UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO

LEONARDO SERRAT DE OLIVEIRA RAMOS

MORADIA DIGNA:

Plurissignificação Necessária para a Compreensão do Mínimo Existencial

Porto Alegre
2011

LEONARDO SERRAT DE OLIVEIRA RAMOS

MORADIA DIGNA:

Plurissignificação Necessária para a Compreensão do Mínimo Existencial

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Drº José Alcebíades de Oliveira Junior

Porto Alegre
2011

LEONARDO SERRAT DE OLIVEIRA RAMOS

MORADIA DIGNA

Plurissignificação Necessária para a Compreensão do Mínimo Existencial

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em Porto Alegre, em 15 de dezembro de 2011.

Monografia aprovada com conceito A.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Drº. José Alcebíades de Oliveira Junior
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

_____

Profª. Drª. Roberta Camineiro Baggio
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

_____

Profª. Drª. Betânia de Moraes Alfonsin
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP/RS

Dedico este trabalho a minha mãe, Helena, querida, que sempre sonhou com esse momento e fonte eterna de inspiração.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao meu pai Victor e a minha tia Vanda por todo o apoio imprescindível prestado desde o momento do cursinho pré-vestibular até o final destes cinco anos de Faculdade.

Agradeço a todas as pessoas que ao longo destes cinco anos me deram o prazer de estar ao seu lado, especialmente os meus amigos do Grupo de Assessoria Popular, o qual com muito orgulho o integrei durante os dez semestres deste curso de Ciências Jurídicas e Sociais e que foi a fonte de inspiração para esse Trabalho de Conclusão; os meus amigos do Grupo 2 do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (bem como todas as pessoas que conheci no SAJU e cuja amizade levarei para fora da Faculdade) e do Centro Acadêmico André da Rocha (as longas reuniões jamais serão esquecidas), bem como a Patrícia, companheira de todos os momentos.

Agradeço também aos meus professores, especialmente ao profº Drº Domingos, pelo seu instigante olhar sobre o direito das coisas, ao profº Drº Fabio Morosini, pela forma contagiante de lidar com os alunos e que me abrigou durante um ano em seu grupo de pesquisa, e ao meu orientador, profº Drº José Alcebíades, que acolheu e acreditou no meu tema, apoiando os meus devaneios acadêmicos.

Por fim, não poderia terminar sem agradecer à sociedade, financiadora desta Universidade Federal, único meio pelo qual poderia alcançar o ensino superior, ao qual serei eternamente grato.

Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte, que llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pie derecho, o empiecen el año cambiando de escoba.
Los nadies: los hijos de nadie, los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la
Liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:
Que no son, aunque sean.
Que no hablan idiomas, sino dialectos.
Que no hacen arte, sino artesanía.
Que no practican cultura, sino folklore.
Que no son seres humanos, sino recursos humanos.
Que no tienen cara, sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica
Roja de la prensa local.
Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.
Eduardo Galeano
El libro de los abrazôs

RESUMO

Embora a moradia seja inerente na história do homem, o seu reconhecimento como direito humano se deu no recente ano de 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo o seu conteúdo aprofundado especialmente no PIDESC, de 1966. O Brasil, por sua vez, reconheceu expressamente o direito à moradia como um direito fundamental social apenas no ano 2000, por meio da emenda constitucional 26/2000, em que pese o esforço na Constituinte de 1988, através de Emenda Popular, para que desde a promulgação desta houvesse esse reconhecimento.

Analisamos como o direito à moradia é considerado na Legislação, na Administração Pública, na jurisprudência do TJRS, STJ e STF, nas visões jurídica, psicológica, serviço social e urbanista, nas Associações de Moradores e nos Movimentos Sociais, para fins de averiguar as semelhanças e diferenças discursivas.

Propusemos conceituar o direito à moradia digna a partir de três eixos, dois objetivamente auferíveis - o jurídico/legal e o de serviços públicos -, e outro subjetivo, relacionado ao bem-estar social, cujo conteúdo será extraído a partir da participação popular, entendida como elemento fundamental para a construção de um ambiente acolhedor e emancipatório pela população, apto a gerar (re)significações em diversas situações fáticas na constituição de uma comunidade.

Uma vez que o conteúdo da moradia digna, em seu aspecto subjetivo, será extraído da participação popular, ela deve ter necessariamente um plurissignificado, uma vez que moldada a realidades distintas, constituintes da história e cultura única existente em cada moradia. É nesse sentido que defendemos que o direito à moradia digna passa pelo reconhecimento de que diferentes significados a ela devem ser extraídos como condição inerente para a compreensão e perfectibilização do mínimo existencial da pessoa humana.

Palavras-chave: Direito à moradia. Moradia digna. Direitos sociais. Direitos Humanos. Mínimo existencial. PIDESC.

ABSTRACT

Although housing is inherent in man's history, its recognition as a human right in recent years occurred in 1948, through the Universal Declaration of Human Rights, and its content specifically detailed in the ICESCR, 1966. Brazil, in turn, expressly recognized the right to housing as a fundamental social right only in the year 2000 by constitutional amendment 26/2000, in spite of the effort in the 1988 Constituent Assembly, by Popular Amendment, so that since its promulgation had this recognition.

We look at how the right to housing is considered in law, public administration, the jurisprudence of TJRS, STJ and STF, on the law, psychological, social and urban planner vision, on the Neighborhood Associations and Social Movements for the purpose of ascertaining the similarities and discursive differences.

We proposed to conceptualize the right to decent housing from three perspectives, two objectively measurables - the juridical/legal and the one of public services - and the other subjective, related to social welfare, which contents will be extracted from people's participation, understood as fundamental element for building an warm environment and emancipative by the people, able to generate (re) meanings in different factual situations in the constitution of a community.

Once the contents of decent housing, in its subjective aspect, is taken from the popular participation, it must necessarily have a wide meaning, since it shapes different realities that comprise a unique history and culture in each house. That is why we argue that the right to adequate housing includes the recognition that different meanings to it must be extracted as a inherent condition for the understandment and improvement of the minimum existential of the human being.

Key-words: The right to housing. Adequate housing. Social rights. Human rights. Existential minimum. ICESCR.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Componentes das Necessidades Habitacionais de Porto Alegre em 2000: Déficit e Inadequação 43
Figura 1 – Composição do Déficit e Inadequação Habitacional em Porto Alegre em 2000 44
Tabela 2 – Diferenciações discursivas – Legislativo 59
Tabela 3 – Diferenciações discursivas – Administração Pública 60
Tabela 4 – Diferenciações discursivas – Jurisprudência 61
Tabela 5 – Diferenciações discursivas – Doutrina 61
Tabela 6 – Diferenciações discursivas – Associação de Moradores 62
Tabela 7 – Diferenciações discursivas – Movimentos Sociais 62

LISTA DE ABREVIAÇÕES

BA – Estado da Bahia

BNH – Banco Nacional de Habitação

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Des.(a) – Desembargador (a)

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre/RS

EC – Emenda Constitucional

FEGAM – Federação Gaúcha das Associações de Moradores

FERU/RS – Fórum Estadual de Reforma Urbana do Estado do Rio Grande do Sul

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FRACAB – Federação Riograndense de Associação Comunitária e de Moradores de Bairros

GO – Estado de Goiás

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MP – Medida Provisória

MS – Estado do Mato Grosso do Sul

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Rio Grande do Sul

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SC – Estado de Santa Catarina

SEHADUR – Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: DIREITO À MORADIA, POR QUÊ? 13
2. UM POUCO DE HISTÓRIA 15
2.1. Breve apontamento histórico..... 15
2.2. O reconhecimento da necessidade de tutela da Moradia como Direito Humano e Direito Fundamental 17
2.2.1. O reconhecimento da Moradia como Direito Humano 17
2.2.2. O reconhecimento da Moradia como Direito Fundamental 27
3. MORADIA DIGNA: PLURISIGNIFICADO NECESSÁRIO – UMA ABORDAGEM POSSÍVEL 35
3.1. Da Legislação 35
3.1.1. No plano internacional 35
3.1.2. No plano nacional 39
3.2. Da Administração Pública 41
3.2.1. Prefeitura municipal de Porto Alegre 42
3.2.2. Estado do Rio Grande do Sul 44
3.3.3. Governo Federal 46
3.3. Da Jurisprudência 47
3.3.1. Do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul 47
3.3.2. Do Superior Tribunal de Justiça 49
3.3.3. Do Supremo Tribunal Federal 50
3.4. Da Doutrina..... 51
3.4.1. Visão Jurídica 51
3.4.2. Visão Psicológica 52
3.4.3. Visão do Serviço Social 53
3.4.4. Visão Urbanista 54
3.5. De Associação de Moradores 55
3.6. De Movimentos Sociais 57
3.7. Um discurso semelhante e diferente: análise das interseções e diferenciações discursivas 59
4. PLURISSIGNIFICADO DA MORADIA: AS DIFERENTES CONSEQUÊNCIAS PARA A COMPREENSÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL 68
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 73

REFERÊNCIAS 76
ANEXO A 80
ANEXO B 81

1. INTRODUÇÃO - DIREITO À MORADIA DIGNA, POR QUÊ?

A moradia é fruto de um trabalho coletivo da humanidade, inerente a existência do homem e variável em sua extensão conforme o período histórico analisado. Em que pese o fato de a história da moradia acompanhar a história do homem, o seu reconhecimento como direito humano deu-se apenas em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Foi, entretanto, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro os deveres mais incisivos e extensos no reconhecimento do direito à moradia.

O direito à moradia foi reconhecido formal e expressamente como um direito fundamental apenas no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional 26/2000, a qual acrescentou ao art. 6º da CF a moradia como um de seus direitos fundamentais sociais, em que pese o esforço na Constituinte de 1988, através de Emenda Popular, para que desde a promulgação desta houvesse esse reconhecimento.

Porto Alegre e outros municípios brasileiros, especialmente no fim do século XIX e durante boa parte do século XX, e a partir da década de 60 até meados de 80 o Governo Federal, optaram por políticas públicas estigmatizantes e excludentes quanto às camadas mais populares da população, que impulsionaram essa população para as periferias das cidades.

Os efeitos dessas políticas públicas refletem-se ainda nos dia de hoje, tema, portanto, que envolve milhões de brasileiros de forma direta e que justifica este Trabalho. Neste sentido, conforme a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2009 e realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há cinquenta e oito milhões e seiscentos e quarenta e seis domicílios, com a média de 3,3 pessoas em cada um deles. Considerando apenas os domicílios particulares permanentes urbanos, 19% recebem até ½ salário mínimo per capita, 27,4% mais de ½ a 1 salário mínimo, 26,6% recebe entre 1 e 2 salários mínimos e 22,4% recebem mais de dois salários mínimos. Ainda neste universo, 30,7% não tem serviço de rede coletora de esgotamento sanitário e/ou pluvial e ainda há 6,5% da população brasileira sem serviço de água em sua casa.

Assim, objetivamos analisar como o direito à moradia é considerado na Legislação, na Administração Pública, na jurisprudência do TJRS, STJ e STF, nas visões jurídica, psicológica, serviço social e urbanista, nas Associações de Moradores e nos Movimentos Sociais, para fins de averiguar as semelhanças e diferenças discursivas. De igual forma, quando propomos que a moradia digna admita mais de um conceito que assim a defina, faz-se necessário o exercício de se saber quais são os seus limites e as suas possibilidades para se

entender se o Brasil está ou não cumprindo os seus acordos firmados internacionalmente e os seus preceitos Constitucional e infraconstitucional. Ao longo do trabalho questionamentos se é possível aceitar um projeto de regularização que preveja apenas a unidade habitacional, se tem que ter todos os serviços básicos (e quais são eles?), e se são eles que definem hoje o que podemos considerar como moradia digna.

Utilizamo-nos essencialmente do método de abordagem dialético, analisando as teses e antíteses construídas pela Legislação, pela Administração Pública, pela jurisprudência do TJRS, STJ e STF, pelas visões jurídica, psicológica, serviço social e urbanista, pelas Associações de Moradores e pelos Movimentos Sociais.

A presente proposta de trabalho inicia com breves comentários históricos, focando-se especialmente na história legislativa do direito à moradia. Em um segundo momento, analisa-se, para se confrontar, diferentes entendimentos relativos ao conceito de moradia digna, ultrapassando um enfoque meramente tecnicista para se adentrar em conceitos de bem-estar físico e emocional, sentido psicológico, sentimento de pertencimento e outras definições aptas a contribuir para um enfoque mais amplo com o objetivo de se transpassar a dogmática jurídica tradicional. Por fim, analisam-se as consequências dessas definições de moradia digna para a compreensão do mínimo existencial, focando-se a partir do caso paradigmático da Vila Nova Chocolatão, considerada exemplo de realocação pelo Município de Porto Alegre/RS.

