a alcançar a realização dos direitos reconhecidos, sejam eles oriundos de sua própria legislação ou de normas internacionais. O direito à moradia em meio a essa discussão tende a ser garantido, mesmo que o texto constitucional não o traga em seu corpo.

No artigo 19 do texto constitucional chileno, que trata dos direitos e deveres de todas as pessoas, poderia estar inserida a moradia digna, o que não ocorre. Isso faz com que o acesso à moradia adequada se concretize por meio de políticas estatais, que mais adiante restarão comprovadas que têm sido realizadas mediante subsídios conjugados ao mercado imobiliário privado (INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2012). O artigo 19 da CPR/1980, diga-se de passagem, equivale em grau de importância aos artigos 5º e 6º da CF/1988, que tratam dos direitos e garantias individuais e dos direitos sociais, respectivamente.

Entretanto, Bauzá (1998) se estende a uma visão mais pessimista no tocante às políticas habitacionais, por entender que a Administração Pública chilena se vale de duas formações políticas que interferem em suas ações, quais sejam, uma voltada ao Estado Liberal e outra ao *Welfare State*. Neste sistema, quando o Estado chileno segue uma via social, que visa o desenvolvimento sustentável, social, econômico e cultural, ele se utiliza de políticas para seu alcance. As políticas sociais nacionais, locais e regionais, mesmo sendo instrumentos pelos quais o Estado presta os serviços à sua população, são realizadas com maior interesse quando há previsão constitucional e legal para tanto. Por isso, para Moll (2012), o direito à moradia digna não é vislumbrado da mesma forma que os demais direitos previstos no artigo 19 da CPR/1980.

Assim, um direito que não está expressamente garantido na Constituição como fundamental, não inspira a criação de leis infraconstitucionais, nem a discussão em jurisprudências e doutrinas. Isto também acarreta em não reconhecimento de sua inviolabilidade e inalienabilidade, o que pode refletir tanto em uma decisão jurídica quanto no exercício desse direito (PISARELLO, 2003).

Vale destacar um projeto de lei que ingressou no Congresso Nacional Chileno em 2012, prevendo a moradia adequada para todos, com ênfase à população de baixa renda, orientada por planos e recursos estatais. O projeto pretende integrar a redação ao texto constitucional, mas até a presente data não houve discussão a seu respeito. O texto possui os seguintes termos:

La Constitución asegura a todas las personas: El derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Estado promoverá y financiará planes orientados especialmente a los sectores más necesitados. Las leyes respectivas regularán la forma de participar, individual o asociadamente en ellos y velarán por un uso eficiente y no especulativo del suelo, especialmente urbano (CHILE, 2012)

Nota-se, entretanto, que além das disposições oriundas de tratados internacionais, o estado Chileno possui algumas disposições legais que tacitamente demonstram a importância do direito à moradia, como a Lei de número 16.391 (CHILE, 1965), que institui o Ministerio de La Vivienda y Urbanismo. E, embora não haja reconhecimento expresso de moradia digna, o Chile se destaca junto ao Brasil com políticas voltadas para habitação, como ocorre, por exemplo, com o “el fondo concursable para proyectos habitacionales solidario” e o “programa de vivienda social dinamica sin deuda”(CHILE, 2015).

Neste sentido, enquanto a população chilena não tem a moradia como garantia fundamental e um dever do Estado, programas como, “Chile Barrio”, “Recuperación de Barrios”, “Subsidio de arriendo de vivienda”, os próprios “el fondo concursable para proyectos habitacionales solidario” e o “programa de vivienda social dinamica sin deuda”, dentre outros, vêm sendo articulados por meio de políticas e planos estatais (CHILE, 2012). Atualmente o supracitado Ministerio de La Vivienda y Urbanismo (MINVU) (Lei 16.391/1965) é o organismo nacional responsável pelos assuntos inerentes à moradia, assim como em nível regional, são as Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (Decreto 397/77) e Vivienda y Urbanismo e os Servicios de Vivienda y Urbanización (Decreto 355/77), o órgão responsável por supervisionar disposições administrativas, regulamentos e leis referentes à moradia (CHILE, 2012).

Diante do que fora analisado, resta clara a ausência de legislação específica sobre moradia digna. Está previsto na lei 16.391/1965, em seu artigo 2º, inciso 3º, que o MINVU é o órgão responsável por “dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanos y cooperativas de viviendas” (CHILE, 1965), o que remete à ideia que de alguma forma as políticas estão sendo regulamentadas, não por intermédio de algum órgão legislativo, mas pelo MINVU. À este também resta a obrigação de coordenar e ficar a cargo de todo o processo de planejamento urbano. Seus deveres vão desde a elaboração de planos de moradias urbanas e rurais para fins de desenvolvimento e conhecimento dos problemas sociais advindos da urbanização, até a finalização dos projetos e conclusão de obras neste setor.

O MINVU é hoje a maior autoridade executiva que concentra toda a responsabilidade de projetar política de habitação em âmbito nacional, colocá-las em prática,

fidcalizá-las, bem como, fomentar e auxiliar os Estados e Municípios para a consecução de planos nessa área. Para supervisionar as políticas implementadas, o órgão conta com outros dois órgãos já mencionados, as Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), órgão desconcentrado, cuja responsabilidade fixa em concretizar a política nacional de habitação e urbanismo em determinada região, realizando atividades de planejamento, programação, avaliação, controle e promoção dessas políticas e, os Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIUS), um órgão descentralizado e fiscalizador das disposições legais. Assim, este órgão tem o dever de observar se a política habitacional está sendo realizada conforme as determinações oriundas ou de tratados internacionais ou disposições legais MOLL, 2012.

Dito isto, sabe-se que o Chile mesmo não tratando diretamente do tema habitação adequada em legislação própria ou em seu atual texto constitucional, reconhece sua importância, ao permitir em seu ordenamento jurídico, a entrada de tratados que tão minuciosamente trabalham o tema. Isso se reflete em suas políticas habitacionais que serão objeto de estudo do próximo capítulo e seus resultados também serão analisados de forma comparativa às determinações que envolvem a moradia digna.

## 5 PROJETOS HABITACIONAIS NO BRASIL E NO CHILE

### 5.1 ESTRUTURA DAS DUAS POLÍTICAS

#### 5.1.1 No Brasil: Programa Minha Casa Minha Vida

No capítulo anterior, ao tratar dos contornos da legislação infraconstitucional, observou-se que a criação do PMCMV do Governo Federal em 2009, culminou em algumas modificações de cunho estrutural, possibilitando a divisão de responsabilidades do PMCMV e do SNHIS. O PMCMV passou a integrar a construção de unidades habitacionais, enquanto que o SNHIS, antes instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS como o carro chefe da política nacional, se volta para políticas de urbanização de assentamentos precários (IPEA, 2013).

O PMCMV é regulado pela Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e, como dito anteriormente, modificou a estrutura prevista na Lei 11.124/2005, tendo em vista que não mais se utiliza do FNHIS. Parte inicialmente, da alocação de recursos da União no montante 14 bilhões de reais a outro fundo, chamado Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e 500 milhões de reais ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011), operacionalizados pela CEF e gerenciados pelo Ministério das Cidades (GONÇALVES JÚNIOR et al., 2014). Os recursos do FGTS também passaram a ser utilizados no PMCMV 2, atendendo inicialmente famílias com renda de R\$ 1.600 a R\$ 3.275 (antiga FAIXA 2) e para de R\$ 3.275 até 4.300 ou 5.400 (antiga FAIXA 3) em municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, capitais estaduais ou municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes (IPEA, 2013).

A ideia PMCMV foi criar condições de aquisição de imóveis por famílias com rendas até 10 salários mínimos com base na ampliação do mercado da construção civil. Embora tenha se estipulado esse patamar de no máximo 10 salários mínimos, a maior parcela dos recursos destina-se às famílias com renda de até 3 salários mínimos, eis que ainda possuem prioridade no programa (GONÇALVES JÚNIOR et al., 2014).

Dentre as condições propostas pelo governo da época incluem-se a política de subsídios, maior liberação de crédito para aquisição ou construção de moradias e redução de

juros, que se concretiza com a criação Fundo Garantidor da Habitação. Ressalta-se que este fundo também ficou responsável pelo aporte de recursos para pagamento de prestações em caso de inadimplência dos adquirentes justificada por eventualidades, como o desemprego, por exemplo, (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

O PMCMV 1 continha as faixas 1, 2 e 3, sendo que a faixa 1 correspondia à renda mensal bruta de até 3 salários mínimos e as faixas 2 e 3 correspondentes à renda mensal bruta de 3 a 10 salários mínimos. Na faixa 1, o beneficiado recebia a totalidade do subsídio, pago pelo Orçamento Geral da União-OGU, enquanto que às demais faixas eram concedidas formas de financiamento especiais. O PMCMV, desde então é uma parceria entre União, Estados, Municípios e Entidades ligadas à área da habitação, cuja responsabilidade pautou-se no cadastramento de famílias e elaboração de projetos. À CEF, coube a análise dos projetos, gerenciamento e repasse dos recursos federais (SAPORITO, 2015).

Dentro da faixa 1, havia quatro formas de atendimento, quais sejam, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o PMCMV Entidades, o programa para municípios com até 50.000 habitantes e o já citado FAR. O PNHR focalizou na produção ou reforma de moradias, contanto que agricultores ou trabalhadores rurais fossem organizados de maneira associativa por entidades sem fins lucrativos. O PMCMV Entidades voltou-se para famílias organizadas também por entidades sem fins lucrativos que utilizariam recursos do FDS para adquirir terrenos e simultaneamente construir suas unidades habitacionais ou para construir em terrenos próprios ou de terceiros e ainda requalificarem imóveis usados. Já o programa para municípios com até 50.000 habitantes subsidiava a produção de novas unidades habitacionais em parceria com Estados e Municípios e com recursos OGU. Por último, no FAR, a construção das habitações era anterior à aquisição, ou seja, primeiro se construía a unidade habitacional para depois vendê-la às famílias selecionadas no programa. Esta sim muito interessa ao presente estudo, tendo em vista a abrangência subsidiária dos entes públicos e o envolvimento dos interesses sociais e econômicos. Neste programa observou-se maior oferta de subsídio por família, girando em torno de 90% a 95 % do valor da unidade habitacional.

O FAR foi uma parceria entre o Governo Federal, empresas do setor da construção civil e o Poder Público local. Primeiro o setor privado apresentava o projeto ao ente federal, que por sua vez, previa a construção ou requalificação de empreendimentos. Em contrapartida, o Município envolvido oferecia o terreno, infraestrutura e recursos financeiros, sendo todo o projeto realizado com base nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades. Dentre os subprogramas, o FAR é o que apresenta maior aproximação com as

recomendações de direitos humanos, tendo em vista as determinações para construção que se enquadram no conceito de moradia digna, tais como, construção em malha urbana, infraestrutura básica para abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso, transporte público, coleta de lixo e acesso a serviços públicos como educação, saúde e lazer. De outro lado, previa subsídio máximo para as famílias, isenção de seguros MIP e DFI, parcelas limitadas a 10% do valor da renda mensal bruta, limitado ao mínimo de R\$50,00, isenção de custos cartoriais.

Conforme já dito, a CEF era responsável pela análise dos projetos e, com isso, deveria selecionar aqueles em que os Estados e Municípios apresentavam melhor contrapartida financeira e de infraestrutura, apresentassem menor valor de aquisição dos imóveis e infraestrutura necessária para a execução da obra, assim como, atendesse locais próximos a grandes empreendimentos como hidrelétricas.

Importa esclarecer que o FAR já vinha sendo utilizado dentro do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para fins de construção de unidades habitacionais à família com renda de 3 a 6 salários mínimos e, o FDS era fonte de recursos do Programa Crédito Solidário (PCS), cuja produção de unidades habitacionais se constituía através de associações e cooperativas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011). Este último programa foi então substituído pelo PMCMV- Entidades.

O PMCMV 2 modificou as faixas de renda, que passou a ser em valores assim definidos: até R\$1.600,00 corresponde à faixa 1, que continuou sendo a faixa prioritária e faixas 2 e 3 passou a atender famílias com renda de R\$1.600,00 à R\$5.000,00, limitando-se o programa neste último valor. Esta foi a mudança mais expressiva, pois o programa deixou de atender famílias com renda de até 10 salários mínimos.

Observa-se também que mais cidades foram incluídas na faixa 1 assim definidas: capitais estaduais e suas regiões metropolitanas, região de Campinas e Baixada Santista, ambas em São Paulo, o Distrito Federal e Municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes. Permitiu-se também a participação de municípios com população entre 20.000 e 50.000, para fins de aquisição de imóveis, desde que a população urbana fosse igual ou superior a 70% da população total, que a taxa de crescimento populacional entre os anos de 2000 a 2010 fosse superior à do respectivo Estado e que entre os anos de 2007 a 2010 fosse superior a 5%.

No tocante a esta abrangência do programa, de fato a ideia foi a contratação de obras voltadas para as capitais, regiões metropolitanas e cidades com população igual ou inferior a 50 mil habitantes. Dado da ONU demonstrar que mais de 40% dos contratos do PMCMV

firmados no período de 2009-2010, se deram em cidades com população entre 100 e 250 mil habitantes. Isso se deve ao aumento da demanda por residências nesses municípios, o que contribuiu para que o PMCMV se destacasse dentre os demais programas que já haviam sido executados em governos anteriores, como COHAB (GONÇALVES JÚNIOR et al., 2014). No entanto, foi necessário aumentar o quadro de municípios atendidos pelo PMCMV, sobretudo aqueles com baixa população, tendo em vista o aumento semelhante por demanda residencial.