2. UM POUCO DE HISTÓRIA

Delimitar a história da cidade em suas vicissitudes e marcos temporais certamente depreenderia uma escrita muito maior do que o tamanho ao qual este trabalho objetiva ter. A moradia é fruto de um trabalho histórico coletivo da humanidade, depreendido por milhares de anos que se confunde com a sua história de orgulhos e de vergonhas. Resta, portanto, reconhecer que não será possível aduzir não mais do que breves apontamentos históricos a fim de fornecer um ponto de partida ao(à) leitor(a), capaz de apontar mecanismos básicos com os quais poderá aprofundar-se em seu marco temporal.

A presente proposta, portanto, tem duas partes: a primeira, em apertada síntese, visando a definir conceitos e apropriações fundamentais históricas para se entender o restante deste trabalho; a segunda, a evolução legislativa histórica do reconhecimento da necessidade de tutela da Moradia como Direito Humano e como Direito Fundamental.

2.1. Breve apontamento histórico

A moradia é espaço inerente[1] ao desejo humano de proteger-se das adversidades climáticas e garantir segurança, modificando-se, contudo, na sua forma de constituição ao longo da história. A sedentarização do Homem por meio da Revolução Neolítica trouxe consigo uma drástica forma de repensar a moradia em face do surgimento da Cidade. Se antes tínhamos moradias transitórias, como cavernas e árvores, a sedentarização do homem o fixou em moradias permanentes, os quais se aglomeraram formandos cidades. A Urbanista Raquel Rolnik, em feliz metáfora, aponta como característica essencial da cidade de qualquer tempo ou lugar um "imã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens" (ROLNIK, 1995, p.12).

A cidade fixou o Homem em moradias, sejam elas integrantes de seu espaço urbano, sejam elas em moradias fora do espaço identificado como urbano, porém com a sua produção voltada para ele. Nelas, entretanto, a característica de fixação de um local como moradia.

ROLNIK utiliza-se da história bíblica da Torre de Babel como alegoria da demonstração do domínio do Homem sobre a Natureza nessa passagem do nômade para o sedentário:

[1] Merece destaque a abordagem de MONTEIRO et al. para os quais a necessidade de abrigo é ínsita à natureza do homem, representado pelo ventre materno, protegendo a sua vida. "Desse modo o "amparo" vital representa a segurança e evita ataques reais ou imaginários, como o medo" (MONTEIRO et al., 2009, p. 527). Esta análise será retomada e aprofundada ao longo deste Trabalho.

> O empreendimento das novas construções implicava a existência de um trabalho organizado, o que por sua vez estabelecia a necessidade de alguma forma de normalização e regulação internas. Assim, os construtores de templos, ao mesmo tempo que fabricavam um hábitat sobre a natureza primeira, se organizavam enquanto organização política, lançando-se conjuntamente em um projeto de dominação da natureza.
> Foi então que Babel, surgida para reunir os homens, impedindo que se espalhassem por toda a Terra, acabou por separá-los.
> O mito de Babel expressa a luta do homem por seu espaço vital, no momento de sedentarização. O final da alegoria – a divisão irremediável dos homens em nações – aponta para a constituição da cidade propriamente dita. Esta será a cidadela, em guerra permanente contra os inimigos, na defesa de seu território. (ROLNIK, 1995, p. 14-15)

Aduz ainda a autora que a fixação das pessoas em moradias permitiu a produção de excedentes, comercializados nas cidades, condição essencial de sua existência e de seu resultado (ROLNIK, 1995, p. 16).

Dos Zigurates da Mesopotâmia a Porto Alegre do século XXI, a moradia e o seu papel se reinventaram ao longo da história: da *oikia* grega a Roma, passando pelos Reinos Feudais, ao ressurgimento das cidades. A moradia, portanto, assumiu diferentes facetas ao longo da história, porém é fundamental pensar sobre ela em conformidade com a situação política da cidade em cada contexto histórico: se na *polis* tivemos a ágora e acrópole como espaços diferenciados, em Roma tivemos moradias de plebeus e de patrícios, nos Reinos Feudais o Castelo do senhor Feudal e o casebre do servo, no Brasil escravocrata o Casarão com suas senzalas e nas cidades modernas os cortiços, favelas e vilas em contraste com a moradia de alto-padrão.

Analisar a moradia em cada um destes períodos seria, como dito no início, um tributo a história da moradia, porém não é esta a proposta deste trabalho. A proposta aqui é de perceber a moradia como reflexo da cidade e das suas forças de poder em sua historicidade, ou, nas palavras de ROLNIK, "a origem da cidade se confunde portanto com a origem do binômio diferenciação social/centralização do poder" (ROLNIK, 1995, p.21). Nesses grandes muros invisíveis em que a efetividade dos serviços sociais, a localização e a facilidade de acesso a diversos órgãos públicos dependem da acessibilidade e da garantia ao direito de ter moradia, analisaremos o que pode ser definido como moradia digna.

Entendida a moradia, portanto, como reflexo de diferentes fins ao longo da história da humanidade, e compreendida que esses fins estão interligados com o processo político de cada período histórico, e não meramente uma coincidência ou uma obra divina, podemos compreender que a sua defesa torna-se de interesse público da sociedade, a qual vai agir por

meio de pressão política-legislativa para que o Estado venha a reconhecer a sua importância e forneça mecanismos aptos a gerarem a eficácia esperada por ela.

2.2. O reconhecimento da necessidade de tutela da Moradia como Direito Humano e Direito Fundamental

Adotar-se-á aqui a classificação que define Direito Humano como aquele direito internacionalmente reconhecido por meio de Declarações, Tratados e Convenções, e Direito Fundamental como aquele direito do ser humano positivamente previsto na Constituição Federal. Dentre diversos juristas que poderiam vir a ser citados, nas palavras de Ingo Sarlet:

> O termo direitos fundamentais é aplicado àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional). Ele difere-se do termo direitos humanos, com o qual é frequentemente confundido e utilizado como sinônimo, na medida em que este se aplica aos direitos reconhecidos ao ser humano como tal pelo Direito Internacional por meio de tratados, e que aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, tendo, portanto, validade independentemente de sua positivação em uma determinada ordem constitucional (caráter supranacional). (SARLET, 2006, p.35-36)

2.2.1. O reconhecimento da Moradia como Direito Humano

O reconhecimento do direito à moradia como direito humano é recente no cenário internacional[2], sendo citado, pela primeira vez, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 na Organização das Nações Unidas. Tem-se então os seguintes Tratados e Convenções com vistas a proteger o direito à moradia[3], a seguir listados e onde iremos identificar e transpor como o direito à moradia é expressado em cada um deles:

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);

- Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre às condições de emprego dos trabalhadores em Fazendas (1957);

- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965);

---

[2] Registra-se que aqui se está a tratar do reconhecimento do Direito à Moradia como Direito Humano firmado por uma coletividade de países por meio de Declarações, Tratados e Convenções, não se referindo, portanto, a políticas públicas de proteção ao direito à moradia desenvolvidas no âmbito interno dos países.

[3] Recomenda-se, como estudo mais aprofundado de algumas destas legislações, duas obras fundamentais: UNITED NATIONS. International Instruments oh Housing Rights. **United Nations Housing Rights Programme**: report nº2, compiled on 23 april 2003. Nairobi : UN-Habitat, 2002. Disponível em <http://cn.unhabitat.org/downloads/docs/3668_35034_HS-639.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2011, a qual dispõe dos mecanismos de proteção à moradia no âmbito internacional; e a obra de GOMES, Francisco Donizete. **Direito Fundamental social à moradia** : legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre : UFRGS / Faculdade de Direito, 2005.

- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);

- Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - PIDCP (1966);

- Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I (1976);

- Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979);

- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989);

- Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989);

- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD (Rio 92, 1992);

- Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos – HABITAT II (1996);

- A Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio (2001).

De igual forma, veremos que vários desses Tratados buscam efetivar a igualdade de condições para fins de acesso à moradia, não a conceituando, contudo. Caberá assim ao Comentário Geral nº 4 ao PIDESC o documento mais extenso e analítico quanto à definição de moradia digna, de modo que ele receberá especial análise ao longo deste Trabalho.

2.2.1.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Primeira Declaração internacionalmente constituída a positivar o direito à moradia, assim expressou em seu artigo XXV, §1º:

> 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.

Embora haja discussão jurídica a respeito da força vinculativa[4] de sua Declaração, é inegável a sua importância e o seu papel fomentador nos Tratados estabelecidos

[4] Nesse sentido, entendendo pela ausência de força obrigatória da Declaração estão Francisco Rezek "A declaração Universal dos Direitos do Homem não é um tratado e, por isso seus dispositivos não constituem exatamente uma obrigação jurídica para cada um dos Estados (...)", José Afonso da Silva e Nelson Saule Junior, sendo, para este, "O direito à moradia no direito internacional dos direitos humanos tem como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, apesar de não ter valor jurídico, contém um núcleo de direitos da pessoa humana, que foram incorporados nos tratados internacionais de direitos humanos"(SAULE JUNIOR, 2004, p. 544); entendendo, entretanto, pela força jurídica vinculativa, Fábio Konder Comparato, ao entender que

posteriormente a ela. É, portanto, o marco inicial do reconhecimento do direito à moradia como Direito Humano.

2.2.1.2 Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre às condições de emprego dos trabalhadores em Fazendas (1957)[5]

A Organização Internacional do Trabalho, em posição vanguardista no contexto internacional, demonstrou, ainda que por via reflexa, a sua preocupação com as condições de moradia do trabalhador rural e com as consequências de sua dispensa, assim dispondo em seu artigo 88 de sua Convenção 169:

> 1. Quando o alojamento tiver sido fornecido pelo empregador, as condições de locação para os trabalhadores de fazendas não serão menos favoráveis que as previstas pela legislação ou costumes nacionais.
> 2. Cada vez que um trabalhador fôr dispensado, deverá ser-lhe concedido um prazo razoável para deixar a casa. Nesses casos, quando não previsto por lei, esse prazo deverá ser fixado por um processo de negociação reconhecido: se tal processo falhar, dever-se-á recorrer ao processo judiciário normal.

Depreende-se a preocupação com a moradia digna (no caso, alojamento) dos trabalhadores de fazendas ao objetivar que as suas condições de habitação não sejam menos favoráveis do que as oferecidas pelos costumes nacionais ou as previstas na legislação nacional.

2.2.1.3 Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)[6]

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial visa a proibir e a eliminar a discriminação racial no tocante ao direito à moradia por meio de seu art. 5º, alínea "e", inciso III:

> De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2 desta Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial sob todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos:
> (...)
> e) direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente:
> (...)
> (iii) direito à habitação;

---

os direitos nela definidos integram o costume e os princípios jurídicos internacionais (COMPARATO, 2004, p. 224, *apud* GOMES, 2005, p.23-24)

[5] Internalizado pelo Decreto nº 58.826/66

[6] Internalizado por meio do Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969.

2.2.1.4 Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966)[7]

O PIDESC é um dos principais documentos relativos à proteção ao direito à moradia e outros direitos sociais, amplamente arrolados. O direito à moradia encontra-se previsto em seu artigo 11, §1º, assim disposto:

> Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria continua 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.

Importa destacar, contudo, os Comentários Gerais nº 4 e 7, interpretados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, a fim de esclarecer sobre algumas expressões chaves, como titular do direito à moradia, moradia adequada e a despejo forçado.

Cabe, portanto, registrar o item 6 do Comentário Geral nº4:

> The right to adequate housing applies to everyone. While the reference to "himself and his family" reflects assumptions as to gender roles and economic activity patterns commonly accepted in 1966 when the Covenant was adopted, the phrase cannot be read today as implying any limitations upon the applicability of the right to individuals or to female-headed households or other such groups. Thus, the concept of "family" must be understood in a wide sense. Further, individuals, as well as families, are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors. In particular, enjoyment of this right must, in accordance with article 2 (2) of the Covenant, not be subject to any form of discrimination.[8]

Deve-se entender, portanto, que a expressão "si próprio e sua família" não pode ser entendida como fator capaz de limitar a aplicação do direito a indivíduos ou as mulheres chefes de família, bem como que tanto os indivíduos como as famílias são titulares do direito

---

[7] Embora o PIDESC data de 1966, ele somente foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226/91, sendo promulgado pelos Decretos nº 591 e 592/92.

[8] Disponível em http://cn.unhabitat.org/downloads/docs/3668_35034_HS-639.pdf. Acesso em 15 de setembro de 2011. Infelizmente não há tradução oficial, de modo que, em tradução livre: "O direito à moradia adequada se aplica a todos. Embora a referência a "ele e sua família" reflete pressupostos quanto a papéis de gênero e padrões de atividade econômica comumente aceito em 1966, quando o Pacto foi adotado, a frase não pode ser lido hoje como implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito a indivíduos ou a famílias chefiadas por mulheres ou outros grupos. Assim, o conceito de "família" deve ser entendido em sentido amplo. Além disso, os indivíduos, bem como as famílias, têm direito a uma habitação adequada, independentemente da idade, situação econômica, grupo ou outra afiliação ou status e outros fatores. Em particular, o benefício deste direito deve, em conformidade com o artigo 2 (2) do Pacto, não estar sujeito a qualquer forma de discriminação."

à moradia adequada independentemente de sua idade, condição econômica, grupo ou outra afiliação ou status e outros fatores.

De igual forma, o item 8 do Comentário Geral nº4, ao qual será objeto de estudo mais aprofundado no capítulo 3 (item 3.1.1), porém assim definido[9]:

> Thus the concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to housing since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular forms of shelter can be considered to constitute "adequate housing" for the purposes of the Covenant. While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, the Committee believes that it is nevertheless possible to identify certain aspects of the right that must be taken into account for this purpose in any particular context. They include the following:
> (a) Legal security of tenure (…);
> (b) Availability of services, materials, facilities and infrastructure (…);
> (c) Affordability (…);
> (d) Habitability (…);
> (e) Accessibility (…);
> (f) Location (…);
> (g) Cultural adequacy.

Vê-se, portanto, a preocupação do Comentário Geral nº4 em definir a moradia adequada como aquele que disponha de (a) segurança jurídica da posse, (b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, (c) custo suportável, (d) habitabilidade, (e) acessibilidade, (f) localização e (g) adequação cultural.

O Comentário Geral nº7 trata, por sua vez, dos despejos forçados, especialmente em seu item 3[10]:

---

[9] Em tradução nossa: "Assim, o conceito de adequação é particularmente significativo em relação ao direito à habitação, uma vez que serve para sublinhar uma série de fatores que devem ser levados em conta para determinar se determinadas formas de abrigo pode ser consideradas uma "habitação adequada" para fins de Aliança. Embora a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comité considera que é, no entanto, possível identificar certos aspectos do direito que deve ser levado em conta para este efeito, em qualquer contexto particular. Eles incluem o seguinte: (a) segurança jurídica da posse, (b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, (c) custo suportável, (d) habitabilidade, (e) acessibilidade, (f) localização e (g) adequação cultural."

[10] Em tradução nossa: "o uso do termo "despejos forçados" é, em alguns aspectos, problemática. Esta expressão procura transmitir uma sensação de arbitrariedade e ilegalidade. Para muitos observadores, no entanto, a referência a "despejos forçados" é uma tautologia, enquanto outros criticaram a expressão "despejos ilegais" no terreno de que isso assume que a lei em questão fornece uma proteção adequada do direito à habitação e está em conformidade com o Pacto , que é de modo algum sempre o caso. Da mesma forma, tem sido sugerido que o termo "expulsão injusta" é ainda mais subjetiva, em virtude de seu fracasso para se referir a qualquer quadro legal. A comunidade internacional, especialmente no contexto da Comissão de Direitos Humanos, optou por se referir a "despejos forçados", principalmente após todas as alternativas sugeridas também sofrem de muitos defeitos. O termo "despejos forçados", conforme usado neste comentário geral é definida como a remoção permanente ou temporária contra a sua vontade dos indivíduos, famílias e / ou comunidades das casas e / ou terras que ocupam, sem o fornecimento de, e acesso a, formas adequadas de proteção jurídica ou de outro. A proibição de despejos forçados não significa, contudo, aplicar aos despejos realizados pela força, em conformidade com a lei e em conformidade com as disposições dos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos."

> The use of the term "forced evictions" is, in some respects, problematic. This expression seeks to convey a sense of arbitrariness and of illegality. To many observers, however, the reference to "forced evictions" is a tautology, while others have criticized the expression "illegal evictions" on the ground that it assumes that the relevant law provides adequate protection of the right to housing and conforms with the Covenant, which is by no means always the case. Similarly, it has been suggested that the term "unfair evictions" is even more subjective by virtue of its failure to refer to any legal framework at all. The international community, especially in the context of the Commission on Human Rights, has opted to refer to "forced evictions", primarily since all suggested alternatives also suffer from many such defects. The term "forced evictions" as used throughout this general comment is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. The prohibition on forced evictions does not, however, apply to evictions carried out by force in accordance with the law and in conformity with the provisions of the International Covenants on Human Right.

Assim, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas define o despejo forçado "forced evictions" como a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades de suas casas e/ou terras que eles ocupam sem a previsão e o acesso a proteções legais apropriadas ou de outros tipos. Nesta linha, em seu item 15, expressa as proteções procedimentais a fim de se evitar um despejo forçado[11]:

> Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both the International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include:
> (a) an opportunity for genuine consultation with those affected;
> (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction;

[11] Em tradução nossa: "Proteção processual adequada e devido processo legal são aspectos essenciais de todos os direitos humanos, mas são especialmente pertinente em relação a um assunto, tal como despejos forçados, que invoca diretamente um grande número de direitos reconhecidos em ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos. O Comitê considera que as proteções processuais que deverão ser aplicadas em relação aos despejos forçados incluem:
(a) uma oportunidade para a consulta genuína às pessoas afetadas;
(b) aviso adequado e razoável para todas as pessoas afetadas antes da data prevista do despejo;
(c) informações sobre os despejos propostos, e, quando aplicável, sobre a finalidade alternativa para os quais a terra ou habitação é para ser usada, a ser disponibilizado em tempo razoável a todos os afetados;
(d), especialmente onde grupos de pessoas estão envolvidas, funcionários do governo ou seus representantes estejam presentes durante o despejo;
(e) todas as pessoas que exercem o despejo devem estar devidamente identificadas;
(f) não despejar em condições meteorológicas particularmente adversas ou à noite sem o consentimento das pessoas atingidas;
(g) fornecimento de recursos legais, e
(h) a prestação, sempre que possível, de assistência jurídica às pessoas que estão na necessidade de procurar obter reparação dos tribunais."

> (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected;
> (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction;
> (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified;
> (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise;
> (g) provision of legal remedies; and
> (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.

Do exposto acima, depreende-se a preocupação com que a pessoa/família ameaçada de despejo deve ser avisada em tempo razoável, com direito a remédios jurídicos e o fornecimento de assistência jurídica quando elas precisarem acessar o judiciário. Importante destacar que no caso brasileiro, formalmente encontra-se plenamente cumprida as considerações do Comentário Geral nº7, tanto nas regras procedimentais quanto na acessibilidade do Judiciário por meio da Assistência Judiciária Gratuita (lei 1.060/50). É na efetividade das políticas públicas e na garantia dos direitos humanos que ocorrem violações ao direito à moradia, uma vez que o despejo forçado não pode acarretar desabrigo ou vulnerabilidade à violação de outro direito humano. Pela importância do PIDESC, ele será novamente retomado em diversas seções deste Trabalho.

2.2.1.5 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos - PIDCP (1966)

Atinente à moradia, visa a proteger ingerências arbitrárias ou ilegais no domicílio da pessoa:

> Artigo 17 - 1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.
> 2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

2.2.1.6. Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976)

O diferencial desta Declaração é a sua perspectiva de estender e compatibilizar o direito à moradia aos assentamentos humanos. Nas palavras de GOMES:

> Até o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, os documentos internacionais mencionam a habitação e a moradia adequada como integrantes do direito do homem e de sua família a um nível de vida digno a ser progressivamente implementado e melhorado sem discriminações e sem limitações senão aquelas compatíveis com a natureza

> do próprio direito e do bem geral, mediante esforço próprio dos Estados e cooperação internacional.
> A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos realizada em Vancouver, Canadá, no período de 31 de maio a 11 de junho de 1976, a visão da habitação e da moradia é complementada pela introdução da perspectiva dos assentamentos humanos (human settlements, nos documentos internacionais em inglês). (GOMES, 2005, p. 43)

A Declaração de Vancouver afirmou, em seu artigo III, §8º o direito à moradia adequada como um direito humano básico que obriga os governos a garantir a sua realização para todas as pessoas[12] e a remover eventuais obstáculos que impeçam a sua efetivação:

> Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. Or special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different social groups, occupation, housing and amenities.

2.2.1.7. Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979)[13]

A Convenção, que visa a eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, atribui ao seu artigo 14, §2º, alínea H, no que atine à habitação, o dever dos Estados-partes a assegurarem, em condições de igualdade entre homens e mulheres, condições de vidas adequadas, inclusive quanto à moradia:

> Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:
> (...)
> gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

[12] Em tradução nossa: "Moradia adequada e serviços são um direito humano básico que obriga os governos a garantir a sua realização para todas as pessoas, começando com a assistência direta ao menos favorecidos através de programas orientados de auto-ajuda e ação comunitária. Os governos devem se esforçar para remover todos os obstáculos que impedem realizações desses objetivos. Outra especial importância é a eliminação da segregação social e racial através da criação de comunidades melhor equilibradas, que misturem diferentes grupos sociais, ocupação, habitação e amenidades."

[13] Internalizado no Brasil por meio da promulgação do Decreto nº89.460/84, com reservas, que viriam a ser revogadas por meio do Decreto nº 4.377/02.

2.2.1.8. Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)[14]

Dispõe no art. 27, §3º a obrigação de os Estados-partes, dentro de suas possibilidades, de fornecerem apoio no que atine à habitação aos pais e outras pessoas responsáveis pelas crianças:

> Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

2.2.1.9. Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989)[15]

Dispõe no art. 20, §2º, alínea C, o dever de os governos não discriminarem os trabalhadores pertencentes aos povos Indígenas e Tribais atinente à habitação:

> Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes ao povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:
> (...)
> c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;

2.2.1.10. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD (Rio 92, 1992)

A CNUMAD, mais conhecida como Rio 92, contou com a participação de 179 (cento e setenta e nove) países que acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, que é um extenso programa de ação baseado em um documento com 40 (quarenta) capítulos. A preocupação com a moradia adequada encontra-se no capítulo 7 "promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos", assim descritos (item 7.4):

> O objetivo geral dos assentamentos humanos é melhorar a qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. Essas melhorias deverão basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes. Tais abordagens devem constituir os princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos. Ao desenvolver suas estratégias, os países terão necessidade de estabelecer prioridades dentre as oito áreas programáticas deste capítulo, em conformidade com seus planos e objetivos nacionais e considerando

[14] Promulgada por meio do Decreto nº 99.710/90.
[15] Internalizada por meio da promulgação do Decreto nº 5.501/04.

> plenamente suas capacidades sociais e culturais. Além disso, os países devem tomar as providências condizentes para monitorar o impacto de suas estratégias sobre os grupos marginalizados e não-representados, com especial atenção para as necessidades das mulheres.

A preocupação com a moradia adequada encontra-se item "A" das "Áreas de Programas", nominado "Oferecer a todos habitação adequada", cujo objetivo (item 7.8) foi traçado como:

> Oferecer habitação adequada a populações em rápido crescimento e aos pobres atualmente carentes, tanto de áreas rurais como urbanas, por meio de uma abordagem que possibilite o desenvolvimento e a melhoria de condições de moradia ambientalmente saudáveis.

2.2.1.11 Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos (1996)

Istambul foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos vinte anos após a primeira conferência, realizada em Vancouver. Nas palavras de GOMES:

> Os trabalhos da Conferência resultaram na Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos e na elaboração de um extenso e detalhado programa, denominado (...) "Habitat Agenda", em inglês. Esse programa está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo é o preâmbulo; o segundo capítulo arrola os objetivos e os princípios; o terceiro consiste nos compromissos assumidos e o quarto capítulo é o (...) "Global Plano of Action", em inglês, que contém estratégias para sua implementação. (GOMES, 2005, p.53)

Deve-se registrar o aprofundamento do debate a respeito de moradia adequada, tratada em seu preâmbulo, capítulo III e capítulo IV, objetos de aprofundamento no CAPÍTULO 2, seção 2.2.2., inclusive pelo papel protagonista do Brasil em ser o relator da Agenda do Habitat que trata do direito à moradia.