Quanto aos demais critérios do programa, outro aspecto relevante refere-se aos custos de unidades habitacionais conforme sua localização. O IEPA em 2013 realizou um estudo demonstrando que, antes de 2012, o PMCMV previa valores máximos para as Unidades Habitacionais (UHs) distintos entre estados e municípios das Regiões Metropolitanas (RMs) e os demais municípios do estado, isso para famílias com renda de até R\$1.600,00. Em 2012 foi inserido um novo critério que diferencia as capitais e demais municípios de RMs, dos municípios do interior dos estados e, “dentre esses, os de população maior ou igual a 50.000 mil habitantes e os de menor, com os valores máximos das UHs iguais para capitais e os municípios das RMs” (IPEA, 2013, p. 10).

O quadro encontrado na época demonstra que 60% dos contratos do FAR localizavam-se em municípios periféricos das nove RMs e 40% quase que integralmente na periferia das capitais. As capitais estaduais não estavam incluídas nesta parcela. Isso é justificado no estudo como uma lógica mercadológica que seguiu os preceitos de aceleração do crescimento e de desenvolvimento. O resultado disso foi a produção habitacional do PMCMV em áreas metropolitanas e municipais conurbadas, possibilitando que as construtoras obtivessem uma taxa excedente de lucro igual ao preço de melhor localização “considerado na composição de custos que definem o limite do valor das UHs pelo programa” e o preço da pior localização “escolhida para a produção de empreendimentos” (IPEA, 2013, p. 14). Acrescenta-se que, tendo em vista a diferente tipologia das cidades brasileiras, o PlanHab previu o chamado Subsídio Localização, que “define um diferencial para terrenos com localização mais centrais, logo, mais valorizados” (IPEA, 2013, p.).

Embora os dados apresentados tragam uma ideia de desigualdade, nos anos de 2009 e 2010 o programa se destacou pela quantidade de unidades construídas e entregues. Mais de um milhão de unidades entregues, sendo que a maioria dos beneficiados foram os de menor renda, conforme demonstrado na tabela 1:

Tabela 1 - Unidades habitacionais contratadas e montante financiado no PMCMV nos anos de 2009-2010.

	GRUPO1		GRUPO2		GRUPO3	
	(0-3 s/m)	%	(3-6 s/m)	%	(6-10s/m)	%
Unidades						
construídas.	571.332	56,9%	287.165	28,6%	145.760	14,5%
Total						
financiado	23.708.569	44,7%	20.309.665	38,3%	9.009.518	17,0%
(R\$1000,00)						

Fonte: UN-HABITAT (2013)

Os dados mais recentes demonstram que 2013 e 2014 1,5 milhão de famílias foram beneficiadas e em março de 2015, chegaram a uma marca total de 3,857 milhões de unidades, 2,169 de moradias já entregues e 114,9 bilhões de subsídios investidos para famílias com menor renda (PORTAL BRASIL, 2015). Para os próximos anos foram contratados mais 1,688 milhão de apartamentos e casas, segundo dados do Portal Brasil (2016).

Atualmente, o programa está dividido em: Faixa 1, destinado às famílias com renda até R\$1.800,00 e subsídio máximo de 90%; Faixa 1,5 para famílias com renda até 2.350,00 e um subsídio de até R\$45.000,00; Faixa 2, para famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00 e por fim a Faixa 3, que utiliza recursos do FGTS de famílias com renda bruta mensal acima de R\$ 3.600,00 que vai até R\$ 6.500,00, com condições especiais de taxas de juros de no máximo 8,16% a.a.. E também, os recursos do FTGS agora são utilizados para fins de financiamento habitacional de famílias com renda bruta mensal acima de R\$3.600,00 até R\$6.500,00.

O programa também é composto de mais dois subprogramas, quais sejam, o Minha Casa Minha Vida Entidades e o Minha Casa Minha Vida Rural. O primeiro está voltado para faixa 1 de renda e permite a construção de moradias por famílias organizadas em associações, cooperativas ou outra forma de associativa. O segundo programa permite a construção de novas casas e reformas de moradias já existentes a agricultores, familiares, trabalhadores rurais ou comunidades tradicionais, como os quilombolas, por exemplo, com faixa de renda que pode variar até R\$78.000,00 por ano.

No entanto, as contratações da faixa 1 param nos dados supracitados. Não há previsão de contratação com base no corte de gastos públicos devido a crise instalada recentemente. Nos três programas apresentados, a alternativa foi o aporte de recursos do FGTS, inclusive para fins de subsidiar famílias da faixa 1, que agora estão definitivamente prejudicadas pelo impedimento de empréstimo previsto na Instrução Normativa n° 24do Ministério das Cidades,

que veda a utilização dos recursos do FGTS pela CEF para novas contratações, quando não houver repasse de recurso do OGU. Embora a norma seja decorrente de decisão do Tribunal de Contas da União - TCU, que define tais empréstimos como ilegais, a orientação afeta diretamente a faixa 1, a que mais necessita do subsídio habitacional, já que as demais faixas não dependem do benefício para aquisição de moradia.

#### 5.1.2- Habitação de Interesse Social no Chile: breve histórico

A política habitacional chilena, conforme já analisado, teve início em meados do século XIX, quando o país enfrenta transformações econômicas na agricultura, na mineração e um salto no crescimento urbano, amparado pelo processo de migração de pessoas do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida. De maneira semelhante ao ocorrido no Brasil, nesse período a população rural que migrava para a urbana, encontrava abrigo em cortiços, casas de aluguel e galpões e as condições de moradia degradantes logo se tornaram uma preocupação para a política chilena.

Destaca-se já na década de 1930 a criação pelo Estado, de órgãos e mecanismos de financiamento habitacionais. O Departamento de Habitação, a Junta Central de Habitação, a Lei Geral sobre construções e urbanização e a Caixa de Habitação Popular foram os instrumentos utilizados para tentar dirimir os problemas de moradia da época. Este último permitia a construção de moradias para o Estado e a concessão de empréstimos ao setor privado (ROSA; ESTEVES; ABYKO, 2006).

Nas décadas de 1940 e 1950, o Chile apresenta um número de construções, que chegavam a 5.000 por ano, com um habitacional que ainda chegava a 156.000 moradias. Foi com a criação do Sistema de Poupança e Empréstimo (SINAP), que os programas passaram a ser subsidiados pelo Poder Público. O novo programa de financiamento habitacional foi responsável pelo salto das construções que de 5.000 por ano, passaram a 33.000 por ano. Em meados dos anos 60 o governo do Chile cria o Ministério da Habitação e Urbanismo ou o já citado Ministerio de La Vivienda y Urbanismo (MINVU) com o objetivo de organizar as políticas habitacionais e administrar os fundos públicos (RUBIN, 2013)

Durante o regime militar do general Augusto Pinochet, as políticas habitacionais foram reestruturadas conforme os princípios de mercado, sendo as ocupações irregulares por ele reprimidas. Os ideais neoliberais passaram a conduzir a política habitacional chilena no

período ditatorial e assim, o Estado retira parte de sua responsabilidade sobre a construção e financiamento de unidades habitacionais, cabendo ao setor privado esse papel. Ao Estado restou a função de apenas facilitar esta relação, bem como de subsidiar em parte apenas famílias mais necessitadas, já que bancos privados passaram a suplementar esses financiamentos (ROSA; ESTEVES; ABYKO, 2006). Desta forma, “as reformas no sistema financeiro habitacional tentavam criar um mercado de crédito capaz de gerar instrumentos e recursos financeiros que intermediassem a demanda e oferta de financiamento imobiliário” (RUBIN, 2013, p. 140-141), sendo o subsídio e a política de crédito os principais elementos deste sistema.

No período de redemocratização, o Estado investe significativamente em políticas públicas habitacionais, tornando-se exemplo para outros países, inclusive para o Brasil, que também utilizou um sistema de financiamento e subsídios estatais. Em números os investimentos habitacionais chegaram a US\$ 9,2 bilhões ou 14% do PIB (RUBIN, 2014).

Programas como El Fondo Concursable Para Projectos Habitacionales Solidários e Programa De Vivenda Social Dinamica Sin Deuda, desdobramentos do Fondo Solidario de Vivienda (FSV), criado em 2001, destacam-se no início do novo século, como foco de atenção à população mais pobre. No primeiro programa a ideia é de avaliação das condições das famílias que concorreriam a uma moradia. Trata-se de um programa amplo, tendo em vista que as famílias aptas ao benefício passaram a obter um subsídio, recebido por meio de uma poupança e a permissão para aquisição de diversos tipos de moradia, quais sejam: construção de uma casa com quarto, sala de jantar cozinha e banheiro (no Chile é o mínimo considerado para uma vida digna), de um prédio residencial, casas em novos terrenos, reforma de casas prontas, aquisição de cités ou aquisição ou melhoramento de prédios antigos (FUENTES, 2004).

O segundo programa passou a ser executado diretamente pelo MINVU. Aqui, as famílias beneficiadas adquiriram o direito de receber moradia de aproximadamente de 25 m<sup>2</sup> com capacidade para ampliar até 50m<sup>2</sup>. Quando foi lançado, o subsídio fornecido pelo Estado era de quase 100%, sendo o valor unitário da moradia de US \$ 8.100 e o subsídio máximo de US \$ 7.560 para famílias com renda mínima de US \$270. Outros programas também se destacam, como, o de habitação para grupos de renda média, para áreas de conservação histórica e programas voltados para áreas rurais (FUENTES, 2004).

O programa FSV entregou entre 2002 e 2005, 77.337 moradias, conforme demonstrado na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Famílias beneficiadas e número de projetos executados pelo programa- Período 2002-2005

<b>Ano</b>	<b>N. de famílias beneficiadas (subsídio)</b>	<b>número de projetos</b>
<b>2002</b>	7.646	168
<b>2003</b>	19.001	353
<b>2004</b>	28.340	439
<b>2005</b>	22.350	305
<b>Total período</b>	<b>77.337</b>	<b>1.265</b>

Fonte: MINISTERIO DE VIVIENDA SUBSECRETARÍA (2006).

### 5.1.3- Programas atuais apresentados pelo Ministerio De La Vivienda y Urbanismo

Os programas sociais nos últimos anos têm voltado a uma tendência de participação do cidadão chileno nos processos de superação da pobreza e desenvolvimento do país. Com isso, intensificam-se os debates acerca dos objetivos das políticas sociais, que com a participação popular, fixam-se nos direitos de cidadania e dignidade dos mais pobres e vulneráveis. Para Oyarce (2007, p. 325), nesta nova concepção a “idea fuerza era entregar herramientas con el propósito de habilitar, generar capacidades y abrir oportunidades para que los sectores pobres y grupos vulnerables tuvieran voz, se organizaran y participaran en la solución de los problemas que los afectaban”.

Os programas habitacionais também vêm se transformando ao longo da história. A cada projeto, o Estado tenta adequá-los às realidades locais e necessidades relevantes do indivíduo, tudo isso com o auxílio e participação da população nos processos de implementação de soluções dos problemas habitacionais (DÍAZ; ABURTO; RIVEROS, 2012).

O Gráfico1 abaixo demonstra a quantidade total de moradias aprovadas e iniciadas do ano de 2006 até março de 2016.

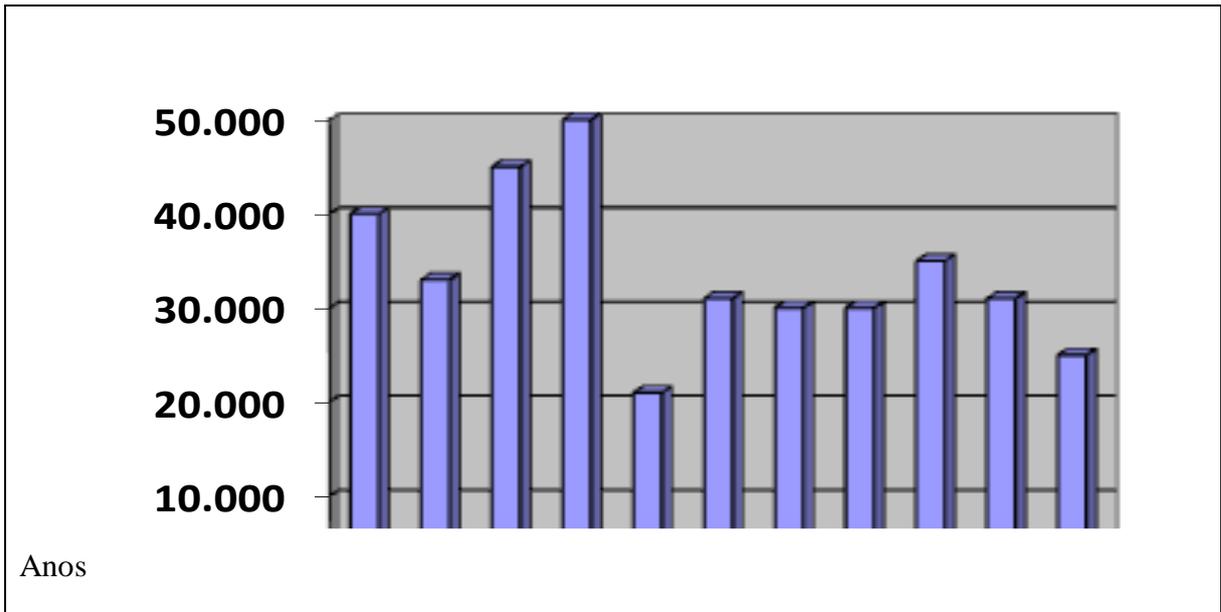


Gráfico 2 - quantidade total de moradias aprovadas e iniciadas do ano de 2006 até março de 2016

Fonte: CHILE (2016).