2.2.1.12. A Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio (2001)

Esta declaração reafirma os compromissos firmados em Istambul (Habitat II)[16] e salienta as preocupações do crescimento sem precedentes da população urbana, em que o ritmo lento de desenvolvimento econômico não foi possível para enfrentar os desafios de oferecer moradia adequada e satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos, em seu item 2[17]:

[16] "A Renewing the commitments made at the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)".
[17] Em nossa tradução: "Desejo salientar que este é um momento especial no desenvolvimento dos assentamentos humanos, quando metade da população mundial de seis bilhões de pessoas estarão vivendo em cidades e que o mundo está enfrentando um crescimento sem precedentes da população urbana, principalmente no mundo em

> Wish to stress that this is a special moment in the development of human settlements, when half of the world's six billion people will be living in cities and the world is facing unprecedented growth of urban population, mainly in the developing world. The decisions we make now will have far-reaching consequences. We note with great concern that one out of four of the world's urban population is living below the poverty line. In many cities, confronted with rapid growth, environmental problems and the slow pace of economic development, it has not been possible to meet the challenges of generating sufficient employment, providing adequate housing and meeting the basic needs of the citizens.

2.2.2. O reconhecimento da Moradia como Direito Fundamental

Se no âmbito internacional o direito à moradia teve como marco a Declaração dos Direitos do Homem, do recente ano de 1948, no Brasil o cenário não é mais animador. Embora a proteção à propriedade venha de longa data[18], isso não significou a proteção ao direito à moradia, o qual foi apenas integrado de forma expressa em nosso sistema constitucional por meio da Emenda Constitucional 26/2000. Isso não significa, entretanto, que o Brasil não reconhecia o direito à moradia como um Direito Humano, uma vez que signatário dos Tratados e Convenções acima mencionados, os quais integravam o nosso sistema jurídico.

Houve, entretanto, alguns municípios que legislaram relativamente à moradia antes do ano de 2000 (evidentemente no plano infraconstitucional). Essas leis, entretanto, nem sempre tinham o viés de proteger e de garantir a moradia adequada. O que se vê, em verdade, por muitas décadas, é a criação de definições estigmatizantes[19] e de mecanismos capazes de invisibilizar[20] as populações mais vulneráveis por meio do tripé "moral, higiene e estética", para PESAVENTO (PESAVENTO, 1994, p. 93), e "trânsito, beleza e higiene", para SOUZA e

---

desenvolvimento. As decisões que tomamos agora terá consequências de longo alcance. Observamos com grande preocupação que um em cada quatro da população urbana mundial vive abaixo da linha da pobreza. Em muitas cidades, confrontado com rápido crescimento, os problemas ambientais e o ritmo lento de desenvolvimento econômico, não foi possível enfrentar os desafios de gerar emprego suficiente, oferecer moradia adequada e atender às necessidades básicas dos cidadãos."

[18] A Constituição Imperial de 1824 já dispunha de sua proteção:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...)

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

[19] Importante referência encontra-se no Anuário do Estado do Rio Grande do Sul, ao descrever sobre o resultado de um levantamento estatístico de 1890 a existência de 141 cortiços, definidos como "gênero de habitação muitas vezes indescritíveis, onde a aglomeração é tal que dificilmente se chegará a um bom recenseamento entre seus habitantes, a maior parte sem família e vivendo em promiscuidade repugnante" (Anuário do Estado, 1893, p. 155 *apud* PESAVENTO, 1994, p.87). O ataque aos cortiços era a política dominante do fim do século XIX e início do século XX, conforme também atesta D'AVILA: "o principal alvo dessa política de embelezamento eram os becos do centro da cidade onde proliferavam os cortiços" (D'AVILA, 2000, p. 9).

[20] Em feliz termo de ALFONSIN, 2000.

ALFONSIN (SOUZA, 1993, p. 140 *apud* ALFONSIN, 2000, p. 58.), utilizado em Porto Alegre por meio do Código de Posturas[21], de 1893, e do Plano Geral de Melhoramentos (PGM)[22], e em outras cidades do Brasil por meio de mecanismos semelhantes[23].

Atinente ao tripé "moral, higiene e estética", PESAVENTO discorre, com uma dose de ironia, que:

> Moral, higiene e estética, eis os três elementos que sustentariam, nos anos vindouros, uma verdadeira campanha contra os cortiços do centro da cidade. A urbe se queria ordenada, bela e asséptica, e não agredida por construções que concentravam gente potencialmente perigosa e degenerada. No final do século, todas as argumentações valiam, ligando-se às teorias científicas europeias, que classificavam os indivíduos de acordo com seu biótipo e vinculavam os comportamentos ao meio social. Os pobres eram feios, sujos e malvados, por que não? Morar amontoado, viver de biscate, apresentar proceder duvidoso eram todos os indícios de algo que os cidadãos honrados não queriam enfrentar no seu cotidiano. (PESAVENTO, 1994, p. 93)

ALFONSIN, por sua vez, define o tripé "trânsito, beleza e higiene" como:

> (sobre a variável higiene), a proliferação de doenças infecto-contagiosas é diretamente relacionada à precariedade dos serviços urbanos de limpeza e saneamento. Desta forma, com forte influência do positivismo, a questão do saneamento se tornou, sem dúvida algum, um tema obrigatório para o Planejamento urbano de então" (p. 59).
> (sobre a variável trânsito), a idéia de alargar ruas e avenidas, bem como abrir novas avenidas, aos moldes dos *boulevards* parisienses, amparadas pelo pretexto de melhorar o fluxo do tráfego em uma capital "sufocada" por ruas estreitas "casava" perfeitamente com as preocupações higienistas da época. (...) Pois na Porto Alegre do início do século sabe-se que as apertadas ruas do centro eram de topografia acidentada, e muitas delas tornavam-se lugares de crimes, prostituição e proliferação de doenças. Aqui também havia uma espécie de "inimigo interno" a ser combatido: a pobreza da cidade e suas inevitáveis consequências. (p. 61);
> (sobre a variável beleza): "Porto Alegre, à imagem de Paris (...) tinha de ser bela e monumental. (ALFONSIN, 2000, p. 59, 61 e 63)

Da análise dos tripés acima, a melhor interpretação parece ser aquela que vê neles uma ideia de complementariedade, tendo a moral (elemento do tripé de PESAVENTO) norteado a forma de se constituir e de se pensar os seus demais elementos descritos por

---

[21] Analisa PESAVENTO que "O Código de Posturas visava claramente colocar fora das normas e padrões aceitos os velhos sobrados e cortiços, ficando a intendência capacitada a mandar demolir as novas construções que não seguissem essas regras. Abria-se também, legal e publicamente, espaço para uma campanha contra as moradias dos pobres no Centro da Cidade." (PESAVENTO, 1994, p.88)

[22] O PGM teve forte impacto em Porto Alegre, ainda que nunca tenha sido formalmente estabelecido por lei, conforme aduz ALFONSIN: "Embora não tenha se tornado lei, o Plano Geral de Melhoramentos teve grande impacto na cidade, por ser ao mesmo tempo produtor e produto do imaginário social da Porto Alegre de então. Sua força reguladora se fez sentir por muitos anos e se ele próprio não teve status legislativo, a lei orçamentária do município lhe destinou recursos por 4 anos, entre 1914 e 1918 (ALFONSIN, 2000, p. 56).

[23] Aduz ALFONSIN: "Porto Alegre, na verdade até tardiamente, se insere em um movimento que ocorria nacionalmente e que já tinha projetado Belo Horizonte como uma cidade nova (...) e que já havia promovido a "reforma urbana" do Rio de Janeiro, aos moldes das reformas levadas a efeito em Paris décadas antes pelo Prefeito Haussmann" (ALFONSIN, 2000, p. 57).

ALFONSIN (trânsito, higiene, beleza/estética). Neste sentido, merece destaque a notícia da Gazeta da Tarde, de 1898:

> Mas onde irá morar esta gente pobre? É fácil a resposta. (...) Os arrebaldes estão aí e devem ser habitados pelos proletários. Na cidade propriamente dita, só devem residir os que podem sujeitar-se ás regras e preceitos da higiene. Ora, num porão ou cortiço, não pode asseio e, conseqüentemente, a higiene desaparece" (Gazeta da Tarde, 17 jan. 1898 *apud* PESAVENTO, 1994, p. 96).

Cinquenta e um anos após essa notícia, a política de remoção continuava a ser praticada como política do Município de Porto Alegre, merecendo destaque o relatório anual do prefeito, o qual enfatiza a remoção de centenas de famílias para bairros da periferia da cidade, conforme conclui levantamento de D'AVILA (D'AVILA, 2000, p. 28).

A partir do golpe militar de 1964 até o fim de seu regime político, o tema moradia foi marcado por meio de dois braços: a política urbana "*remover para promover"* e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), este dentro do Sistema Financeiro de Habitação[24], assim descrito por ALFONSIN:

> Sob o lema Remover para promover, desenvolveram nacionalmente uma política urbana desenvolvimentista e legitimadora das intervenções públicas de expulsão de favelas das áreas centrais para as periferias das cidades; por outro lado, a política habitacional tratava edificar nessa mesma periferia, com recursos do BNH, os conjuntos habitacionais que abrigariam a forma de segregação socioespacial que seria consagrada pelo arranjo político da ditadura. (ALFONSIN, 2006, p. 75)

Frisa-se que essa política urbana não era inovadora, conforme já disposto nesta seção, bem como pelo presente Anais da Câmara de Vereadores, o qual registra protesto de 12 de julho de 1952 de moradores da Vila Seca, Doca das Frutas e Novo Caes: "Vimos protestar contra os atos arbitrários e desumanos que os governadores de nosso Estado tem levado a efeito contra o povo e os moradores de Vilas Pobres, como é o caso das demolições da Vila "Caiu do Céu" " (Anais da Câmara de Vereadores, Vol. IV, p. 178 *apud* D'AVILA, 2000, p. 29). Assim, a política de remoção passou a ser relativizada em Porto Alegre apenas nos anos oitenta, a partir de projetos como o PROMORAR - Programa de Erradicação de Submoradias (D'AVILA, 2000, p. 93).

[24] Criado pela Lei nº 4.380/64, "Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências." O BNH foi extinto em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291/86: "Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF. § 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações".

Depreende-se, portanto, que o direito à moradia adequada da população de baixa renda até a Constituição Federal de 1988 foi tratada, via de regra, a partir de políticas públicas desagregadoras e invisibilizadoras de seus anseios e de suas necessidades, utilizando-se de forma política dos mais variados argumentos que resultaram em exclusão das populações de baixa renda dos grandes centros urbanos, em que pese o reconhecimento no plano internacional do direto à moradia pelo Brasil.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a inovação ao se incorporar um capítulo denominado da "Política Urbana", consubstanciado por meio dos artigos 182 e 183, reconhecendo-se, pela primeira vez no ordenamento pátrio, a função social da cidade e aprimorando o conceito de função social da propriedade. Este capítulo foi fruto de emenda popular, cujo objetivo e redação original eram, conforme SAULE JUNIOR:

> O desejo de introduzir o direito à cidade como um direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades foi revelado como aspiração popular no processo da Assembléia Nacional Constituinte (…), com a apresentação da emenda popular de reforma urbana. Esta iniciativa tomada por um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares tinha como objetivo reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira".
>
> A emenda popular dispunha "Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar: (I) – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural. II – gestão democrática da cidade. O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade (SAULE JUNIOR, 2008, p. 20-21).

O caput do art. 182 da CF/88 explicitou, contudo, a necessidade de lei para estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano. A moradia ainda é citada expressamente em dois artigos da Constituição Federal: no art. 23, inciso IX, ao discorrer como de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico", e no art. 7º, inciso IV, em que o salário mínimo deve ser capaz de atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, incluindo a moradia.

Como demonstrado acima, a moradia, quando promulgada a Constituição Federal de 1988, também não era reconhecida formal e explicitamente como um direito fundamental, embora, para alguns doutrinadores, era possível se chegar a um reconhecimento constitucional

do direito à moradia por meio de interpretação sistemática dela[25]. No ano de 1996, quatro dias após a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos, houve a proposta de Emenda Constitucional 28/96, do Senador Mauro Miranda (PMDB-GO), propondo a inclusão da moradia como um dos direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CF. Esse lapso temporal entre a agenda Habitat II e a proposta de emenda à constituição não é mera coincidência: o Brasil foi indicado como relator da parte da Agenda Habitat II que tratava do direito à moradia.

Assim, na justificativa desta Emenda Constitucional, é relacionada à delicada e contraditória posição brasileira em afirmar a necessidade de se garantir o direito à moradia frente a outros países sem que o próprio Brasil tivesse positivado em sua Constituição o reconhecimento da moradia como direito fundamental. Ademais, a justificativa[26] desta Emenda Constitucional apresenta argumentos alinhados aos direitos humanos ao descrever a moradia como "cédula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão" e que "sem a moradia, o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza". (SENADO FEDERAL, 1996, p. 10.245).

Passado, entretanto, o "calor" do debate, a proposta de Emenda Constitucional precisou de quatro anos para ser promulgada. Nesse interim, contudo, alguns avanços

[25] Para José Afonso da Silva, o art. 23, IX, "já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação" (SILVA, 2000, p. 317 *apud* KONZEN, 2006, p. 57). Por sua vez, Ingo W. Sarlet refere "a vinculação social da propriedade" para concluir que "para além disso, sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2002, p. 150-151 *apud* KONZEN, 2006, p. 58).

[26] "A questão do direito à moradia tem sido objeto de aceso e polarizado debate social, tanto em nível nacional como internacional. Fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não governamentais têm-se reunido nesses dois últimos anos com vistas ao maior encontro de todos os tempos sobre o tema: a Conferência Habitat II, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada no período de 3 a 14 de junho deste ano.
Para esse evento, o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da Conferência), que trata do "direito à moradia". Coube-lhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como Japão, Estados Unidos e Coréia (que se posicionam contra a inclusão desse termo na Agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social.
A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os 'sem-teto' de todo o Pais, já bastante organizados, ameaçam "pipocar ocupações de terrenos' na periferia das grandes cidades - conforme se lê nos mais renomados jornais do Pais.
As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira 'chaga social" para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê inicio a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia, o individuo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação" (SENADO FEDERAL, 1996, p. 10.244-10.245).

legislativos foram realizados, promovendo um olhar legislativo mais atento aos anseios populares e melhorando o ambiente necessário para a promulgação da proposta de Emenda Constitucional 28/96. Neste sentido, a lei nº 9.785/99 trouxe importantes avanços sociais ao alterar o Decreto-Lei nº 3.365/41 (que trata sobre desapropriação por utilidade pública), a Lei nº 6.015/73 (registros públicos) e a Lei nº 6.766/79 (parcelamento do solo urbano).

Atinente ao Decreto-Lei nº 3.365/41, houve a inclusão, em seu artigo 5º, o §3º, dispondo que "Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão." Essa alteração legislativa claramente visa a garantir que não haja alteração do plano da Administração Pública quando esta desapropria para o fim de parcelamento popular, evitando (no plano formal) a especulação imobiliária.

A Lei nº 6.015/73 foi alterada em seu art. 167, I, 36, a fim de se garantir o registro para execução de parcelamento popular "da imissão provisória na posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedido à União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, para a execução de parcelamento popular, com finalidade urbana, destinado às classes de menor renda."

Por fim a Lei nº 6.766/79 foi alterada em diversos dispositivos, destacando-se o §6º[27] do artigo 2º ao dispor de como deve consistir a infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, bem como ao definir, no art. 53-A, o que caracteriza interesse público para fins de parcelamento de solos[28].

É nesse momento político de afirmação da moradia como direito social que a proposta de Emenda Constitucional 28/96 finalmente se converte na Emenda Constitucional 26/2000, em 14 de fevereiro de 2000, a qual incluiu a moradia como um direito fundamental, no rol dos direitos sociais expressos no art. 6º "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". É, portanto, a partir dessa data que o Estado brasileiro reconhece explícita e formalmente a moradia como um direito fundamental.

---

[27] § 6o A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:
I - vias de circulação;
II - escoamento das águas pluviais;
III - rede para o abastecimento de água potável; e
IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

[28] Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

A partir desse reconhecimento legislativo, outras mudanças importantes aconteceram para tornar mais efetivo o reconhecimento da moradia como um direito fundamental. Assim, no ano seguinte a promulgação da EC 26/2000 entra em vigor o Estatuto da Cidade[29] (lei 10.257/01), em inquietante lapso temporal de treze anos após a sua previsão na Constituição Federal de 1988, instrumento legal que regulamentou os artigos 182 e 183 desta e que, em face de sua complexidade e possibilidade, emprestou um novo olhar ao direito à moradia ao se reconhecer a função social da cidade[30] e da propriedade urbana[31], bem como linhas principiológica condizentes com um estado democrático de direito, como a gestão democrática a necessidade de inclusão sócio-espacial da população por meio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

A partir de então foi criado o Ministério das Cidades[32] e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) para fins de criar, nas palavras de MARICATO, uma nova cultura apta a realizar mudanças para a concretização do direito à moradia por diferentes mecanismos:

> As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas.
> Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova "cultura" para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações (MARICATO, 2006, p. 215).

[29] Estatuto da Cidade, art. 1º, parágrafo único: (...) estabelece normas de ordem pública e interesse social 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.

[30] A respeito do impacto na efetivação do direito à moradia a partir do direito à cidade, discorre NOLASCO: "A efetivação do direito à moradia está intimamente ligada à efetivação do direito à cidade, que compreende a integração dos segmentos sociais excluídos e marginalizados de nossa sociedade ao desenvolvimento econômico, de modo que possam obter e usufruir os benefícios e a riqueza gerada por esse processo" (NOLASCO, 2008, p. 115).

[31] Art. 2º, Estatuto da Cidade: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

[32] O Ministério das Cidades teve como origem embrionária, conforme Maricato, o Projeto Moradia, formulado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sindicais, organizadas pela ONG Instituto Cidadania, presidida por Luis Inácio Lula da Silva, eleito dois anos mais tarde para o primeiro mandato de Presidente da República. (MARICATO, 2006, p. 215)

Em 2004 foi aprovada a Lei nº 10.931/04, estabelecendo a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.

No ano de 2005, após treze anos da proposição da lei de iniciativa popular[33] aprovou-se a lei 11.124/05, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, cujos objetivos, dispostos em seu art. 2º são:

> I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
> II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
> III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

O SNHIS também traz importante disposição ao pautar a "moradia digna como direito e vetor de inclusão social" (art. 4º, I, b).

Em 2007 aprovou-se a Lei nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.

No ano de 2008, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 285/2008, proposta pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) e outros[34] a qual "acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social" com o objetivo de vincular as receitas da União, dos Estados e dos Municípios no "montante de 2% da receita da União vá para o Fundo Nacional de Habitação; 1% da receita do Estado vá para o Fundo Estadual de Habitação e que 1% da receita do Município vá para o Fundo Municipal de Habitação".

No ano de 2009 foi promulgada a Lei 11.977/09, dispondo sobre o "Programa Minha Casa, Minha Vida", como parte do programa anticíclico da economia, dedicando um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Posteriormente, em junho de 2011, foi promulgada a Lei nº 12.424/11 (a qual converteu a Medida Provisória nº514/10), que alterou uma série de artigos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

---

[33] Dispõe Saule Junior, que a proposta de lei "foi apresentado no parlamento no dia 19/01/91 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana" (SAULE JUNIOR, 2008, p. 24).

[34] A PEC também foi subscrita pelos seguintes deputados federais: Ângela Amin (PP/SC), Zezéu Ribeiro (PT/BA), Fernando Chucre (PSDB/SP), Luiza Erundina (PSB/SP), Luiz Carlos Busato (PTB/RS), Aldo Rebelo (PC do B/SP), Arnaldo Jardim (PPS/SP) e Nelson Trad (PMDB/MS).

3. MORADIA DIGNA: PLURISIGNIFICADO NECESSÁRIO – UMA ABORDAGEM POSSÍVEL

Neste capítulo analisar-se-ão diferentes respostas formuladas para as seguintes perguntas: O que é uma moradia digna? O que a define? Ela é verificada de forma objetiva? Há elementos subjetivos?

Partindo dessas perguntas, veremos como diferentes agentes a responderam historicamente, primeiramente analisando de forma separada e depois comparando os discursos realizados.

Aqui iremos defender, e buscar demonstrar metodologicamente, que a moradia digna é conceito que compreende mais de uma definição, assumindo, assim, plurissignificado, a partir de elementos subjetivos. Esse plurissignificado, entretanto, não só deve ser abertamente assumido e compreendido as suas limitações e objetivos, como deve ser entendido como fator desejável, a partir de uma óptica humanista e que reconhece o direito à diferença como elemento positivo e criador de riqueza humana e econômica.

3.1. Da Legislação

Aqui analisaremos tanto as Convenções e Tratados internacionais, quanto às leis brasileiras relacionadas ao direito à moradia.

3.1.1. No plano internacional

Quando se fala em Moradia Digna no âmbito de Convenções e Tratados internacionais, os principais elementos do direito à moradia são:

1. Afirmar a sua existência: compreendido o reconhecimento que o direito à moradia existe como direito humano a ser a assegurado as pessoas. Previsto em todas as Declarações, Convenções e Tratados analisados no Capitulo 2, a grande problemática, e motivo de sua afirmação em alguns destes, é a busca da igualdade material na efetividade desse direito. É assim, portanto, que a Convenção 169 da OIT trata com especial atenção aos trabalhadores em fazendas, que a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial visa à eliminação da discriminação racial para fins de garantia do direito à habitação, que as Declarações de Vancouver e Istambul conferem especial atenção às pessoas em assentamentos humanos etc.
2. A vinculação e a obrigação aos Estados-partes: é papel do Estado-parte criar e incentivar mecanismos aptos a fomentar a efetivação do direito à moradia.

3. Generalidade ou especificidade: Algumas Declarações, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, apresentam generalidade tanto a quem ela visa a tutelar, como também ao referir o compromisso dos Estados-partes em garantir o direito à moradia, sem especificar qual é o critério que define se o Estado assim procedeu. Outros pactos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especialmente diante da interpretação formulada no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, apresentam generalidade na tutela, mas extenso rol de critérios balizadores, os quais merecem analise mais detalhada em face dessa peculiaridade, quais sejam[35]:

(a) segurança jurídica da posse: "não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança na posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças"[36](tradução nossa). Percebe-se aqui a preocupação com o posseiro, de modo que permita a ele ter segurança de sua condição e que não seja surpreendido com ameaças de despejo.

(b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infra-estrutura: "Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para a saúde, conforto, segurança e nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para as instalações de aquecimento, cozinha e iluminação, saneamento e lavagem, meio de armazenamento de alimentos, coleta de lixo, drenagem e serviços de emergência"[37] (tradução nossa). Quatro são, portanto, os eixos norteadores: saúde, conforto, segurança e nutrição. Este entendimento é um importante paradigma ao afirmar que o direito à moradia não se perfectibiliza com o mero fornecimento de uma unidade habitacional, como, por vezes, são anunciadas como propaganda de variados governos[38].

(c) custo suportável: "(...) Medidas devem ser tomadas pelos Estados Partes para assegurar que o percentual de custos relacionados à habitação seja, na média, compatíveis com os níveis

---

[35] Originalmente:" (a) Legal security of tenure (…); (b) Availability of services, materials, facilities and infrastructure (…); (c) Affordability (…); (d) Habitability (…); (e) Accessibility (…); (f) Location (…); (g) Cultural adequacy."

[36] No original: "(…)Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats"

[37] Originalmente: "An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition. All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services".

[38] Exemplificadamente temos a propaganda da Prefeitura de Porto Alegre enfatizando as unidades habitacionais construídas e genericamente uma preocupação com a segurança e necessidade, sem explicar exatamente como isso é feito: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=113>. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

de renda. Os Estados Partes devem estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de obter habitação a preços acessíveis, bem como formas e níveis de financiamento habitacional que reflitam adequadamente as necessidades de habitação. De acordo com o princípio da acessibilidade, os inquilinos devem ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel desarrazoado ou aumentos de aluguéis"[39] (tradução nossa). Claramente disposição protetiva com vistas a proteger o inquilino contra variações no preço do imóvel, bem como de estimular que os Estados-partes tenham políticas de subsídio à compra de imóvel pela população de baixa renda. No Brasil, a política de subsídios foi fortemente praticada em dois momentos: o primeiro, por meio do BNH, o qual, conforme já analisado, embora com pretensões de atender a classe de baixa renda por meio de subsídios e cuja parcela do financiamento variaria conforme o ganho do trabalhador, o que se viu, na prática, foram as parcelas aumentarem desproporcionalmente com os ganhos dos trabalhadores; o segundo, por meio do programa Minha Casa, Minha Vida, política financeira anticíclica com políticas diferenciadas conforme a classe social: de 0 a 3 salários mínimos, de 3 a 5 salários mínimos e de 5 a 10 salários mínimos (analisamos esse programa mais profundamente na seção 3.2).