Neste novo contexto é possível relacionar programas analisados no tópico anterior, como o FSV, que atualmente recebe a denominação de Fondo Solidario de Eleccion de Vivienda, regulamentado pelo já estudado Decreto 49 de 2012, cujas contribuições destinam-se a famílias sem teto, que vivem em situação de vulnerabilidade social e não possuem capacidade financeira para assumir prestações pecuniárias. Este programa se subdivide em compra para setores vulneráveis e construção para setores vulneráveis. A compra permite a aquisição de casa ou apartamento novo ou usado sem crédito hipotecário em áreas urbanas ou rurais. A construção de moradias também é permitida sem que haja crédito hipotecário (CHILE, 2016).

Para famílias que possuem capacidade financeira mediana, com capacidade de poupança e complementação do valor da moradia com recursos próprios, o Estado também continua disponibilizando um programa que permite a compra ou a construção de imóveis com crédito hipotecário (CHILE, 2016).

O MINVU se vale ainda de critérios de pontuação para cada uma das faixas apresentadas. Para famílias de situação vulnerável, sem moradia e que não tem capacidade de endividamento, deve apresentar “puntaje de Carencia Habitacional en la Ficha de Protección Social (FPS) sea igual o menor a 8.500 puntos” (CHILE, 2016).

Para famílias com renda média, em caso de compra de imóvel, os critérios são classificados conforme Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Critérios de classificação para compra de imóveis de famílias de renda média

<b>OPÇÕES DE SUBSÍDIO</b>	<b>Valor Máximo da Moradia</b>	<b>Valor Máximo do subsídio</b>	<b>Renda máxima mensal</b>	<b>Poupança mínima</b>
<b>ALTERNATIVA 1</b>	1000 Unidade de Fomento (UF)	500 UF (fixo)	25 UF	30 UF
<b>ALTERNATIVA 2</b>	1400UF	Hasta 516 UF	40 UF	40 UF
<b>ALTERNATIVA 3</b>	2000UF	Hasta 350 UF	60 UF	80 UF

Fonte: CHILE (2016)

Os valores podem variar dependendo da região.

Para fins de construção, as famílias de renda média devem seguir os critérios apresentados na Tabela 4:

Tabela 4 - Critérios de classificação para construção de imóveis de famílias de renda média

<b>OPÇÕES DE SUBSÍDIO</b>	<b>Valor Máximo da moradia</b>	<b>Valor Máximo do subsídio</b>	<b>Renda Máxima mensal</b>	<b>Poupança mínima</b>
<b>ALTERNATIVA 1</b>	1400 UF	520 UF	40 UF	30 UF
<b>ALTERNATIVA 2</b>	2000 UF	350 UF	60 UF	50 UF

Fonte: CHILE (2016)

Assim, a política habitacional chilena segue há muitos anos uma linha, adequando as rendas com um propósito que divide opiniões. Para Serrano (2002) a política habitacional chilena é conceituada como uma das mais bem sucedidas, senão veja-se:

O modelo habitacional chileno, composto por três pilares básicos: poupança, subsídio e crédito, têm colhido êxitos notáveis do ponto de vista quantitativo, avaliado pela construção de uma média de dez residências por cada mil habitantes ao ano, o que pressupõe que o Chile seja o único país da área que tenha conseguido diminuir seu déficit habitacional [...] (SERRANO, 2002, p. 58-69)

No entanto, o autor também se dirige à política habitacional chilena com ressalvas aos elogios, uma vez que segundo ele, não se pode deixar de considerar que o modelo chileno deixa fora do sistema um amplo estrato de famílias pobres e indigentes, incapazes de superar os níveis de poupança prévios exigidos (SERRANO, 2002).

Já, os números apresentados, mesmo satisfatórios, incentivaram movimentos como Chile (Agrupación de Pobladoras y Pobladores Sin Techo de Chile), entendendo que os dados quantitativos não são maiores que o péssimo resultado urbanístico e de pouca infraestrutura, uma vez que as políticas até então analisadas não reproduzem “as características de cada família, os bairros, os serviços e tampouco a qualidade das moradias, assim, se estas inundam,

se desfazem, ou lhes falta telhado, ou ainda se tem uma que outra instalação básica” (UNIVERSIDADE DE CHILE, 2006).

### 5.3 POLÍTICA HABITACIONAL: FINALIDADE SOCIAL OU ECONÔMICA?

O PMCMV buscou inspiração na política habitacional chilena, avaliada pelo setor da construção civil como a mais propícia a incentivar a construção de habitações em larga escala, estimulando assim o setor empresarial. Por este motivo, o presente trabalho se pauta na comparação das políticas habitacionais implementadas no Brasil e no Chile.

É neste momento que ambas as políticas sofrem críticas. O PMCMV por ter iniciado perante a crise financeira de 2008<sup>5</sup>, tendo como finalidade evitar a recessão e o Chile, por ter iniciado esse tipo de política. Em 1985, o Chile passou a adotar uma política de financiamento habitacional, na qual o Estado subsidiava e o setor privado executava. Tal política esteve baseada em três pilares: “economia, subsídio e crédito e teve êxitos notáveis, podendo ser considerado o único país da América Latina a conseguir diminuir seu déficit habitacional” (RUBIN, 2013, p. 128).

Na verdade, países como Equador, Guatemala, Honduras, Venezuela e Colômbia também adotaram a ideia. A necessidade de se utilizar fontes de financiamento que não seja o setor público se deve ao fato de que gastos sociais geram mais tributos ao contribuinte, sendo esta hipótese sempre barrada nos congressos latinos americanos. Assim, observa-se que entre os anos de 1980 e 1990, houve poucos investimentos na área de habitação e por isso, a partir de 2000, a tendência foi a política habitacional de financiamento e subsídios voltados não só para a área social. Também se voltam para estimular a economia e o setor privado (RUBIN, 2013).

No Brasil, a crítica se reforça ainda mais, tendo em vista que o PMCMV não segue as diretrizes do PlanHab, que prevê como pressuposto a universalização e o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2009). Da mesma forma, o PMCMV, lançado como um programa de cunho social foi incluído no PAC em 2011 como um dos meios estratégico de desenvolvimento. Assim a moradia entregue passaria a ser produto de uma

---

<sup>5</sup> “A Grande Recessão é uma crise econômica global que ainda hoje se faz sentir após a financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Em efeito dominó, outras grandes instituições financeiras quebraram, no processo também conhecido como crise dos *subprimes*”. (EVANS-PRITCHARD, 2010)

política de desenvolvimento do país e não de bem estar social (IPEA, 2013). No período que antecede o PMCMV, destaca-se que as medidas adotadas pelo governo, recaíram sobre investimentos na área de habitação.

O governo brasileiro buscou, então, por meio de políticas Keynesianas, uma forma de amenizar os impactos da crise de 2008. Medidas, como, “manutenção do crédito, atendimento aos setores mais atingidos pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, p. 2011), que já vinham sendo utilizados pelo PAC, recaíram também sobre os projetos sociais, o principal deles, o PMCMV. Desta forma, utilizar a lógica empresarial para implementar uma política habitacional distorce a relação com a tentativa de reduzir as desigualdades sociais. Para Rolnik (2009) uma boa política habitacional não se constrói com uma boa política de geração de emprego e renda na construção civil, assim como, o foco dos projetos sociais deve ter cunho social e não econômico.

De fato, logo no primeiro ano do programa, os dados de geração de emprego no setor da construção civil, bem como, a abertura de empresas destacaram-se em relação a 2008. Houve um crescimento de 12,28% no número de empresas assim como houve aumento de 13,4% no número de pessoal ocupando vagas no setor da construção civil. Para o IBGE, esse crescimento constatado em 2009, foi influenciado pela melhora da renda familiar (aumento de 3,2%), aumento do emprego, que em 2009, 995,1 mil novos postos foram criados e também pela expansão de crédito, cujos financiamentos saltaram de R\$1.227,3 bilhões em 2008 para R\$1,414,4 bilhões em 2009 (GONÇALVES JÚNIOR et al., 2014).

Retomando a ideia de contraste entre as finalidades sociais da política implementada e a prática desta política, nota-se que o modelo adotado é semelhante àquele já implantado no Chile, que resguarda forte participação do setor privado. As premissas do PMCMV já não são as mesmas amparadas pelo SNHIS que segue os princípios do PlanHab, que por sua vez, se volta à redução das desigualdades com base na melhora das condições de moradia do brasileiro. Um dos primeiros impactos foi o já discutido corte de repasses do FNHIS para habitação, que a partir do MCMV, passou a cuidar dos repasses para ações de urbanização de assentamentos precários. No entanto, uma ressalva merece atenção: em 2011, como a habitação passou a ser um dos objetivos do PAC e FNHIS repassou recursos às obras complementares do PAC neste período, há de se considerar que ao menos um caráter subsidiário restou reservado (CARDOSO; ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

Outro ponto que demonstra o desvio da finalidade prevista no PlanHab é perceptível na nova responsabilidade de Estados e Municípios, que com PMCMV, passam apenas

organizadores das demandas por meio dos cadastros realizados perante a CEF. Desta forma, a análise de projetos, a contratação de obras e a finalização das etapas, não cabem mais aos entes da Administração Direta, mas à CEF. Assim, o PMCMV dita as regras técnicas, como cálculo do valor da unidade habitacional e o mercado o promotor dos empreendimentos que leva em conta as taxas de lucro que possivelmente obterá com o projeto (CARDOSO; ARAGÃO, ARAÚJO, 2011).

Os fatores apresentados, aliados à prática do empreendedorismo e ao desarranjo da administração pública que não consegue atuar de forma efetiva, regulando todo o processo que abarca o programa, reforçam a pressão e a liderança do mercado nesse contexto. A consequência disso é uma efetividade constatada em municípios cujo setor imobiliário seja mais consolidado (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Assim, se para os autores analisados, o PMCMV não tem a pretensão de enfrentar o déficit habitacional e consequentemente promover dignidade por meio do acesso à moradia, para o IPEA, o programa também não promove desenvolvimento:

uma política habitacional que enfrentasse efetivamente o déficit, que desse conta dos inúmeros matizes resultantes das distintas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras, poderia entregar como produto o que se entende efetivamente por moradia, algo muito além da unidade habitacional em si, por reunir diversas condicionantes de uma vida digna, com acesso aos direitos básicos que constituem os pilares da cidadania e [...] são a base para o desenvolvimento. (IPEA, 2013, p. 8)

E para Rubin (2014, p. 62)

o Estado se constitui como importante produtor e consumidor do espaço, diante de investimentos e implementação de infraestrutura, financiamento de habitações e ainda, regulamentação do espaço urbano. Porém, essa atuação, muitas vezes, acaba beneficiando as classes mais favorecidas.

Dito isto, é notório que, embora o Brasil tenha se valido da ideia de financiamento e subsídios chileno, o período em que as políticas foram implementadas são diferentes. No Brasil, a crítica relacionada ao desvio de finalidade é ainda mais concisa, principalmente pela base legislativa e constitucional que carrega, mascarando a visão de uma política estritamente social. Já o Chile, além de não estar munido de uma base constitucional e legal que de fato justifique a linha social de sua política, possui um histórico que demonstra interesse estatal em resolver seu déficit habitacional. Mesmo diante desta diferença, a finalidade econômica nas políticas habitacionais brasileira e chilena, continua afetando os seus beneficiários.

## 6 RESULTADOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRA E CHILENA: A MORADIA DIGNA SE CONCRETIZA NOS DOIS PAÍSES CONFORME RECOMENDAÇÕES DA ONU?

### 6.1 MORADIA DIGNA COMPARADA: CONCEITOS NO BRASIL E CHILE

Inicialmente, foi realizada pesquisa acerca do conceito de moradia abarcado pela legislação internacional. Restou evidente no primeiro capítulo que a moradia digna foi se construindo ao longo dos anos até tomar uma dimensão de ordem global, sendo um objetivo traçado para todos os países. A ONU, em sua trajetória, foi capaz de formular o que seria uma moradia adequada através de estudos em países que justamente não apresentavam esta qualidade. Só foi possível a compreensão do tema porque antes dele, graves problemas habitacionais foram identificados e hoje podem ser solucionados com base em recomendações e legislações de âmbito internacional.

Assim, o presente estudo agora passa a um formato comparativo entre as recomendações ou legislações internacionais com os conceitos aplicados no Brasil e no Chile, países escolhidos na pesquisa, tendo em vista o destaque que possuem em suas políticas de habitação. Para tanto, os quadros comparativos auxiliam para uma melhor compreensão. Abaixo, segue o Quadro 1 com o conceito de moradia digna ou adequada, conforme as recomendações da ONU, senão veja-se:

Quadro 1- Legislação Internacional sobre Moradia (continua)

<b>LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE MORADIA DIGNA</b>	
<b>DUDH</b>	Artigo XXV. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, <b>habitação</b> , cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle
<b>PDESC</b>	Artigo 11 – 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e <b>moradia adequadas</b> , assim como uma melhoria contínua de suas condições

Quadro 1- Legislação Internacional sobre Moradia (continua)

	<p>de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.</p>
<p><b>Comentários Gerais n. 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</b></p>	<p><b>Segurança legal da ocupação:</b> o Comitê recomenda que a posse seja protegida de agressões externas.</p> <p><b>Disponibilidade:</b> diz respeito à infraestrutura completa que o Poder Público deve fornecer quando realiza políticas de habitação.</p> <p><b>Acessibilidade:</b> o Estado deve atentar para os baixos custos de manutenção da moradia, que não deve comprometer a renda familiar principalmente no que concerne às necessidades básicas.</p> <p><b>Habitabilidade:</b> recomenda-se que a moradia proteja seus moradores da chuva, umidade, calor e vai além, pois deve garantir que o local seja limpo, ao ponto de não transmitir doenças</p> <p><b>Facilidade de acesso:</b> obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido.</p> <p><b>Adequação cultural:</b> os materiais utilizados na construção de moradias e as políticas devem “possibilitar apropriadamente a expressão da identidade [...]”, bem como, devem “assegurar que as dimensões culturais da habitação não sejam sem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas</p> <p><b>Localização:</b> acesso a creches, escolas, o trabalho e hospitais, até a preocupação com o comprometimento financeiro que uma família pode sofrer, caso esse acesso seja restrito ou com os danos causados à saúde, caso a moradia esteja localizada em meio à poluição.</p>
<p><b>Resolução da ONU sobre Moradia Adequada (2014)</b></p>	<p>Os Estados devem: assegurar exercício do direito à moradia adequada, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos; Priorizar a eliminação da exclusão social, da desigualdade e da discriminação como violações dos direitos humanos e evitar a criminalização e estigmatização das pessoas</p>

### Quadro 1- Legislação Internacional sobre Moradia (conclusão)

devido à sua situação de moradia; Este compromisso forte para acabar com a situação de rua e despejos forçados, que são duas das violações sistêmicas mais graves do direito à moradia adequada nas cidades; Ela está empenha; [...] Garantir a incorporação do direito à moradia adequada e outros direitos humanos como elementos essenciais de toda a legislação, políticas e programas urbanos [...]

Fonte: Elaborado pela autora

Estas são as principais recomendações traçadas pela ONU para que os Estados, a partir disso, criem suas próprias normas e trabalhem em políticas de moradia que diminuam os números de déficits habitacionais e promovam dignidade aos diretamente atingidos. No Brasil, uma vasta legislação foi criada antes do principal projeto de habitação de interesse social, o PMCMV. A previsão de moradia adequada está presente de forma direta e indireta em normas constitucionais e infraconstitucionais. Já o Chile não possui um histórico legislativo amplo que define a moradia digna, pois se utiliza mais de normas internacionais por ele ratificadas.

O Quadro 2 abaixo consiste em uma comparação e melhor visualização do número de normas sobre habitação no Brasil e no Chile, senão veja-se:

#### Quadro 2 - Comparação das legislações brasileira e chilena (continua)

	<b>NORMAS SOBRE MORADIA NO BRASIL</b>	<b>NORMAS SOBRE MORADIA NO CHILE</b>
CF/1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 1º, inc. III;</li> <li>- Art. 3º, inc. III;</li> <li>- Art 4º, inc. II;</li> <li>- Art. 5º, incs. XI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI;</li> <li>- Art. 6º, caput;</li> <li>- Art. 7º, inc. IV</li> <li>- Arts. 170, 182, 183, 184, 186 e 191</li> </ul>	<p>A CPR não contempla o direito à moradia diretamente.</p> <p>Atenção para o artigo 5º, inciso 2º: deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes</p>

## Quadro 2 - Comparação das legislações brasileira e chilena (conclusão)

<p>Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001): estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Abarca normas gerais de gestão urbana, baseadas em princípios e normas constitucionais</p>	<p>Lei 16.391: institui o Ministerio de La Vivienda y Urbanismo; Decreto 397/77: Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo; Decreto 355/77: Vivienda y Urbanismo e os Servicios de Vivienda y Urbanización</p>
<p>Lei 11.124/2005: criou o SNHIS (este, por sua vez, previu a elaboração do PlanHab</p>	<p>Decreto 1 de 2011: regula a concessão de subsídios. Decreto 255 de 2007: Decreto 49 de 2012: modifica o Programa Fondo Solidario de la Vivienda</p>
<p>Lei 11.977/2009: regula o PMCMV</p>	

Fonte: Elaborado pela autora

O estudo demonstrou que a legislação internacional é ampla e ampara de forma detalhada a moradia adequada. A DUDH, o PDESC e seus comentários, assim como o último relatório apresentado pela ONU sobre moradia digna, formam um conjunto de ideais e objetivos que devem ser seguidos por todos os Estados para que consigam eliminar situações precárias de habitação, quando existentes. É certo que cada Estado se vale de medidas conforme sua realidade. A principal finalidade de promoção de bem estar social e adequação da moradia aos padrões de dignidade, deve estar à frente de qualquer outro objetivo, mesmo que ordem econômica.

No Brasil, observou-se que as normas constitucionais estão envolvidas pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, todas as menções afetas à moradia devem ser lidas como uma regra pela qual a dignidade se faz presente, mesmo quando não mencionada. Aliás, a expressão moradia também está implícita em vários momentos, conforme já analisado, o que não retira a sua relevância. A moradia adequada está presente, por exemplo, quando a propriedade e sua função social passam a ser garantidas como um direito fundamental, ou, quando menciona que a residência do indivíduo não pode ser invadida sem que isso justifique uma ação urgente de salvamento de quem nela se encontra ou uma ação autorizada pelo Poder Judiciário.

Da mesma forma o direito à moradia está vinculado ao direito à vida. Não sendo a moradia um local que ofereça segurança aos indivíduos que nela habitem, bem como, o mínimo de intimidade, privacidade, higiene, bem estar, não restará dignidade e suas

conseqüências podem atingir saúde mental e física, resultando na violação do direito à vida. Neste sentido, medidas eficazes tanto de combate à precariedade já existente em aglomerados humanos, quanto a sua prevenção, são prioritárias para Estados como o Brasil, cuja população ainda sofre com déficit habitacional e condições miseráveis de habitação. Embora a pesquisa tenha demonstrado uma diminuição significativa do déficit habitacional e um número considerável de entrega de habitações de interesse social, esses empreendimentos imobiliários escondem uma finalidade econômica que não está prevista no ordenamento jurídico brasileiro e que, portanto, acarretam conseqüências na qualidade das habitações entregues aos seus beneficiários. O desvio na finalidade de programas habitacionais como o MCMV foi objeto de análise em capítulo anterior e o será novamente no último tópico deste capítulo, que tratará da questão segregação social do espaço urbano.

De forma direta a CF/1988 traz a moradia como um direito social garantido em conjunto com os demais como, saúde, vestuário, alimentação, educação, lazer, ou seja, a dignidade só restará de fato cumprida socialmente se todos os elementos estiverem sendo oferecidos pelo Estado. Da mesma forma, o Estatuto da Cidade é o instrumento legal que contempla normas gerais de gestão urbana, com base em princípios e normas constitucionais já impostos, ao mesmo tempo, que insere os municípios como os entes da Administração Pública Direta, capazes de pôr em prática as ações determinadas em âmbito federal. A moradia digna é vislumbrada como um meio para alcance do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001), o que ocorre só quando esta moradia se torna um bem de acesso a toda população. A facilitação do acesso à moradia para fins de controle do déficit habitacional e erradicação de condições precárias de habitação, também é uma das regras previstas no estatuto e demonstra, ao menos teoricamente, a preocupação do Estado com a matéria.

Já a Lei 11.124/2005, conforme observado, foi o instrumento que criou mecanismos para a implantação de programas de habitação de interesse social, através do SNHIS, inclusive com previsão para elaboração do PlanHab, cujo princípio está pautado na universalização da moradia digna. No entanto, o PMCMV segue as normas da Lei 11.977/2009 que modifica a estrutura anterior do SNHIS, assim como, não se atenta aos princípios do PlanHab. Embora persistam as críticas já analisadas a respeito da distância do PMCMV aos princípios e diretrizes de moradia abarcados pelo PlanHab, o resultado, ao menos no tocante à redução do déficit habitacional, foi satisfatório. Já a qualidade das habitações, ou seja, a aplicação dos programas habitacionais brasileiro e chileno, não é objeto

deste tópico que se limita a analisar se as normas dos dois países vão de encontro às normas de âmbito internacional.

Assim, mesmo com a distância entre as normas infraconstitucionais, restou claro que o Brasil possui uma base constitucional sólida e uma legislação capaz de garantir moradia digna nos moldes dos preceitos internacionais aqui estudados, mesmo porque, tais normas foram ratificadas no país. Já o Chile, não possui a mesma previsão de garantia de moradia digna, seja em normas constitucionais, seja por seus instrumentos legais. Contempla expressamente no artigo 5º, inciso 2º da CPR tanto os tratados internacionais, quanto os comentários gerais do Comitê de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.

A moradia digna, por não estar prevista como uma obrigação estatal dentre os direitos fundamentais do artigo 19 da CPR, acarreta em diminuição da relevância do assunto. Se há direitos fundamentais previstos, estes são considerados de extrema importância para o Estado e se a moradia não se encontra neste rol, mesmo com a ratificação dos tratados internacionais aqui estudados, não é prioridade. A inviolabilidade e inalienabilidade deste direito acabam por sua vez, não sendo reconhecidas e punidas pelo Estado. As leis chilenas se voltam à urbanização para fins de desenvolvimento e diminuição do déficit habitacional. A criação de órgãos que dividem as tarefas atinentes à promoção de políticas habitacionais desde o início de sua implementação até a finalização é a preocupação do Estado.

Dito isto, em meio à ausência de previsão conceitual e um seguimento constitucional sobre moradia digna, o Chile ainda foi capaz de promover políticas habitacionais, com destaque para o FSV que influenciou inclusive o PMCMV no Brasil. Sua política também não está livre de críticas, principalmente no tocante à qualidade de suas habitações, por não carregarem as condições de moradia adequada previstas na legislação internacional, o que se assemelha às críticas no Brasil.

## 6.2 SUBSIDIARIEDADE E SUBSÍDIO HABITACIONAL

A pesquisa demonstrou que as políticas habitacionais brasileira e chilena possuem semelhanças tanto estruturais quanto práticas, sendo o subsídio habitacional a marca das duas políticas e o principal elemento. Este incentivo financeiro advém do modelo subsidiário de Estado, uma característica presente nos dois sistemas que permite a intercessão do setor privado com o público para a concretização da política pública. O subsídio habitacional é um

exemplo de que o Estado atravessa a autonomia produtiva dada ao setor privado, já que, o impulsiona através de um incentivo financeiro reservado às famílias com rendas mais baixas, que não construiriam suas casas se fosse esse sistema.

A princípio, o subsídio habitacional reflete a recomendação de acessibilidade à moradia, instituída no Comentário Geral n. 4 do PDESC. Com a intervenção do setor privado na execução dos programas habitacionais no Chile e no Brasil, a finalidade social fica prejudicada, senão veja-se.

No Chile, a subsidiariedade passou a ser um dever do Estado, que no modelo neoliberal, durante a ditadura militar, deve ser observado por dois ângulos, um social e outro econômico. A princípio a subsidiariedade está intimamente relacionada à diminuição do tamanho do Estado que por sua vez, pretende teoricamente, que todos os membros da sociedade tenham condições de atingir seus objetivos através da transferência de funções não típicas a particulares. A subsidiariedade do Estado aparece porque, nem todos os particulares estão aptos a cumprir adequadamente as funções típicas, ou porque vão além de suas possibilidades, ou porque possuem natureza pública, de interesse público (DOERR, 2015).

No campo da habitação, a subsidiariedade do Estado e a função repassada ao particular formam uma relação dependente, o setor privado assume a produção das unidades habitacionais por meio do incentivo estatal, enquanto que o Estado regula, planeja e controla este processo, além de subsidiar diretamente grupos de rendas mais baixas, conforme já dito. No Chile este novo modelo marca então a terceira geração das políticas de habitação, na qual, a comunidade que não conseguia satisfazer suas necessidades básicas passam a ter o apoio do Estado para concretizar seus objetivos. Importante destacar que, este contexto revela não apenas uma orientação econômica capitalista do livre mercado, voltado para as exportações. Também revela uma orientação focalizada na gestão territorial, "complementar ao estabelecimento e consolidação dos grandes objetivos macroeconômicos". O Estado deveria pautar-se tanto nas relações econômicas externas quanto nas internas (DOERR, 2015).

No Brasil, a subsidiariedade pode ser observada com a Reforma de 1998, quando o Estado mínimo passou a ser a promessa de avanço econômico, transformando o modelo burocrático em gerencial. No campo habitacional, a prática só pode ser observada com a criação do PMCMV que só veio a ser implantado em 2009, tendo em vista a Grande Recessão de 2008, que usou o setor da construção civil para estimular a economia. Com as condições de financiamento e o subsídio fornecido às famílias de rendas mais baixas, o Brasil, assim como o Chile, conseguiu atingir 75% da meta prevista até 2013 (BRASIL, 2013).

Assim, nos dois países, o processo de subsidiariedade e redução das intervenções do Estado, consolida o anseio pelo desenvolvimento urbano, pelo que tornou-se o motivo de incentivo ao setor privado. Com isso, as políticas sociais se redefinem e se orientam de forma mais focalizada. As políticas de habitação ganham destaque em meio às mudanças pela criação de um mecanismo em que o particular toma para si a produção de moradias, inclusive as de interesse social, sendo esta ação orientada conforme as oscilações mercantilistas.

No entanto, este é o ponto de conflito entre a maior e a menor renda. De um lado o mercado produziu habitação conforme o gosto do consumidor e, de outro, conforme um sistema econômico e financeiro incerto, impulsionando um crescimento urbano indesejável socialmente. O subsídio, neste contexto, aparece como uma forma de garantir moradia às famílias de baixa renda, com os empreendimentos à cargo do setor privado. Por isso, o Estado passa o controle do mercado financeiro ao próprio setor privado, para garantir maior competição e conseqüente redução do valor dos terrenos para a aquisição de moradia.