(d) habitabilidade: "A Moradia adequada deve ser habitável, em termos de proporcionar aos habitantes e com espaço adequado e protegendo-os do frio, umidade, calor, vento, chuva ou outros para a saúde, riscos estruturais, e vetores de doenças. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também.(...)"[40] (tradução nossa). A preocupação aqui foca-se na proteção às intempéries climáticas, as quais não devem prejudicar a segurança física dos ocupantes.

(e) acessibilidade: "(...) A grupos desfavorecidos deve ser concedido o acesso pleno e sustentável aos recursos de habitação adequada. Assim, os grupos desfavorecidos, tais como os idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, pessoas com HIV, pessoas com

[39] Originalmente: "Personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income levels. States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. In accordance with the principle of affordability, tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases. In societies where natural materials constitute the chief sources of building materials for housing, steps should be taken by States parties to ensure the availability of such materials."

[40] Originalmente: "Adequate housing must be habitable, in terms of providing the inhabitants with adequate space and protecting them from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors. The physical safety of occupants must be guaranteed as well. The Committee encourages States parties to comprehensively apply the Health Principles of Housing(5) prepared by WHO which view housing as the environmental factor most frequently associated with conditions for disease in epidemiological analyses; i.e. inadequate and deficient housing and living conditions are invariably associated with higher mortality and morbidity rates."

problemas médicos persistentes, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas sujeitas a desastres e outros grupos devem ser assegurado um certo grau de consideração prioritária no domínio da habitação. (...)"[41] (tradução nossa). Preocupação com a acessibilidade para grupos mais vulneráveis, a fim de permitir que acessem as suas moradias com o menor esforço possível.

(f) localização: "Moradia adequada deve estar em um local que permite acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais. Isto é verdade tanto nas grandes cidades e nas áreas rurais onde os custos temporais e financeiras de ficar de e para o local de trabalho pode colocar exigências excessivas sobre os orçamentos das famílias pobres. Da mesma forma, a habitação não devem ser construídas em locais poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes."[42] (tradução nossa). Esse preceito mostra duas facetas: preocupação com a mobilidade urbana – fornecimento de opções para que as pessoas possam fixar moradia em local próximo ao de seu emprego e serviços sociais – e preocupação com questão ambiental.

(g) adequação cultural: "A forma de como é construída a casa, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio a estas devem apropriadamente habilitar a expressão da identidade cultural e diversidade de habitação. Atividades voltadas para o desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas, e que modernas instalações tecnológicas, conforme o caso também estão assegurados."[43] Esse parece ser o conceito mais complexo e menos explorado nas políticas públicas brasileiras. Inclusive, convém destacar a necessidade de maior atenção à cultura, inclusive como possível fator a integrar avaliação de desenvolvimento, na corrente do sustentado por Coelho, que, embora tenha uma visão pessimista quanto ao Estatuto da

[41] No original: "(…)Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as the elderly, children, the physically disabled, the terminally ill, HIV-positive individuals, persons with persistent medical problems, the mentally ill, victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. (…)"

[42] Originalmente: "Adequate housing must be in a location which allows access to employment options, health-care services, schools, child-care centres and other social facilities. This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial costs of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households. Similarly, housing should not be built on polluted sites nor in immediate prox imity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants."

[43] Originalmente: The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed, and that, inter alia, modern technological facilities, as appropriate are also ensured.

Cidade[44], a qual se discorda[45], traz interessante leitura baseado nas ideias de Henri Lefebvre para apontar:

> "a inclusão da cultura (em substituição à educação ou em complementação a ela) no quadro dos índices de avaliação do desenvolvimento humano municipal e a elaboração de estatutos da cidade como sendo duas táticas imediata e concretamente disponíveis desta ação cultural em favor de um autêntico direito à cidade visto como forma condensada dos direitos humanos em geral e dos direitos culturais em particular". (COELHO, 2005, p. 242)

Conclui-se, portanto, que o direito à moradia no âmbito internacional é afirmado com diversidade quanto aos critérios norteadores para se considerar uma moradia como digna, com especial destaque para o Comentário Geral nº4 do PIDESC, ao compreender a moradia digna para muito além de unidade habitacional, dispondo pela necessidade desde a segurança jurídica da posse até fatores de mobilidade, saúde e cultura. Vê-se, portanto, a busca de uma série de elementos para a compreensão da dignidade de moradia, em conformidade com o que vamos dispor na seção 3.7 deste Capítulo e no Capítulo 4.

3.1.2. No plano nacional

O direito à moradia digna no âmbito legislativo nacional, conforme explicitado no Capítulo 2, é recente e vago. No âmbito Constitucional, tivemos a inclusão da moradia como um direito social no art. 6º da CF por meio da EC 26/2000, e nos demais artigos os quais a moradia está citada, limita-se apenas a garantir a moradia, sem qualquer aprofundamento normativo sobre como e quando se perfectibiliza esse direito.

Neste sentido, é sem dúvida o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que, ao disciplinar uma Política Urbana nacional, dispõe o direito à moradia como um direito complexo que não se resume a unidade habitacional, ainda que isso se dê como complexidade menor que a disposta no Comentário Geral n4º do PIDESC, posto a preocupação do Estatuto da Cidade em efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º). Ainda assim, entretanto, o direito à moradia passa a ser entendido como um dos elementos do "direito a cidades sustentáveis", entendidas estas como aquelas que proveem, além do direito

[44] Aduz COELHO, ao prever a não efetivação do Estatuto da Cidade: "algo que existe apenas na normatividade abstrata da lei mais vazia e que deve merecer uma atenção de tipo administrativo-judicial-burocrático, sem qualquer consideração pela realidade existencial das pessoas e sem qualquer cerne da realidade de que se fazia vida na cidade" (COELHO, 2005, p. 237).

[45] O Estatuto da Cidade é fruto de intensa movimentação política de movimentos sociais ao qual traz dispositivos includentes na construção da cidade, como a gestão democrática. Também nesse sentido, SAULE JUNIOR: "Com o Estatuto da Cidade ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos" (SAULE JUNIOR, 2008, p. 25).

à moradia, o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I).

De igual modo merece destaque o art. 39 ao dispor sobre a propriedade urbana e sua função social, definida como aquela:

> (...) que atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Portanto, o Estatuto da cidade, ao disciplinar sobre funções sociais da cidade e da propriedade urbana, acabou dispondo a moradia como um dos elementos necessários para a compreensão do direito à cidade sustentável e que à propriedade urbana deve ser assegurada as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O segundo grande marco legislativo brasileiro recente é o Programa Minha Casa, Minha Vida, ao definir o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) com o objetivo de "promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos" (art. 4º). Neste Programa, dispõe o seu art. 5º-A (alterado pela Lei nº 12.424/11) que os seus empreendimentos deverão observar:

> I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
> II - adequação ambiental do projeto;
> III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
> IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Observa-se a preocupação de situar a moradia em região dotada de infraestrutura básica, entendida esta como aquela com vias de acesso, iluminação pública, serviço de esgoto e drenagem de águas pluviais e abastecimento de água e luz, além da existência ou do compromisso do poder público em garantir serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público.

Este entendimento de infraestrutura é o presente para se considerar uma área urbana consolidada para fins de promoção de regularização fundiária, conforme se vislumbra da leitura do art. 47, II, exigindo, porém, apenas dois desses elementos.

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
> I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
> II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
> a) drenagem de águas pluviais urbanas;
> b) esgotamento sanitário;
> c) abastecimento de água potável;
> d) distribuição de energia elétrica; ou
> e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Conclui-se, portanto, que no âmbito nacional, a moradia foi alçada a direito fundamental social por meio da EC 26/2000, sem, contudo, qualquer aprofundamento normativo. No âmbito infraconstitucional, por meio do Estatuto da Cidade a moradia passou a ser entendida como um dos elementos do direito a cidades sustentáveis e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, enquanto o PMCMV dispõe que os seus empreendimentos deverão ter infraestrutura básica e que área urbana consolidada é aquela que dispõe de dois dos equipamentos de infraestrutura urbana. Tem-se, portanto, um plano legal que fundamenta a moradia digna para além de uma unidade habitacional e fortemente relacionada a serviços públicos. Dar efetividade, contudo, para essas previsões normativas, ainda é um longo caminho a ser percorrido pelas políticas públicas brasileiras.

3.2. Da Administração Pública

Considerando que o Brasil possui mais de 5000 municípios, 26 Estados e um Distrito Federal, e a própria União, analisar o significado de moradia digna para a administração pública tomada em sua totalidade seria um trabalho para muito além de um TCC, se é que é possível fazer este levantamento considerando a dimensão continental do país e o fato de muitos municípios não disporem de informação online sobre sua política atinente à moradia (isso quando o município a dispor).

Assim, optou-se por tratar localmente a questão da moradia, analisando as informações disponíveis pela Prefeitura de Porto Alegre, pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelo Governo Federal.

3.2.1. Prefeitura de Porto Alegre

No município de Porto Alegre é o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) o órgão executor da política habitacional. Sua origem remonta a 1949, quando foi criado o Serviço de Habitação Popular para fins de conter o número crescente de "malocas"[46] (D'AVILA, 2000, p. 28) . Em 1951 a municipalidade optou transformar o Serviço de Habitação Popular em Superintendência da Habitação Popular (D'AVILA, 2000, p. 30).

Em 1952 foi criado o Departamento Municipal da Casa Popular, por meio da Lei Municipal 982, na condição de autarquia (D'AVILA, 2000, p. 37). A partir do golpe militar de 1964, o Departamento Municipal da Casa Popular sofre reformulação por meio da Lei Municipal nº 2902, ao qual passaria a se dedicar aos programas habitacionais do Sistema Financeiro de Habitação, passando-se a se chamar Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB (D'AVILA, 2000, p. 50-51.), nomenclatura mantida até os dias de hoje.

O DEMHAB tem como objetivo "propiciar o acesso à moradia digna e ao solo urbano regularizado no âmbito do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre"[47], inserido na política habitacional de Porto Alegre, descrita com a finalidade de "Propiciar o acesso à terra e à moradia regular no contexto urbano, incluindo infraestrutura básica, serviços e equipamentos comunitários, buscando a integração com as demais políticas públicas"[48].

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre adota interessante conceito formulado pela Fundação João Pinheiro/MG para diferenciar déficit habitacional e inadequação habitacional, assim definidos, respectivamente:

> (...) está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de habitabilidade devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Essas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar ou à moradia em imóveis construídos com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como

[46] O termo "malocas" era o utilizada para se referir os conjuntos de subabitações da época (D'AVILA, 2000, p. 17).
[47] Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?reg=1&p_secao=98>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.
[48] Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?reg=1&p_secao=98>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

> "déficit por incremento de estoque" e como "déficit por reposição do estoque".
> (...) as habitações que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, em necessidade de construção de novas unidades. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009, p. 57).