De fato, a concorrência no setor privado intensificou a produção de moradias, com conseqüente redução do déficit habitacional, conforme os dados quantitativos apresentados no capítulo anterior. Assim, em termos quantitativos, as duas políticas se mostram eficientes. Não podem ser assim consideradas a nível qualitativo, ou seja, este sistema em que o Estado concedeu ao setor privado a liberdade de atuação no tocante à produção de moradias alavancou a economia ao prejuízo do direito de morar que todo indivíduo possui.

Embora a subsidiariedade e conseqüente incentivo ao livre mercado tenham relação direta com a diminuição do déficit habitacional tanto no Brasil, quanto no Chile surge a indagação se este o melhor sistema de consolidação de direitos humanos ou ao menos, se este sistema foi de fato benéfico ao campo habitacional. A conclusão da ONU acerca desta questão será analisada no capítulo referente aos resultados.

### 6.3 ESTIMATIVAS E RESULTADO SOCIAL NOS DOIS PAÍSES

Em resposta às indagações sobre as políticas habitacionais brasileira e chilena se são eficientes ou não na prática, a própria ONU as reconhece como sendo de destaque e exemplo para os demais países da América Latina, com ressalvas, principalmente no tocante ao processo de favelização, que deveria ter realizado o processo inverso. Segundo a ONU, em 2012, o Brasil ainda era o 4o país mais desigual da América Latina, ficando atrás apenas de

Guatemala, Honduras e Colômbia, possuindo ainda o maior índice de urbanização nesta região. Já para o Chile, as expectativas da ONU são melhores, pois está dentro dos países mais desenvolvidos da América Latina, junto com México, Uruguai e Argentina.

Ainda em 2012, a ONU destacou que o PMCMV era exemplo de política pela capacidade de articulação das três esferas de governo na ampliação de oferta de moradia e diminuição do déficit habitacional, assim como, a implantação do mecanismo que também vincula o setor privado. Este ponto sofre críticas aqui já discutidas, no entanto é um ponto desejável para a ONU, que sugere a criação de estratégias que evite o desenvolvimento de programas habitacionais segregadores em contrapartida ao estímulo do setor privado. Programas que constroem guetos para os pobres em contraste com os ricos condomínios não são seguros e nem eficientes, uma vez que, as pessoas precisam morar em locais de fácil acesso ao trabalho, lazer e aos serviços essenciais como escolas e hospitais. Além disso, a interação de setores públicos e economias podem gerar prosperidade local (BRASIL, 2012).

Outra observação apontada pela ONU (2012), desta vez negativa e que vale para todos os países da América Latina, é a insuficiência da quantidade de habitação que quando construída, principalmente em formato de condomínio, afasta os beneficiários da sociedade, além de não permitir o acesso a bens e serviços públicos básicos. As unidades habitacionais são, geralmente, construídas em áreas socialmente separadas, que e em cada país recebe uma denominação diferente, como favela, periferia ou vilas.

No período analisado, havia dificuldade em estimar com eficiência o déficit habitacional e os modelos de construção que podem ser incluídas na estimativa, que se deve pelas suas diversas causas e formas de coleta de dados que em alguns países ainda não está unificado. Por exemplo, uma unidade habitacional localizada em uma favela com condições adequadas de moradia, no seu sentido conceitual aqui já estudado, não entra nos dados de déficit habitacional. Foi possível concluir que em toda a América Latina houve melhora no acesso a serviços básicos, como eletricidade que chega em 97% da população urbana, saneamento básico chegando a 86% também de população urbana, diminuição da população de 9% em bairros degradados.

Destaca-se que um estudo realizado em 2011 pela CEF, constatou, a nível federal, que na faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos concentrava-se a maior parte da demanda habitacional, com cerca de 7,71 milhões de unidades. Em contrapartida, o déficit habitacional chegou a 5,430 milhões de moradias alocados na faixa de renda abaixo de 3 salários mínimos

Observou-se ainda, que a população aumentou em 5 milhões nas favelas. A pesquisa também não levou em conta a qualidade do serviço prestado. A meta da ONU para 2020 é de

que pelos menos 100 milhões de habitantes de favelas ou periferias na América Latina tenham considerável melhora nas condições de vida, como acesso à água potável, construções duráveis com espaços suficientes aos moradores, saneamento básico e ainda, aos possuidores, a diminuição do risco de despejo (ONU, 2012).

Com relação ao Brasil, dados da ONU decorrentes de uma pesquisa realizada entre 2013 e 2016, destacam os municípios brasileiros como principais colaboradores do desenvolvimento, por possibilitarem o acesso direito à urbanidade necessária para a reprodução de uma vida com dignidade, representado por infraestrutura de abastecimento de água, tratamento de esgoto, sinalização, vias públicas calçadas e asfaltadas e mais, todo serviço público que inerente a moradia adequada. Desta forma, no atual contexto, os municípios possuem importante papel na condução das políticas públicas afetas à habitação com a reforma urbana e o direito à cidade<sup>6</sup> como pontos cruciais para melhora da condição de moradia da população.

Em 2013, este estudo da ONU levou em conta critérios de moradia digna como saneamento básico e tratamento de água sendo o resultado preocupante. Apenas 53,6% das cidades que respondem ao Sistema Nacional de Informações de Saneamento - SNIS possuem coleta de esgoto e 69,42% possuem tratamento dos efluentes. Somente o tratamento de água é satisfatório, com 92% dos municípios atendendo a esta demanda, que leva a concluir que critérios básicos de moradia digna não estão sendo cumpridos. A meta é de 100% de atendimento tanto de saneamento quanto de água potável para 2030 (ONU, 2016).

Somando-se às condições analisadas, estão também a ausência de mobilidade urbana eficiente e acesso a serviços públicos básicos. A diminuição deste déficit depende de investimento financeiro para que a população tenha acesso a equipamentos básicos como lazer, segurança, saúde, educação, cultura que só é possível com uma sociedade equilibrada socialmente e organizada em favor de cidades mais justas, inclusivas e sem espaços segregados. Embora o Brasil tenha conseguido criar normas que configuram teoricamente um avanço na reforma urbana, outras questões continuam impedindo o seu real desenvolvimento. Ainda é latente o "modelo de urbanização baseado na exclusão social e na segregação socioespacial, que cria espaços urbanos fragmentados e até mesmo, partidos" (ONU, 2016, p. 25).

---

<sup>6</sup>Direito à Cidade deve se constituir como um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável, sem discriminação de gênero, idade, raça condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultura (BRASIL, 2010)

Com relação ao PMCMV dois pontos devem ser observados. Primeiro que o PMCMV surgiu com uma finalidade, qual seja, o estímulo do setor da construção civil para que o país não entrasse em recessão em meio à crise de 2008. A diminuição do déficit habitacional foi uma consequência, mas os números não falam por si só. Não bastou construir moradias em massa, o Estado deveria ter atentado para a essência do programa que é a diminuição do déficit aliado ao cumprimento dos requisitos de moradia digna. Em síntese, o programa atendeu primeiramente os interesses do setor privado, reproduzindo uma cidade urbanizada, mas segregada, pela localização dos empreendimentos e ausência de outros direitos sociais, como educação, lazer, saúde e transporte.

Atualmente, outro ponto merece atenção. Com a crise lançada no cenário político e econômico de 2016, a nova fase do programa se torna inviável, principalmente para a população de baixa renda, ou seja, atual faixa 1. Isto se deve às medidas que foram decretadas recentemente, como a ausência de novas contratações, tendo em vista o corte de gastos públicos. A alternativa para não utilização do orçamento público seria o empréstimo do FGTS, que vêm sendo feito nos últimos anos. Ocorre que, a já citada Instrução Normativa n. 24 de 23 de setembro de 2016 do Ministério das Cidades, impede que este recurso continue sendo utilizado, também como medida para evitar gastos.

Com a diminuição do aporte financeiro do Estado à população da faixa 1, como o subsídio, a essência do PMCMV se vê afetada e, fazendo uma analogia, retorna aos moldes do antigo sistema BNH, que existia, mas não oferecia alternativas para facilitar a compra ou a construção de moradias a esta faixa da população. Com isso, volta a ficar distante o propósito de cumprir as determinações constitucionais e infraconstitucionais sobre moradia digna, mesmo que o programa não tenha sido prejudicado por completo. Quanto maior a faixa de renda da família, maior a chance de aquisição de moradia própria, justamente pela condição financeira que a família possui e não pelo subsídio, que é primordial para a faixa 1.

Por fim, o PMCMV ainda é um dos maiores do mundo em investimento de recursos (BRASIL, 2015). As últimas questões aqui apontadas tornam distante o ideal de moradia adequada, segregam socialmente a parcela com baixa renda, continua focalizando e moldando-se conforme caminha a economia, sem levar em conta os interesses da sociedade.

A Figura 1 demonstra as habitações do PMCMV:



Fonte: GGA (2015).

Figura 1- Habitações do Programa Minha Casa Minha Vida

No Chile o resultado não é muito diferente do Brasil. Embora os programas analisados denotem um esforço do Estado chileno em diminuir o déficit habitacional, o sistema de subsídios é um mecanismo de financiamento, no qual, setor público e setor privado juntos negociam seus interesses. O subsídio existe desde a década de 70 no Chile, no entanto, o Estado intervém na habitação há mais de 100 anos, sendo esta uma característica marcante no Chile. A poupança e o empréstimo é uma prática entre os chilenos há décadas, sendo o financiamento habitacional uma das formas neoliberais de ação do Estado, conforme já visto aqui, embora aparente ser uma prática solidária.

Assim como no Brasil, este sistema concede o direito do cidadão chileno de possuir uma residência própria e de forma simultânea, é um mecanismo de apoio ao mercado imobiliário e da construção. Nos anos 80, a prioridade era a estabilização deste setor que demonstrava um risco para a economia da época. O Estado então, como meio de solucionar a questão, privatizou a construção de moradias. No entanto, esse processo sofre críticas pela ausência de qualidade urbanística das construções e por ser inseridas em áreas periféricas com pouca infraestrutura. A justificativa é a de que os terrenos mais centrais eram mais caros que os periféricos.

Enquanto o programa se filiou tão somente à ascensão do setor imobiliário e de construção civil, não houve qualquer resultado. Este cenário modificou com a preocupação do Estado em diminuir o déficit habitacional ainda na década de 80, no entanto, não apagou os equívocos.

Conforme a ONU (2016), atualmente o Chile encontra-se com uma população aproximadamente de 18 milhões de habitantes, sendo 87% dessa população urbana, o que supera a porcentagem latino-americana (79%) e a mundial (51%). A cidade de Santiago, capital do país é a maior, com 7 milhões de habitantes, aproximadamente. O país ainda possui assentamentos urbanos que formam inclusive, outros centros urbanos como metrópoles, com características heterogêneas. A população também passa por transformações, como aumento de idosos (aumento de 11% de 2002 até 2014) e diminuição da taxa de natalidade (diminuiu 26 % de 2002 até 2014). Outra característica relevante é o aumento de migrantes no país, que passou de 0,9 em 2002 para 2,4 em 2012, cujos grupos que habitam assentamentos urbanos, carregam características e demandas próprias, estimulando assim, a implementação de políticas públicas específicas de impacto tanto nas cidades quanto nas áreas rurais.

Com isso, houve aumento de demandas e as ações no estado chileno resultaram em diminuição do déficit habitacional que de 780 mil unidades em 1992, caiu para 459.347 em 2013. No entanto, nos anos de 2009 e 2011 houve um aumento desse déficit explicado pelo efeito causado por terremoto, que tornou 54% das casas irrecuperáveis nas regiões de Maule e Biobio, locais mais atingido pelo fenômeno. As estimativas englobam o déficit quantitativo e qualitativo das moradias, assim como, leva em conta moradias irrecuperáveis, núcleos secundários superlotados<sup>7</sup> e as famílias que compartilham a mesma casa (ONU, 2016).

Sobre o déficit qualitativo de moradias, observa-se que em 2009 que o Chile iniciou seu processo de apuração. Esta apuração serve também para quantificar as necessidades de reparação de moradias e se há acesso à infraestrutura de saneamento básico. Em 2013 este déficit diminuiu em 224 mil unidades aproximadamente, levando em consideração que houve apenas um requerimento das moradias com necessidade. Este déficit tende a diminuir na medida em que aumentar a renda familiar (ONU, 2016). No entanto, o Chile ainda enfrenta uma crítica à arquitetura de suas moradias populares e a segregação que produzira e, segundo Rolnik (2013, p. 15), o “lugar dos pobres é uma periferia homogênea, de péssima qualidade urbanística [...] de péssima qualidade de construção, marcada ainda por sérios problemas sociais, como tráfico de drogas e violência doméstica”. A Figura 2 retrata a falta de qualidade urbanística e construtiva dos conjuntos habitacionais implantados no Chile:

---

<sup>7</sup>A moradia irrecuperável não está mais apta para habitar, possui paredes, teto e piso irrecuperáveis e o núcleo secundário superlotado equivale a um núcleo familiar adicional ao principal, que compartilha despesas básicas (ONU, 2016).

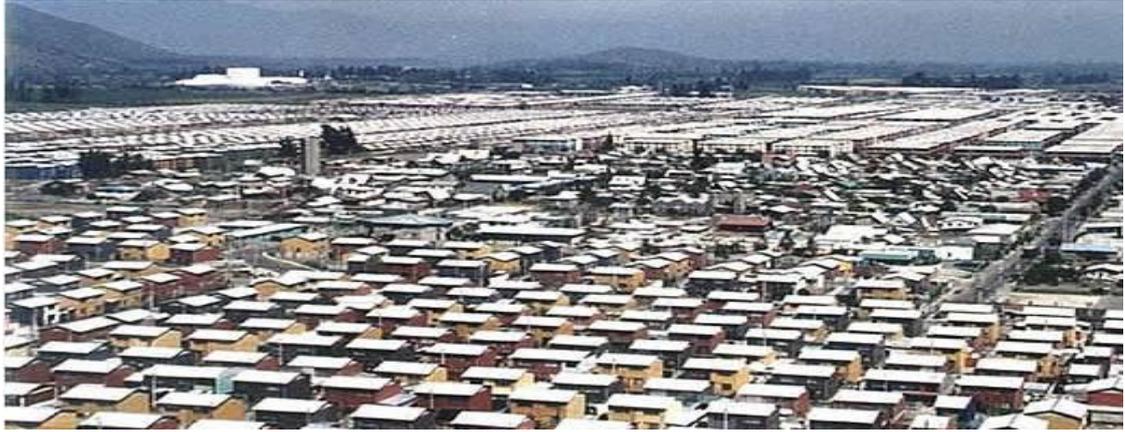


Figura 2 - Conjuntos habitacionais implantados no Chile

Fonte: ROLNIK (2013)

Teoricamente o governo chileno se compromete com a melhora da qualidade de vida de sua população, incluindo a melhora na qualidade das habitações, por meio dos programas já analisados, bem como, discursa que sua política habitacional é um trabalho voltado não só para construção de moradias, também prioriza a qualidade, a igualdade e a integralidade territorial. Sobre a qualidade das moradias, o estado chileno se propôs a adequar os programas habitacionais existentes e ampliar o acesso a esses programas, inclusive aos imigrantes. No tocante à igualdade, ainda está em desenvolvimento um programa que facilita o acesso da população rural à melhor habitabilidade e também um programa de atenção às famílias com moradias deterioradas. Por fim, a questão da integração territorial é a maior necessidade atualmente no Chile, pela segregação socioespacial que se instaurou e que foi derivada de políticas de cunho mais econômico que social. Assim, o Chile se compromete a enfrentar esse dilema social por meio de ações que visam incentivar projetos que favoreçam a integração social, estabelecer benefícios urbanos em certas áreas para promover projetos de integração social e criar uma nova secretaria de serviços de habitação e desenvolvimento urbano para contratação de execução de projetos de conjuntos habitacionais sob sua gerência.

## 7 CONCLUSÃO

O presente estudo tratou da análise de duas das mais destacadas políticas habitacionais, a brasileira e a chilena, devido às semelhanças em suas estruturas e resultados, modificando apenas o período de aplicação de cada uma. Foi relevante a análise conforme as recomendações da ONU, uma vez que esta dita regras basilares sobre moradia, incluindo-a como um direito humano, portanto, pertencente à linha dos direitos que envolvem a dignidade humana.

A moradia digna, assim denominada no Brasil por autores como Rolnik e Bonduki, ou moradia adequada conforme a ONU, foi o principal objeto da pesquisa, que por sua vez, buscou o seu entendimento desde a origem até o seu conceito atual.

No Brasil, a moradia digna ou adequada é aquela que abarca os preceitos de dignidade humana aliados aos direitos sociais protegidos constitucionalmente. A dignidade humana é mais ampla que os direitos sociais, por envolver não só o direito de acesso aos serviços públicos básicos como segurança, educação, saúde, dentre outros, por significar o maior de todos os direitos que é a vida. E, é neste sentido que a moradia se relaciona intimamente com a dignidade humana, eis que é tão ampla quanto esta e, sem moradia não há vida digna, portanto, não há vida. Isto porque, a palavra viver possui dois sentidos: quando é verbo intransitivo, viver significa estar com vida, quando utilizado no verbo transitivo direto, viver significa aproveitar o que há de melhor. Não pode um indivíduo aproveitar o melhor da vida sem moradia, portanto sem dignidade. Por esta razão, o estudo acerca da relação entre moradia e dignidade humana se fez essencial.

Esta reflexão não é recente e foi relevante para elaboração de normas e recomendações internacionais também analisadas na pesquisa. A DHDU e o PDESC são os mais importantes instrumentos legais que garantem a moradia como um direito fundamental e indispensável a qualquer indivíduo. O país que se torna signatário destes tratados internacionais deve cumprir com suas normas da forma como determina as regras de ratificação, que são específicas de cada país. No Brasil, por exemplo, A Emenda Constitucional 45/2004 que acrescenta ao texto o artigo 5º, § 3º, determina que os tratados internacionais de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República, terão status de emenda constitucional, ou seja, restará em posição superior perante as demais normas infraconstitucionais. Embora o Brasil tenha ratificado tratados internacionais de direitos humanos em datas anteriores à referida emenda, as matérias de ordem universal ali delineadas

são tão relevantes que não se poderia subestimá-las mantendo-as com status de lei federal, como ocorria antes da Emenda Constitucional 45/2004. Assim, mesmo que a DUDH e o PDESC tenham sido reconhecidos em data anterior à emenda, são normas supralegais e tal reconhecimento já foi, inclusive, tema de discussão no STF, que decidiu pela supralegalidade dos tratados.

Reconhecer não significou solução final para o problema habitacional que se alastrava pelo mundo em 1948, pelo contrário, foi o início de uma longa jornada na busca por mais direitos decorrentes da moradia digna. Conforme explanado no texto, foram as consequências da 2ª Guerra Mundial que impulsionaram a ONU a incentivar que todos os governos cumprissem com seus deveres sociais. Foi em 1976 que a ONU realizou sua primeira conferência mundial sobre moradia em Vancouver, a Habitat I, que criou a Agência Habitat e discutiu soluções para os problemas habitacionais enfrentados por desastres naturais e guerras civis.

Já, a segunda conferência, ocorrida em 1966 em Istambul, esta sim tratou do direito à moradia adequada e de assentamentos humanos sustentáveis. No entanto, ocorreu de forma tardia, uma vez que déficit habitacional já alcançava dados alarmantes e as condições de moradia inadequadas já era uma realidade, principalmente nos países periféricos e semiperiféricos. Mesmo assim, países, como Brasil se comprometeram a cumprir com os princípios de direitos humanos e inserir em seus governos políticas públicas de combate ao déficit habitacional e melhora nas condições de moradia de suas populações. Diga-se de passagem, que, somente em 2000 o Brasil reconheceu constitucionalmente o direito à moradia como um direito social, inserindo-o no mesmo rol que os direitos à saúde, lazer, educação, trabalho, segurança, dentre outros. A partir daí, o Brasil também passou a reconhecer que o direito à moradia não caminhava sozinho e estava aliado a todos os demais direitos sociais, pois não há como ter moradia digna se com ela não vier o acesso a serviços públicos básicos que o indivíduo necessita para viver com tranquilidade na sociedade.

Neste sentido, o reconhecimento do Brasil ao direito à moradia adequada não se deu tão somente com base na DUDH. Conforme analisado neste estudo, outras normas de âmbito internacional influenciaram tanto a inserção do direito à moradia na CF/1988, quanto a criação de leis que trabalham o conceito de moradia digna. Tais instrumentos servem de apoio quando da implementação de políticas públicas habitacionais. Destarte, os instrumentos mais utilizados no Brasil são o Estatuto da Cidade e normas constitucionais, como artigo 6º, caput.

O Chile, de acordo com o estudo, não possui previsão para o direito à moradia em legislação e não o inseriu em sua constituição. Contudo, a ausência de previsão não fez

descartar a promoção de políticas na área habitacional e nem a criação de leis que cuidam dessas políticas.

No tocante a previsão da moradia como um direito, concluiu-se que o Brasil tem previsão tanto constitucional, quanto legal, o Chile não a possui e ambos estão amparados por leis que tratam da criação de órgãos e que regulam as políticas de habitação. Vale acrescentar que o Chile, embora não tenha previsão da moradia como um direito fundamental, aplica as recomendações da ONU quando da implementação de suas políticas, o que não significa obtenção de sucesso destas. A comparação referente à legislação foi um dos focos do último capítulo.

Sobre os motivos pelos quais a habitação se tornou uma questão de difícil resolução na América Latina e nos dois países especificamente, o estudo concluiu que a América Latina possui um crescimento demográfico considerável, é a região mais urbanizada do mundo, sendo que a maior população concentra-se no Brasil. O crescimento demográfico é fator relevante que explica a escassez de moradia na América Latina. Esse fator está aliado à inércia dos estados, que deixaram de prover por longa data, a habitação nos moldes desejados. Assim, se o aumento da população urbana caminha em conjunto ao desenvolvimento econômico e social, que significa a prática de boas políticas, haverá demandas que serão solucionadas de formas satisfatórias. Já, a falta de estrutura para prática governamental, gera um crescimento desordenado da área urbana, intensifica o problema habitacional nos locais com maiores demandas, como nas favelas e paralisa o desenvolvimento de determinada região.

Tal fato não está visível somente em grandes áreas urbanas. As cidades intermediárias, embora possuam uma população menor, estão em crescimento demográfico considerável, são atrativas por apresentarem características e serviços encontrados nos grandes centros e os problemas sociais também são visíveis. O que há de comum em todas as cidades, incluindo os pequenos centros urbanos, é o resultado das políticas públicas em todas as áreas de atuação governamental. Sendo essas políticas, foco para promoção do bem estar de todos os membros da sociedade, esta não sofrerá efeitos negativos, como distribuição desigual de renda que deságua na criação natural de assentamentos urbanos inadequados e falta de acesso a serviços públicos básicos. Todas essas fontes negativas geram a segregação social em todas as suas espécies, sendo relevante aqui, a segregação do espaço urbano, cujo conceito envolve a exclusão de parcela da sociedade pela sua condição social aliada à inadequação de sua moradia.

O estudo também concluiu que, as questões habitacionais são negativas não só quando há inércia do Estado, também este cria políticas com aparência social que não são aplicadas para satisfazer o real interesse público.

O período ditatorial foi marcado pela criação do BNH, uma empresa pública que tinha a responsabilidade de financiar a produção dos empreendimentos imobiliários, nos mesmos moldes da CEF, que é a atual responsável pelo financiamento, mas com uma importante diferença: a exclusão da população de baixa renda. Desta forma, não foi possível amenizar o déficit habitacional no país, já que somente adquiria um imóvel, aquela pessoa com capacidade financeira.

A inserção do direito à moradia como direito social na CF/1988, significou então, a disposição do Poder Público em cumprir uma política que até então não havia sido realizada de maneira a dirimir os impactos causados pela industrialização e consequente expansão das cidades. O Programa Minha Casa Minha Vida é o que mais se aproxima do ideal social apontado na CF/1988, por compreender todas as faixas de renda e incentivar com subsídios, a aquisição de moradias por famílias com rendas mais baixas. Foi implantado somente em 2009. Assim, o país esgota o seu período inerte às políticas sociais e passa para a sua fase ativa, criando uma política de cunho social com interesses privados envolvidos.

O Chile não sofreu um período de inércia às políticas de habitação, mas as políticas habitacionais foram projetadas com equívoco. O histórico de erros e acertos do governo chileno é vasto e compreende, por exemplo, regulamentos datados de 1883 e 1891 que determinavam, respectivamente, a forma de construção dos quartos dos trabalhadores que igualmente sofriam com as condições de instalação de seus conventilos e a promoção, pelos municípios, de incentivos fiscais para construção de cortiços.

Outras políticas foram sendo criadas ao longo do tempo, como a "Ley de Habitaciones Obreras" de 1906, que demonstrou a preocupação do estado chileno com as condições precárias de moradia de seus trabalhadores. Com isso, o governo chileno foi o primeiro na América Latina que buscou enfrentar as questões habitacionais, criando mecanismos de combate ao déficit habitacional e conseguiu, por exemplo, na década de 50, construir milhares de moradias. Na década de 70, durante o período ditatorial de Pinochet, o Estado reforma a área habitacional e adota uma política menos intervencionista, influenciado pelos ideais neoliberais propostos pela Escola de Chicago, promovendo a participação do mercado na construção de moradias e fomentando com subsídios os grupos de extrema pobreza.

Embora o Chile seja pioneiro em políticas sociais de habitação, um fator foi relevante para que não obtivesse sucesso: a inserção do setor privado como executor de

empreendimentos imobiliários. Observa-se que o nome empreendimento imobiliário remete muito mais a um produto decorrente de uma relação empresária com obtenção de lucro, do que a um projeto exclusivamente social, que se volta para o bem estar de toda uma sociedade. Isto ocorre porque, o setor privado não está comprometido com o interesse público, mas se o projeto habitacional lhe trará lucro ou não.

Neste sentido, a pesquisa apontou que tanto o Fondo Solidario de Vivienda no Chile, quanto o Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil, este mais recente, seguem as linhas mercadológica e social. Isso significa que mesmo ciente das consequências, o Chile insistiu em uma política com dupla finalidade que mais tarde o Brasil praticamente copiou. É mercadológica por servir de estímulo ao setor da construção civil e, mesmo gerando empregos, o maior beneficiário nesse ciclo, é o empresário que visa o lucro. Possui também um viés social, uma vez que o Estado estimula aquisição de moradia por meio de subsídio oferecido às famílias que, quanto mais baixa a renda, maior o benefício.

Outro fator negativo que deriva da relação entre o projeto e o setor privado que é perceptível nos dois países, é a escolha dos terrenos para construção de empreendimentos. A localização de bairros populares e a conseqüente segregação do espaço urbano estão intimamente relacionadas ao fator de lucratividade dos proprietários de terras e do empreendedor. O terreno localizado fora da zona de acesso a serviços públicos, certamente sofrerá diminuição do seu valor, antes e após realizada a obra. Desta forma, constituiu-se uma ideia de que ao imóvel ali construído, é imputado valor por sua metragem e localização. Quanto mais afastado dos centros e bairros nobres, menor será o seu valor, sendo esta cadeia da especulação, uma forma imperativa e de difícil desfazimento.