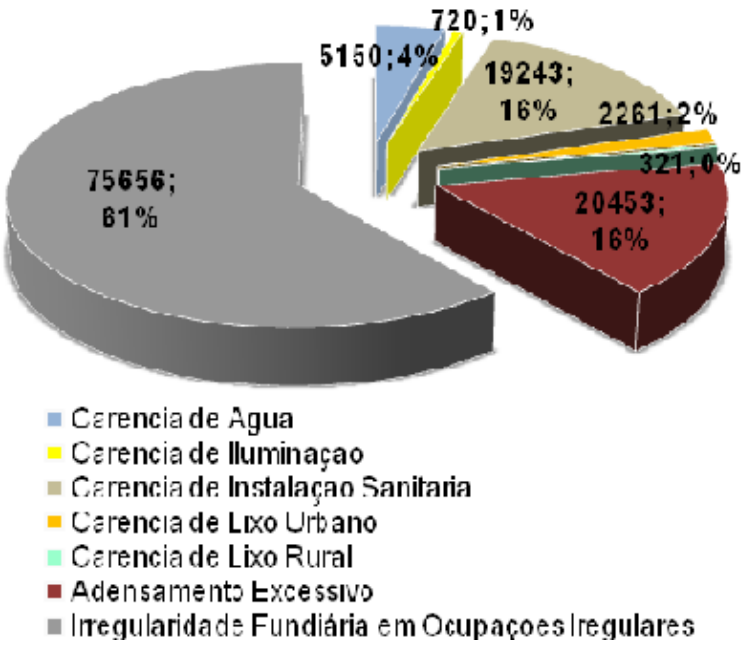
A partir desses conceitos e dessa metodologia, utilizando-se de dados da Amostra do Censo de 2000 do IBGE (que era o último disponível na publicação do estudo, tendo em vista a sua periodicidade decenal), apontou-se um Déficit Habitacional de 38.572 domicílios e 123.804 domicílios com Inadequação Habitacional (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009, p. 70), detalhados por regiões e por tipo, conforme tabela 18 do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, p.71, representada graficamente na Tabela 18, p. 72:

TABELA 1 – Componentes das Necessidades Habitacionais de Porto Alegre em 2000: Déficit e Inadequação

ROP		componentes do Déficit Habitacional					componentes da Inadequação Habitacional							
		Domicílios Improvisados	Cômodos Alugados	Famílias Conviventes	Reassentamento	**Déficit**	Carência Água	Carência de Iluminação	Carência de Rede de Esgoto	Carência de Lixo Urbano	Carência de Lixo Rural	Adensamento Excessivo	Irregularidade Fundiária em Ocupações Irregulares	**Inadequação**
1	HUMAITÀ/ NAVEGANTES/ ILHAS	72	174	881	0	**1127**	1164	165	1303	127	93	935	4736	**8523**
2	NOROESTE	82	249	1493	988	**2812**	21	0	949	108	0	778	1145	**3001**
3	LESTE	61	101	2533	1969	**4664**	237	18	2113	195	0	2359	8679	**13601**
4	LOMBA DO PINHEIRO	73	26	1236	1112	**2447**	672	11	1747	13	152	843	4783	**8221**
5	NORTE	52	75	2118	1978	**4223**	293	20	1665	395	20	1516	9331	**13240**
6	NORDESTE	0	8	372	593	**973**	219	54	1582	177	0	1184	5789	**9005**
7	PARTENON	67	175	2772	1206	**4220**	450	95	2231	285	0	2396	11419	**16876**
8	RESTINGA	98	39	1616	343	**2096**	419	65	774	141	19	1440	1990	**4848**
9	GLÓRIA	163	26	883	613	**1685**	219	78	756	146	0	1010	3987	**6196**
10	CRUZEIRO	63	101	1522	774	**2460**	443	60	940	117	0	1843	8657	**12060**
11	CRISTAL	20	16	441	1054	**1531**	28	23	738	21	0	478	2027	**3315**
12	CENTRO-SUL	28	126	2150	331	**2635**	102	21	1148	105	0	1608	3775	**6759**
13	EXTREMO SUL	8	0	509	0	**517**	426	25	871	106	37	598	956	**3019**
14	EIXO BALTAZAR	179	68	1683	827	**2757**	103	29	1408	187	0	1280	4165	**7172**
15	SUL	26	31	1106	283	**1446**	78	0	743	52	0	998	3132	**5003**
16	CENTRO	268	200	2350	161	**2979**	276	56	275	86	0	1187	1085	**2965**
DOMICILIOS COM NECESSIDADES HABITACIONAIS		1260	1415	23665	12232	**38572**	5150	720	19243	2261	321	20453	75656	**123804**

Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000-IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008.

Figura 1. Composição do Déficit e Inadequação Habitacional em Porto Alegre em 2000.



Conclui-se, portanto, que o Município de Porto Alegre compreende a moradia digna a partir dos seguintes critérios: há provisão de água, há iluminação, há instalação sanitária, há coleta de lixo, não há adensamento excessivo e não há irregularidade fundiária em ocupações irregulares. Existente, assim, forte entrelaçamento da compreensão de moradia digna com a prestação de serviços públicos.

3.2.2. Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul centraliza os seus projetos atinentes à moradia por meio da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR). Esta, por sua vez, apenas em 2009 deu início ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Rio Grande do Sul – PEHIS, tendo como "principal objetivo (...) é orientar o planejamento estadual do setor habitacional nas áreas urbana e rural, que visem assegurar o acesso à moradia digna, terra urbanizada, água potável, ambiente saudável e mobilidade com segurança"[49].

O PEHIS teve início em 2009 e previa oito meses como prazo de elaboração, com data limite de entrega em outubro de 2009, consistindo em três etapas: metodologia (com prazo de 60 dias) diagnóstico do Setor Habitacional (com prazo de 180 dias) e Estratégias de

[49] Disponível em <http://www.sehadur.rs.gov.br/portal/index.php?acao=documentos&sessao=cohab&categoria=biblioteca&codsessao=5&codcategoria=2&codsubcategoria=58>. Acesso em: 22 de outubro de 2011.

Ação (com prazo de 240 dias), conforme disposto no Termo de Referência Estadual de Habitação de Interesse Social (2009, p. 7-8). Estes prazos, contudo, foram largamente descumpridos, tendo em vista que se está na etapa metodológica em pleno ano de 2011, conforme atesta o site dedicado ao PEHIS[50].

Uma vez inexistente um Plano Estadual de moradia detalhado e com as complexidades inerentes a moradia (espera-se que o PEHIS cumpra essa importante e inaceitável lacuna ao traçar diretrizes para a política de habitação estadual), tem-se meramente a descrição da Política Estadual de Habitação, assim disposta[51]:

> A Política Estadual de Habitação parte da concepção de habitabilidade, na qual a habitação não se restringe à casa, incorpora também o direito à legalização fundiária, infraestrutura, saneamento, mobilidade e transporte coletivo e serviços urbanos e sociais.

A Política de Habitação Estadual desenvolve-se por meio do Programa Operacional "Produção de Ações Habitacionais", ao qual se vinculam os Programas Estruturantes Emancipar e Nossas Cidades, e o Programa da Consulta Popular, diretamente com recursos do Governo do Estado e complementar aos recursos do Governo Federal, como o Programa de Subsídio Habitacional – PSH e da Resolução 460/518[52].

Em que pese a Política Estadual de Habitação aduzir que a sua concepção de habitualidade não se restringe à casa, o Programa Habitacional "Produção de Ações Habitacionais" de 2010 desafia esse entendimento. Isso porque ele se estrutura em três modalidades, a "construção de unidades habitacionais", com repasse de até R$ 10.000,00 por família beneficiada, a "construção do módulo sanitário", com repasse de até R$ 2.500,00 por família beneficiada e a "produção de lote urbanizado", com repasse de até R$ 3.000,00 por família beneficiada[53], valores estes que, exceto quanto ao módulo sanitário, não parecem factíveis com os gastos necessários para os seus objetivos.

Ainda assim, portanto, a Política Estadual de Habitação entende a moradia digna como aquela que, além da casa, tem infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, serviços urbanos e sociais e legalmente regularizada. Esses conceitos são amplos ao não existir detalhamento sobre o significado de cada um deles, abstratamente previstos.

---

[50] Disponível em: <http://www.sehadur.rs.gov.br/portal/index.php?acao=documentos&sessao=cohab&categoria=biblioteca&codsessao=5&codcategoria=2&codsubcategoria=58>. Acesso em: 22 de outubro de 2011.

[51] SEHADUR. Disponível em: <http://www.sehadur.rs.gov.br/portal/index.php?acao=servico&cod=cohab>. Acesso em 23 de outubro de 2011.

[52] Disponível em: <http://www.sehadur.rs.gov.br/portal/index.php?acao=servico&cod=cohab>. Acesso em: 22 de outubro de 2011.

[53] PROGRAMA HABITACIONAL PRODUÇÃO DE AÇÕES HABITACIONAIS, 2010, p. 3-4.

3.2.3. Governo Federal

No âmbito do Governo Federal é o Programa Minha Casa, Minha Vida a principal política atual de fomento à moradia com o objetivo de, conforme já dito anteriormente, "promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos" (art. 4º). Neste Programa, dispõe o seu art. 5º-A (alterado pela Lei nº 12.424/11) que os seus empreendimentos deverão observar:

> I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
> II - adequação ambiental do projeto;
> III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
> IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

A primeira etapa do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi concebida para a construção de um milhão de moradias, nas faixas de zero a três salários mínimos, de três a seis salários mínimos e de seis até dez salários mínimos. O programa visava, no entanto, que 60% das moradias fossem para a primeira faixa salarial, situação longe da realidade[54], porém, no geral a meta, aparentemente, foi atingida[55].

O Observatório das Metrópoles fez interessante e aprofundada análise dos resultados parciais do programa, destacando quatro grandes problemas enfrentados pelos moradores desse programa, realizado, em geral, em zonas periféricas das cidades:

> Nós podemos falar de quatro grandes problemas no programa do governo federal. O primeiro, que aparece em todas as análises que fizemos, está relacionado à localização dos novos empreendimentos, já que a maioria

[54] Exemplificadamente, tem-se interessante matéria do Jornal do Comércio de Porto Alegre: "Apesar de bom negócio para parte das construtoras do País, que encontraram no maior poder aquisitivo do brasileiro um mercado imobiliário crescente, o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) do governo federal tem dificuldade de solucionar o problema que constitui sua essência: suprir o déficit habitacional. Enquanto famílias e empresas se beneficiam com o número cada vez maior de empreendimentos enquadrados entre três e dez salários-mínimos, o índice de 60% de unidades voltadas a núcleos familiares com renda de até R$ 1.395,00 (faixa 1) está longe de ser alcançado. O carro-chefe desse insucesso são as grandes cidades, que carregam uma mistura que inviabiliza a sensibilização de empreendedores, formada por terrenos caros, mão de obra escassa e alto custo dos insumos." Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=73284>. Acesso em: 25 de outubro de 2011.

[55] Conforme aduz o Observatório de Metrópoles: "De acordo com relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), até o fim de 2010, pouco mais de um milhão de contratos para a construção ou financiamento de unidades habitacionais já haviam sido firmados, ou 100,4% da meta do programa. No entanto, do total de casas e apartamentos contratados, até o momento 238 mil (23%) foram entregues." Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695&catid=43&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

> deles é feito em áreas periféricas, muito distantes, pouco conectadas com a malha urbana. Temos exemplos de moradias que foram feitas completamente isoladas em relação à cidade propriamente dita, o que gera implicações em termos de transporte, de infraestrutura e em termo da qualidade de vida da população que vai morar ali.
> Uma segunda falha refere-se à tipologia e às tecnologias usadas nestes empreendimentos. Nós observamos uma série de problemas em relação a isso, já que as soluções de plantas são convencionais e pouco adaptáveis à população de baixa renda. Isso quer dizer que o projeto arquitetônico não é pensado para essa população.
> Outro problema é que dentre as soluções construtivas que estão sendo usadas nas habitações do Minha Casa, Minha Vida, sobretudo para reduzir custos, muitas delas não são adequadas, visto que não permitem ao morador uma flexibilidade de adaptação ao seu modo de vida.
> No caso de empreendimentos construídos em áreas muito periféricas, surge ainda o problema da ausência de serviços para aquela população, já que dentro de um conjunto não é permitido ter áreas comerciais. Além disso, nós percebemos que as soluções arquitetônicas são convencionais e se repetem no Brasil inteiro, sem uma adaptação às necessidades regionais da população. Dessa forma, diante de inúmeras falhas fica explicitado a falta de regulação e de diretrizes do MCMV com relação à qualidade e a ele ser adaptado à baixa renda.[56]

As conclusões desse estudo realizado pelo Observatório de Metrópoles demonstram um cenário desolador ao demonstrar que, na prática, longe das belas palavras do plano formal, o direito à moradia tem se traduzido a unidades habitacionais, uma vez que despossuídas dos outros fatores compreendidos pelo PIDESC – internalizado na forma de lei pelo Brasil –, pelo Estatuto da Cidade e pelo próprio Programa Minha Casa, Minha Vida.

3.3 Da Jurisprudência

Analisar-se-á a jurisprudência das seguintes Cortes: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), Superior Tribunal Federal (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF). O termo de referência buscado é "moradia digna" na ementa e o lapso temporal é de 10 anos, iniciando em 01/10/2001.

3.3.1. TJRS.

A busca pelo termo "moradia digna" resultou em 40 resultados, utilizado por 13 desembargadores[57] diferentes. Destes julgados, contudo, muitos não versam sobre o conceito

---

[56] Disponível em : <http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695&catid=43&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 05 de novembro de 2011

[57] No caso: André Luiz Planella Villarinho, Tasso Caubi Soares Delabary, Carlos Eduardo Zietlow Duro, João Carlos Branco Cardoso, Roque Joaquim Volkweiss, João Armando Bezerra Campos, Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, José Aquino Flores de Camargo, Judith dos Santos Mottecy, Leila Vani Pandolfo Machado, Pedro Luiz Pozza, Mário Crespo Brum.

de moradia digna, tratando, em verdade, de questões ligadas ao princípio da igualdade[58], penhora[59], proteção a menor[60], estatuto do idoso[61], sistema financeiro de habitação[62], perda de objeto[63] e da discricionariedade administrativa em prover regularização fundiária[64]. Em todos esses casos não há qualquer análise sobre o que consubstancia o direito à moradia.