Deve-se considerar que antes de repassar ao setor privado a responsabilidade pela execução da obra, o projeto decorre de uma ação do Estado que observa as necessidades da sociedade e, toda ação estatal deve se pautar no interesse público. Na seara habitacional, todos os membros da sociedade são atingidos quando a parcela mais carente se beneficia com moradia adequada. Veja-se que os programas sociais de habitação devem diminuir taxas de déficit habitacional e promover habitação adequada a quem não a possui, incluindo aqui, quem não tem nenhuma propriedade por falta de capacidade financeira e aqueles que têm e não se enquadram nos moldes do conceito de moradia digna. Assim, se de fato o Estado consegue cumprir demandas habitacionais e outra delas decorrentes promove algo muito maior que a entrega de uma chave, garante o direito à igualdade e evita conflitos sociais.

De maneira geral, as conclusões apontam que culturalmente o solo urbano foi, em primeiro plano, utilizado para satisfazer o sistema capitalista. A sua transformação em

mercadoria foi uma idéia que se arrastou por séculos e pôs em risco o direito à moradia digna. Por isso, em uma tentativa de assegurar a prática de políticas públicas sociais voltadas à habitação, é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos contemplou esse direito e o considerou relevante para que outros direitos também fossem alcançados.

No Chile, como a adoção de políticas desse porte se arrasta desde o período ditatorial, o equívoco já está mais perceptível e a falta de qualidade das moradias causou um caos social assumido pelo Estado, que agora tenta criar mecanismos de reconstrução. Vários conjuntos habitacionais já foram demolidos e não há registros de resultados dessa ação do estado chileno. O Brasil, como seguiu a política de financiamento e subsídios sustentada pelo Chile por tantos anos, pode vir a sofrer as mesmas consequências, eis que o resultado das habitações construídas pelo PMCMV é fonte de dúvidas pela localização dos terrenos com consequente ausência de acesso a serviços públicos. Atualmente, como está vedado o aporte de recursos do FGTS pela CEF para o setor da habitação, fica reduzido o subsídio e, com isso, a população carente perde o direito de morar. Imagina-se que com o subsídio este direito já era questionável, sem o subsídio, o programa perde totalmente o seu sentido social, lhe restando somente o sentido mercadológico.

Por fim, com a habitação sendo utilizada como meio para evitar os efeitos de crises financeiras e servindo de estímulo ao setor da construção civil, a exclusão da população que se beneficia com o programa não deixará de ser uma realidade. De imediato, resta à sociedade evoluir para aceitar que a igualdade social é muito mais do que uma regra posta em constituição e que a sua prática não se inicia numa casa legislativa.

## REFERÊNCIAS

ALCALÁ, Humberto Nogueira. El bloque constitucional de derechos: la confluencia del derecho internacional y del derecho constitucional en el aseguramiento y garantía de los derechos fundamentales en América Latina. **Estudios constitucionales**, Santiago, v.13 n.2, 2015.

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Alemanha, 2011. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 06 jan 2016.

ANDRADE, Paulo Henrique Magalhães. A dignidade da pessoa humana. **Via Jus**, 2009. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1467&idAreaSel=16&seeArt=yes>>. Acesso em: 10 fev 2016.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Pobreza, exclusão social e direitos humanos: o papel do Estado**. São Paulo: [s.n.], 2001. Disponível em:<<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Portugal: Lisboa, Edições 70, 1977.

BAUZÁ, Pantoja. R.. **Organización Administrativa del Estado**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998.

BELLINHO, Lilith Abrantes. **Uma evolução histórica dos direitos humanos**. 2013. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/lilith-abrantes-bellino.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2016.

BENACCHIO, Marcelo. Artigo 11º. In: BALERA, W.; SILVEIRA, V. (Coord.). **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Curitiba: Clássica, 2013. p. 181-199.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro:Campus, 1992. p. 17-32

BOCCHI, Silvia Cristina Mangini; JULIANI, Carmen Maria Casquel Monti; SPIRI, Wilza Carla. **Métodos Qualitativos de Pesquisa**. Botucatu: UNESP, 2008.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Cadernos (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos)**, São Paulo, v. 9, 1976.

BONDUKI, Nabil Geroges. Habitat e qualidade de vida: as práticas bem sucedidas em cidades brasileiras. In: Habitat: BONDUK, N. (Org.) **As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana as nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996. 9-10

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. In: Procedimentos inovadores em gestão habitacional. **Programa de tecnologia de habitação**. Porto Alegre, RS: HABITARE, 2009.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, ano 8, n. 17, p. 66-72, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2011. Disponíveis em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2016

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id\\_submenu/230/publicacao\\_planhab\\_capa.pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publicacao_planhab_capa.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**: por uma cultura de direitos humanos. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. **Direito à moradia adequada**. Por uma cultura de direitos humanos. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. **Sobre o PAC**. 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/investimento-e-pac/sobre-o-pac>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. **Minha Casa Minha Vida**. 2016. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html>> Acesso em: 14 out. 2015.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado?: reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: ANPUR, 2011.

CARDOSO, Leandro Vilela. **O direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

<[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2012/trabalhos\\_12012/leandrovilelacardoso.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/leandrovilelacardoso.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

CARDOSO, Patrícia. **Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico**: subsídios para implementação nos estados e municípios: Lei Federal nº 11.124/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CARVALHO, Willian Ricardo do Amaral. **Exigibilidade judicial dos direitos fundamentais sociais**. 2006. 240 f. Dissertação (Mestrado) – Instituição Toledo de Ensino, Bauru, 2006.

CASTRO, Thainá Lima Bittencourt De. O direito à propriedade em face da função social: indivíduo x sociedade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 14, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10766](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10766)>. Acesso em: jun. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Panorama Social da América Latina 2015**. Nova Iorque, UE: Nações Unidas, 2016.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. 1980. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&r=2>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

CHILE. Ley 16.391 de 31/12/1965. **Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo**. 1965. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28433>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Informe final de evaluación programa fondo solidario de vivienda**. 2006. Disponível em: <[http://www.dipres.gob.cl/574/articles-18373\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-18373_doc_pdf.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2016.

CHILE. **Ministério de la Vivienda y Urbanismo**. 2016. Disponível em: <[http://www.minvu.cl/opensite\\_det\\_20150506151625.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_det_20150506151625.aspx)>. Acesso em: 23 abr 2016.

CHILE. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. **Informativo Estadístico de Edificación**, Santiago, n. 31, mar. 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/rodrigo/Downloads/Informativo%20Estad%3%ADstico%20de%20Edificaci%C3%B3n%20a%20Mar-2016.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/18490/mod\\_resource/content/1/CHY%20-%20Comparato%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/18490/mod_resource/content/1/CHY%20-%20Comparato%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

COSTA, Fernando Nogueira. Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012. **Cidadania e Cultura**, Campinas, SP, set. 2012. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/09/01/estado-das-cidades-da-america-latina-e-caribe-2012/>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

DIAS, Daniella S. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Eletrônica do CEAFF**, Porto Alegre, RS, v. 1, n.1, out./jan.2012. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edição\\_01/vol1art1.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edição_01/vol1art1.pdf)>. Acesso em: 05 maio 2015.

DOERR, Marisol Brito. A concepção do subsidio habitacional num modelo de economia social do mercado. In: Espaço, Planejamento e Insurgências, 2015, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG: XVI ENAPUR, 2015.

ENGELS, F. **Para a questão da habitação**. Lisboa: Avante, 1982. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/cap02.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

EVANS-PRITCHARD, Ambrose. IMF fears 'social explosion' from world jobs crisis. **The Telegraph**, London, set. 2010. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8000561/IMF-fears-social-explosion-fromworld-jobs-crisis.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FAUSTO, Boris. **Trabalho Urbano e conflito social**. São Paulo: Difel, 1977.

FUENTES, Maribel Aliaga. Do quarto redondo à meia água: um olhar sobre a habitação social chilena. *Arquitextos*, ano 9, v. 2, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia : legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional**. Dissertação (mestrado). 147 f. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

GONÇALVES JÚNIOR, Carlos Alberto et al. O impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida na economia brasileira: uma análise de insumo-produto. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.14, n.1, 2014.

GRANJA, Cícero Alexandre. Casa, o asilo inviolável. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 102, jul. 2012. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11976](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11976)>. Acesso em: 08 abr. 2016.

GUIMARÃES, Marco Antônio. Fundamentação dos direitos humanos: relativismo ou universalismo? In: BELLINHO, L. A.. **Uma evolução histórica dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/lilith-abrantes-bellino.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

HARVEY, David. **Temas urbanos e regionais: o trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. 2005. Disponível em: <<https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-ocapital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do-ambiente-construc3addo-nassociedades-capitalistas-avanc3a7adas.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

HIDALGO, Rodrigo. La vivienda social en Chile: la acción del estado en un siglo de planes y programas. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 45, 1999. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. Brasília, DF, 2013. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20656](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656)>. Acesso em: 20 maio 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19472](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472)>. Acesso em: 20 out. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Situación de los Derechos Humanos en Chile**, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/296/informe-anual-2012.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 13, n. 74, mar 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7417](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7417)>. Acesso em: mar. 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

LIMA, Henrique. Métodos de Interpretação Constitucional. **Portal Jurídico Investidura**, Florianópolis, jan. 2009. Disponível em: <[investidura.com.br/bibliotecajuridica/artigos/direito-constitucional/2289](http://investidura.com.br/bibliotecajuridica/artigos/direito-constitucional/2289)>. Acesso em: 24 mar. 2016.

LÉPORE, Paulo Eduardo. **Função social da propriedade**. 2005. Disponível em: <[http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_14.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_14.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

LOPES, Antônio Casanova; CEA, Trinidad González. **Ley de Habitaciones Obreras, 1906**. 2011. Disponível em: <<https://vivosoc.wordpress.com/2011/04/26/1906/>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, DF: IPEA, 1990. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD\\_1886.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2234/1/TD_1886.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos e seus desdobramentos nacionais e internacionais**. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MOLL, Catalina Navarro. **El derecho a la vivienda digna y rol del estado chileno**: memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. 2012. Disponível em: <<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/fjn936d/doc/fjn936d.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2015.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil**: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. 2014. Disponível em: <[http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2015.

MURUCI, Rômulo. **A origem das cidades e a urbanização no mundo antigo e medieval**. 2014. Disponível em: <<http://blogdopetcivil.com/2014/04/28/a-origem-das-cidades-e-a-urbanizacao-no-mundo-antigo-e-medieval/>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

NASCIMENTO, Bruno Pereira. **Direito fundamental à moradia digna e adequada como instrumento de redução da vulnerabilidade habitacional e promoção da emancipação social**. 2013. Disponível em: <[http://www.adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/16\\_4\\_2013\\_Artigo%20-%20Direito%20Fundamantetal%20a%20Moradia%20Digna.pdf](http://www.adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/16_4_2013_Artigo%20-%20Direito%20Fundamantetal%20a%20Moradia%20Digna.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1991. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1997. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=13642&lang=pt>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estado das cidades América latina e do Caribe**: rumo a uma nova transição urbana. 2012. Disponível em: <<http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto da Cidade**. 2001. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=5174&lang=pt>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Recomendação Geral n. 16 do Comitê de Direitos Humanos**. 2011. Disponível em: <[cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq\\_20-049.pdf](http://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq_20-049.pdf)>. Acesso em 12 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. 2005. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=5140&lang=pt>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano. **Argumentum**, Vitória, ES, v. 7, n.1, p. 167-183, 2015.

PAULA, E. SIMÕES. A segunda fundação de São Paulo. Da pequena cidade à grande metrópole de hoje. **Revista de História**, v. 8, n. 17. 1954. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/36096>> Acesso em: 20 ago. 2015.

PEREIRA, Paulo Moreira. Percepções sobre migração transnacional e fomento do desenvolvimento. **Revista Estudos Políticos**, n. 1, 2010.

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La universidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional. In: BELLINHO, Lilith Abrantes. **Uma evolução histórica dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/arquivos/direito/20092/lilith-abrantes-bellino.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos anotado**. São Paulo: Pefil, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PISARELLO, Gerardo. **Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción**: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Barcelona: Editorial Icaria, 2003.

PIZZA JUNIOR., Wilson. Ação institucional de governo no setor habitacional. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n.191, p. 36-43, abr./jun., 1989.

PONTES, Beatriz Maria Soares. As mudanças no processo produtivo capitalista e suas repercussões nas cidades médias nordestinas. In: SPOSITO, E. **Cidades Médias**: produção do espaço. São Paulo: **Expressão Popular**, 2006. p. 327-346

PORTAL BRASIL. **Minha Casa Minha Vida atinge 3,857 milhões de moradias**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/05/minha-casa-minha-vida-atinge-3-857-milhoes-de-moradias>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

PROGRAMA Minha Casa Minha Vida atinge 3 milhões de unidades. GGN: o jornal de todos os brasis. 2015. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/noticia/programa-minha-casa-minha-vida-atinge-3-milhoes-de-unidades>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

PROUDHON, Pierre Joseph. **Para a questão da habitação**: obras escolhidas em três tomos. 1887. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/cap02.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

RAMOS, Diliani Mendes. Principais inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) na ação de usucapião especial urbano. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 331, jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5289>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

RIVERA, Alvaro. Historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago. **Revista CIS**. Santiago, v.16, n. 16, dez. 2012.

ROLNIK, Raquel; SAULE JUNIOR, Nelson. Habitat II: assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, N. **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Nobel, 1996. p.1-10.

ROLNIK, Raquel. **Eu sou você amanhã**: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida. 2013. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

ROSENVOLD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no código civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROSA, Alba Maria; Esteves, Antônio César; ABYKO, Alex Kenya. **Gestão Habitacional no Chile**. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos\\_Tecnicos/GestaoHabitacionalChileJunho2006.pdf](http://pcc5839.pcc.usp.br/Textos_Tecnicos/GestaoHabitacionalChileJunho2006.pdf)> Acesso em: 20 maio 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. 2002. 224 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

RUBIN, Graziela Rossatto. O Problema habitacional na América Latina: exemplos do Brasil e Chile. **Geo UERJ**, ano 15, v. 1, nº. 24, p. 125-144. 2013.

RUBIN, Graziela Rossatto. Exposição do problema habitacional em dois países da América Latina. **Cadernos Proarq**, Rio de Janeiro, RJ, n. 20, p. 49-70. 2014.

SANTOS, Camila Buzinaro dos. A moradia como direito fundamental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, RS, n. 116, set. 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13677&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13677&revista_caderno=9)>. Acesso em: jun. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Supremo Tribunal Federal, o direito à moradia e a discussão em torno da penhora do imóvel do fiador. In: FACHIN, Zulmar. **20 anos de Constituição cidadã**. São Paulo: Método, 2008. 41-66.

SERRANO, J. S. Latinoamérica: hambre de vivienda. **Boletín del Instituto de la Vivienda**, v. 17, n. 45, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa Científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2009. p. 1-10.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Humberto Gustavo Drummond da Silva. O direito transindividual à moradia e o estatuto da cidade enquanto norma ambiental. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 108, jan. 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12637](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12637)>. Acesso em: abr. 2016.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 28, n. 1, 2013.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Tipos de Revisão de Literatura**. Botucatu, 2015. Disponível em: <<http://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

UN-HABITAT. Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil: the House My Life: Programme Nairobi. **Housing Practice Series**, v. 2, 2013.

VAZ, Sérgio. **Movimentos participam de atividade preparatória para encontro da ONU sobre cidade**: depoimento. 2016. São Paulo: Brasil de fato. Entrevista concedida a Júlia Dolce.

## ANEXO A - Comentário n. 4 de 12 de dezembro de 1991

6. O direito à habitação adequada aplica-se a todas as pessoas. Enquanto a referência a ‘si próprio e sua família’ reflete a crença a respeito dos papéis desempenhados pelo gênero de atividade econômica comumente aceitos em 1966, quando a Convenção foi adotada, a expressão não pode ser lida hoje implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos. Assim, a concepção de ‘família’ deve ser entendida em sentido amplo. Além disso, os indivíduos, assim como as famílias, têm o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a um grupo ou quaisquer outros fatores como tais. Em particular, o gozo deste direito não deve, de acordo com o artigo 2(2) da Convenção, ser sujeito a qualquer forma de discriminação.

7. Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta ‘inerente dignidade da pessoa humana’, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo ‘habitação’ seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, ‘habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável’.

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir ‘habitação adequada’, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos

aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados Partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados Partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados Partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados Partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados Partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que vêem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises

epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. **Acessibilidade.** Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados Partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido.

f. **Localização.** A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. **Adequação cultural.** A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.

9. Como se notou acima, o direito à habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Alusão já foi feita nesta consideração para a concepção da dignidade humana e do princípio da não discriminação. Além disso, o pleno gozo dos outros direitos – tanto o direito de liberdade de expressão, o direito de liberdade de associação (tal como associações de locatários e outras associações comunitárias), o direito de liberdade de residência e o direito de participar na tomada das decisões públicas – é indispensável se o direito à habitação adequada é para ser realizado e mantido por todos os grupos da sociedade.

Do mesmo modo, o direito de não ser sujeito à interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada.

10. Independentemente do estado de desenvolvimento de qualquer país, há alguns passos que devem ser tomados imediatamente. Como reconhecido na Estratégia Global para Habitação e em outras análises internacionais, muitas das medidas requeridas para promover o direito à habitação exigiriam apenas a abstenção pelo governo de certas práticas e o comprometimento a facilitar a ‘autoajuda’ pelos grupos afetados. Para que tais passos sejam considerados além do máximo de recursos disponíveis para um Estado Parte, é apropriado que uma solicitação seja feita assim que possível de cooperação internacional de acordo com os Artigos 11(1), 22 e 23 do Pacto, e que o Comitê seja informado disto.

11. Estados Partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração. Políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros. O Comitê é ciente de que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados Partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), apesar de problemas causados externamente, as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados Partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

## ANEXO B - Comentário geral nº 7

El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos:

1. en su observación general nº 4 (1991) el comité señaló que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. Llegó a la conclusión de que los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del pacto. Habiendo examinado un número considerable de informes sobre desalojos forzosos en los últimos años, incluso de casos en que se ha comprobado que los estados partes no cumplían sus obligaciones, el comité está en condiciones de ofrecer nuevas aclaraciones sobre las consecuencias de esas prácticas para las obligaciones enunciadas en el pacto.

2. la comunidad internacional reconoce desde hace mucho tiempo que la cuestión de los desalojos forzosos es grave. En 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos señaló que debería prestarse especial atención a "iniciar operaciones importantes de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación"<sup>1</sup>. En 1988, en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la "obligación fundamental [de los gobiernos] de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos". En el programa 21 se declaraba que "debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares o sus tierras" en el programa de Hábitat los gobiernos se comprometieron a "proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; [y] cuando los desahucios sean inevitables tratar, según corresponda, de encontrar otras soluciones apropiadas". La Comisión de Derechos Humanos también ha señalado que "la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos"<sup>5</sup>. Sin embargo, aunque estas declaraciones son importantes, dejan pendiente una de las cuestiones más decisivas, a saber, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del pacto.

3. El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que

otros critican la expresi3n "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislaci3n pertinente brinda una protecci3n adecuada y se ajusta al pacto, cosa que no siempre es as3 en absoluto. asimismo, se ha se3alado que el t3rmino "desalojos injustos" es an mas subjetivo dado que no se refiere a ning3n marco jur3dico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la comisi3n de derechos humanos, ha optado por la expresi3n "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolec3an tambi3n de muchos de esos defectos. Tal como se emplea en la presente observaci3n general, el t3rmino "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protecci3n legal o de otra 3ndole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibici3n de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos.

4. La practica de los desalojos forzosos esta muy difundida y afecta a las personas tanto en los pa3ses desarrollados como en los pa3ses en desarrollo. Dadas la interrelaci3n y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos. As3 pues, adem3s de infringir claramente los derechos consagrados en el pacto, la practica de los desalojos forzosos tambi3n puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y pol3ticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.

5. Aunque la practica ante los desalojos forzosos parece darse principalmente en zonas urbanas densamente pobladas, tambi3n se produce en relaci3n con traslados forzados de poblaci3n, desplazamientos internos, reasentamientos forzados en caso de conflicto armado, 3xodos en masa y movimientos de refugiados. En todas estas circunstancias puede haber una violaci3n del derecho a una vivienda adecuada y a la protecci3n contra el desalojo forzoso a causa de una serie de actos u omisiones atribuibles a los estados partes. incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones a ese derecho, se exige el pleno respeto del art3culo 4 del pacto, en el sentido de que las limitaciones que se impongan deber3n ser "determinadas por ley, s3lo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos [econ3micos, sociales y culturales] y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democratica".

6. Muchos casos de desalojos forzosos están relacionados con la violencia, por ejemplo, los causados por conflictos armados internacionales, las disensiones internas y la violencia comunitaria o étnica.

7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los juegos olímpicos.

8. Fundamentalmente, las obligaciones de los estados partes en el pacto en relación con los desalojos forzosos se basan en el párrafo 1 del artículo 11 interpretado junto con otras disposiciones pertinentes. En particular, el párrafo 1 del artículo 2 obliga a los estados a utilizar "todos los medios apropiados" para promover el derecho a una vivienda adecuada. Ahora bien, dada la naturaleza de la práctica de los desalojos forzosos, la referencia en el párrafo 1 del artículo 2 al logro progresivo de tales derechos basándose en los recursos disponibles rara vez es pertinente. El propio estado debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efecten desalojos forzosos (tal como se definen en el párrafo 3 supra). Este planteamiento se ve reforzado además por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del pacto internacional de derechos civiles y políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada. En esa disposición se reconoce, entre otras cosas, el derecho a la protección contra "injerencias arbitrarias o ilegales" en el domicilio propio. Es de señalar que la obligación del estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga.

9. El párrafo 1 del artículo 2 del pacto exige a los estados partes que utilicen "todos los medios apropiados", inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el pacto. Aunque el comité ha señalado en su observación general n° 3 (1990) que es posible que tales medidas no sean indispensables en relación con la totalidad de los derechos, es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz. Esa legislación debería comprender medidas que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos. La legislación debe aplicarse además a todos los agentes que actúan

bajo la autoridad del estado o que responden ante él. Además, habida cuenta de la creciente tendencia que se da en algunos estados a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, los estados partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas. Por tanto, los estados partes deberían revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del pacto.

10. Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

11. Aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deben garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados.

12. El desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva son también incompatibles con las normas del pacto. Asimismo, el comité toma nota de las obligaciones contenidas en los convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos de 1977, en lo concerniente a las prohibiciones de los traslados de población civil y la destrucción de bienes de propiedad privada, en la medida en que guardan relación con la práctica de los desalojos forzosos.

13. Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los estados partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. Los estados partes deben velar también por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida

indemnizaciôn por los bienes personales o raices de que pudieran ser privadas. A este respecto conviene recordar el parrafo 3 del artículo 2 del pacto internacional de derechos civiles y políticos que exige a los estados partes que garanticen "un recurso efectivo" a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que "las autoridades pertinentes" cumplan "toda decisiôn en que se haya estimado procedente el recurso".

14. Cuando se considere que el desalojo esto justificado, deberia llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razôn y la proporcionalidad. A este respecto, cabe recordar en particular la observaciôn general n° 16 del comitè de derechos humanos relativa al artículo 17 del pacto internacional de derechos civiles y políticos, que seðala que la injerencia en el domicilio de una persona sùlo puede tener lugar "en los casos previstos por la ley". El comitè observô que en tales casos la ley debia "conformarse a las disposiciones, propùsitos y objetivos del pacto". El comitè seðalô tambièn que "en la legislaciôn pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrn autorizarse esas injerencias".

15. Aunque la debida protecciôn procesal y el proceso con las debidas garantias son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestiôn de los desalojos forzosos que guarda relaciôn directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El comitè considera que entre las garantias procesales que se deberian aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una autèntica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificaciôn a todas las personas afectadas con antelaciôn a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, informaciôn relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando èste afecte a grupos de personas; e) identificaciôn exacta de todas las personas que efect en el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparaciôn a los tribunales.

16. Los desalojos no deberian dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el estado parte deber adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor

medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, segn proceda.

17. El comitè sabe que varios proyectos de desarrollo financiados por instituciones internacionales en los territorios de estados partes han originado desalojos forzosos. Respecto de ellos, el comitè recuerda su observaciùn general n° 2 (1990) que dice, entre otras cosas, que los organismos internacionales deberian evitar escrupulosamente toda participaciùn en proyectos que, por ejemplo [...] fomenten o fortalezcan la discriminaciùn contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del pacto, o que entrañen la expulsiùn o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protecciùn y compensaciùn adecuadas [...] en cada una de las fases de los proyectos de desarrollo deberia hacerse todo lo posible para que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los pactos".

18. Algunos organismos, como el banco mundial y la organizaciùn de cooperaciùn y desarrollo econòmicos (ocde) han aprobado directrices en materia de reubicaciùn y o reasentamiento a fin de limitar los sufrimientos humanos causados por los desalojos forzosos. Esas practicas suelen ser el corolario de proyectos de desarrollo en gran escala, como la construcciùn de presas y otros proyectos importantes de producciùn de energìa. Es esencial la plena observancia de esas directrices, en la medida en que reflejan las obligaciones contenidas en el pacto, tanto por los propios organismos como por los estados partes en el pacto. A este respecto, el comitè recuerda lo seðalado en la declaraciùn y programa de acciùn de viena en el sentido de que: "el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificaciùn para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos" (parte i, p.rr. 10).

19. En las directrices aprobadas por el comitè para la presentaciùn de informes se pide a los estados partes que proporcionen diversas informaciones directamente relacionadas con la practica de los desalojos forzosos, entre ellas informaciùn sobre: a) "el numero de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco aòos y el numero de personas que carecen actualmente de protecciùn jurìdica contra la expulsiùn arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio"; b) las "leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupaciùn, la protecciùn frente al desahucio" y c) "las leyes que prohìban todo tipo de desahucio".

20. Se pide tambièn informaciùn en cuanto a las "medidas adoptadas, entre otras circunstancias, durante programas de renovaciùn urbana, proyectos de nuevo desarrollo, mejora de lugares, preparaciùn de acontecimientos internacionales (olimpiadas, exposiciones universales, conferencias, etc.), campaðas de embellecimiento urbano, etc., que garanticen

la protección contra la expulsión y la obtención de una nueva vivienda sobre la base de acuerdo mutuo, por parte de cualquier persona que viva en los lugares de que se trate o cerca de ellos"8. Sin embargo son pocos los estados partes que han incluido en sus informes al comité la información solicitada. En consecuencia, el comité reitera la importancia que asigna a la recepción de esa información.

21. Algunos estados partes han señalado que no disponen de información de ese tipo. El comité recuerda que la vigilancia efectiva del derecho a una vivienda adecuada, bien sea por el gobierno interesado o por el comité, es imposible si no se cuenta con los datos apropiados y por ello solicita a todos los estados partes que velen por que se reúnan los datos necesarios y se incluyan en los informes presentados en virtud del pacto.