Em outras ações, entretanto, o tema da moradia digna foi analisada. No processo nº 70009663956 e 70008646556[65], já em sede de embargos infringentes, entendeu-se que demolição da casa dos réus deve estar condicionada a realocação sua e de sua família em outra área do município, de acordo com as políticas habitacionais do município. Em idêntica

[58] Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023803984, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 15/12/2008

[59] Apelação Cível Nº 70023511660, 12ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Judith dos Santos Mottecy, Julgado em 12/06/2008

[60] Agravo de Instrumento Nº 70009353434, 22ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Leila Vani Pandolfo Machado, Julgado em 25/11/2004 e Agravo Regimental Nº 70036173243, 7ª Câmara Cível, TJRS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 26/05/2010

[61] Apelação Cível Nº 70008065799, 18ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Pedro Luiz Pozza, Julgado em 09/09/2004

[62] Apelação Cível Nº 70038458626, 9ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 27/04/2011

[63] Apelação Cível Nº70008070617, 3ª Câmara Cível, TJRS, Relator:Mário Crespo Brum, Julgado em 17/06/2004

[64] 70041165416 e 70045744844, ambos de relatoria do Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro (esses casos são exemplificativos, pois este relator possui outros julgados na mesma linha deles). Convém destacar que nessas ações havia a possibilidade de reflexão acerca do direito à moradia digna, entretanto, o Relator filia-se a corrente que considera estar na discricionariedade administrativa prover, e como prover, a regularização fundiária, não analisando, portanto, o direito à moradia. Embora não seja objeto desse estudo, rejeita-se, com o devido respeito, a posição do Desembargador – que não é isolada no que atine a direitos sociais, frisa-se –, para defender o disposto na linha dos julgados 70019091941, do TJRS e de Relatoria do Des. Henrique Osvaldo Poeta Roenick, e do Recurso Especial 194732, de relatoria do Ministro José Delgado, os quais entendem que a Administração Pública possui uma margem de discricionariedade, não sendo ela, porém, absoluta e ausente de fiscalização pelo Judiciário, cabendo, quando em mora excessiva, a obrigação de fazer para o Poder Público, consubstanciado, sobretudo, na ideia do além do simples poder facultativo de promover o bem de todos e seus os direitos fundamentais, para alcançar um poder-dever obrigacional. Neste mesmo sentido, encontra-se a Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental nº 45, relatada pelo ministro Celso de Mello, aonde dispõe: "(...) (a reserva do possível) não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (...) se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado." Por fim, Sarlet também traz importante contribuição ao aduzir que a doutrina e a jurisprudência alemã partem da premissa de que os tribunais podem decidir nos casos de omissão ou desvio de finalidade da Administração no que atine aos direitos sociais pertencentes ao mínimo existencial, "relevante, todavia, é a constatação de que a liberdade de conformação do legislador encontra seu limite no momento em que o padrão mínimo para assegurar as condições materiais indispensáveis a uma existência digna não for respeitado, isto é, quando o legislador se mantiver aquém desta fronteira. Tal orientação, de resto, é a que aparentemente tem prevalecido na doutrina e na jurisprudência supranacionais e nacionais (constitucional) Européias, e, de algum modo, parece ter sido assumida como substancialmente correta também por expressiva doutrina e jurisprudência sul-americanas..."(SARLET, 2010, p. 23).

[65] Ambos de relatoria do Des. João Carlos Branco Cardoso

linha estão os processos de nº 70007571813[66], 70009037995[67], 70008551848[68], que determinaram o demolição das edificações apenas após o realojamento dos apelados e de suas famílias em outra moradia digna dentro da mesma localidade, com as custas arcadas pelos Municípios. Com esse mesmo resultado, porém com voto de divergência, é o processo nº 70009702366, de Relatoria do Des. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino em linha idêntica a demonstrada acima. Diverge, entretanto, a revisora, Desª. Matilde Chabar Maia, que, embora vencida, provia o apelo que requeria que se compelisse o Município para, em 60 dias, proceder à contratação e elaboração de projetos de urbanização das residências ao redor das linhas férreas, local de residência da apelada, dispondo:

> A controvérsia envolve questão social, não resolvível através de simples ação demolitória acolhida pelo Poder Judiciário, mas sim, demanda esforço da Administração Municipal na implementação de políticas públicas que garantam à população carente direito à moradia digna, ao encontro da política de desenvolvimento urbano preconizada nos arts. 182 e 183 da CF/88 e regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Aliás, ressalto que, nos termos do inciso XIV do art. 2º da Lei nº 10.257/01, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, constitui-se em uma das diretrizes gerais da política urbana imperante, voltada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O direito à moradia digna certamente foi objeto de outros recursos além destes citados, porém com outros termos que não "moradia digna" em sua ementa, fator este que inviabilizou a pesquisa para fins deste tópico. Assim, o termo "moradia digna" serve, sobretudo, como amostra de decisões, posto que dentro desse critério foram analisadas todas as decisões. Esses julgados, entretanto, demonstram que o TJRS, quando entende não ser questão meramente discricionária da administração pública o direito à moradia digna, não se aprofunda, via de regra, em definir a moradia digna, limitando-se à obrigação de realocação da família ao qual se demolirá a casa para uma moradia digna.

3.3.2. DO STJ

Utilizando-se da metodologia adotada para fins de pesquisa de jurisprudência, obtém-se apenas um resultado[69], coincidentemente com origem neste Estado, o qual versa

---

[66] Apelação Cível Nº 70007571813, 2ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, J. 27/09/2006
[67] Apelação Cível Nº70009037995,2ª Câmara Cível,TJRS,Relator: João Armando Bezerra Campos, J. 07/12/2005
[68] Apelação Cível Nº 70008551848, 3ª Câmara Cível, TJRS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, J. 13/10/2005
[69] REsp 1013153/RS, Rel. MIN. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 30/06/2010.

sobre reassentamento de famílias que vivem às margens de rodovia federal próxima à área do Parque Estadual Delta do Jacuí. Nesse Recurso Especial, contudo, diverge-se acerca da competência da Justiça Estadual e da legitimidade ativa do Ministério Público para propor Ação Civil Pública. Essas questões processuais, embora importantes, não são o objeto desse trabalho e, portanto, não se adentrará no mérito.

Quando analisada, contudo, a legitimidade do Ministério Público para propor a ação, o tema do direito à moradia é levantado da mesma forma que os julgados do TJRS, isto é, a realocação para outro local digno, sem uma análise aprofundada do que compreende isso. Assim está disposto:

> Além da proteção dos interesses individuais homogêneos dos habitantes da ocupação irregular, a retirada dos barracos e casas edificados às margens de rodovia federal (ou em qualquer outro local considerado impróprio, insalubre ou inseguro), com o conseqüente assentamento das famílias em área que se preste à moradia, representa benefício de natureza difusa, em prol da sociedade como um todo, tendo em vista os riscos causados pela invasão à segurança e bem-estar das pessoas.
> Logo, a remoção das famílias carentes que vivem ao longo da BR-290, com o intuito de assentá-las onde possam viver com dignidade, aproveita também a coletividade de terceiros, usuários ou não da rodovia, e, por isso, carrega marcante índole difusa ou social.

3.3.3. DO STF

Assim como o STJ, o STF também apresenta um único julgado com a metodologia proposta, sendo esse bem recente. Trata-se de Suspensão de Liminar 467/DF[70] em que o Município de Manaus/AM se insurge contra a determinação do juízo *a quo* que determinou a realocação da parte autora para um novo imóvel para então se proceder com a desocupação da moradia antiga.

Assim, o caso analisado pelo STF tem igual natureza ao do STJ e aos do TJRS (quando esta Corte adentrou na questão da moradia digna). A principal tese defendida pelo Município de Manaus seria a incidência do "efeito multiplicador", segundo o qual o grande número de pessoas em potencial idêntica situação iria acabar por sobrepor a política pública habitacional do município.

Com grande análise processual do caso, atinente à moradia o voto restringe-se a dois parágrafos, assim escritos:

> A decisão, todavia, não acarreta lesão à ordem e à economia públicas, por determinar o alojamento de uma família em nova residência, em decorrência de demolição da casa anterior, por encontrar-se em área de risco. Assim, não se sustentam as alegações do requerente, pois a decisão delimitou o alcance da providência, que se limita a uma única família.

[70] SL 467/DF, Rel. Min. Presidente Cézar Peluso, julgado em 22/08/2011, DJE 26/08/2011.

> Para efeito de suspensão, a lesão há de ser de grande monta e não meramente hipotética ou potencial, não sendo suficiente o fato de o Poder Público ter interesse, de uma forma ou de outra, na causa. O que se quer é que a medida pela qual se procura impedir a execução do ato tenha dimensão maior, mais ampla.

3.4. Da Doutrina

O tema da moradia digna transcende o plano jurídico ao envolver aspectos não apenas legais, mas também de políticas públicas, psicológicos e de outras áreas do saber. Este é um trabalho de alguém que veste os óculos do direito e negar este fato ou tentar convertê-lo em uma falsa neutralidade seria, além de inútil, deslegítimo perante quem o lê.

Ciente, portanto, da limitação da visão jurídica, aqui se buscou conjugar visões de quatro áreas distintas do saber, sem que se tenha, entretanto, a presunção de que elas possam representar todas as posições possíveis e desejáveis acerca do direito à moradia digna. Ao passo que se analisa conceituações dadas por profissionais de diferentes áreas, diversificam-se o seu enfoque, permitindo maiores contribuições sobre as complexidades e nuances que cercam a moradia. Neste sentido, convém avisar que, a exceção da visão jurídica, as relacionadas as demais áreas do saber foram aquelas selecionadas cujo enfoque estejam em sintonia com o proposto por esse trabalho, sendo de difícil presunção, para alguém da área jurídica, afirmar que estas posições são as predominantes nestas áreas do saber.

3.4.1. Uma visão jurídica

A doutrina jurídica analisada recebeu fortemente a influência do Comentário Geral nº4 sobre o PIDESC, inclusive pelo fato, como bem aponta Sarlet, de a nossa CF ter silenciado sobre a definição mínima acerca do conteúdo para o direito à moradia. Neste sentido, conceituam Pansieri, Pisarello e Sarlet:

> O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (PANSIERI, 2008, p.51 *apud* RODRIGUES, 2010, p.23)

> Não nos parece, especialmente à luz da nossa atual Carta Magna, que um direito à moradia possa, em qualquer hipótese, ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada ou, pior ainda, não decente.
> Considerando o silencio da nossa Constituição no que diz com a definição mínima de um conteúdo para o direito à moradia, assumem lugar de

> destaque as disposições contidas nos diversos tratados e documentos internacionais firmados pelo Brasil e já incorporados ao direito interno (...). Assim, em face da sua íntima conexão com a dignidade da pessoa humana, verifica-se, desde logo, que na interpretação do conteúdo de um direito à moradia, há que considerar os parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável, nos termos das exigências postas pela Organização Mundial da Saúde, no sentido de um completo bem-estar físico, mental e social, já que uma vida com dignidade em hipótese alguma poderá ser menos do que uma vida com saúde, à evidência não restrita a mera existência e sobrevivência física
> É precisamente esta diretriz que parece ter norteado a determinação do conteúdo do direito à moradia no plano de sua proteção internacional. (...) Se a nossa própria Constituição foi omissa neste passo, nada impede – pelo contrário, tudo impõe (inclusive a nossa Carta Magna) -, que se faça o uso da normativa internacional também nesta esfera. Justamente neste contexto, buscando estabelecer padrões internacionais, a Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais identificou uma série de elementos básicos a serem atendidos em termos de um direito à moradia. (SARLET, 2009/2010, p. 17-19)

Destaca-se, contudo, a existência de outros elementos aos descritos acima, para Nolasco, especialmente o local de reprodução e comunhão, assim descrito:

> O direito de moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito erga omnes. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção. (...) A casa é o lugar de encontro de várias gerações que, reciprocamente, se ajudam a alcançar uma sabedoria mais plena e a conciliar os direitos pessoais com as outras exigências da vida social. (NOLASCO, 2008, p. 88/89)

Por fim, enfocando a habitualidade, temos o registro de Silva:

> O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No "morar" encontramos a idéia básica de habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente (...) (SILVA, 2000, p. 313).

3.4.2. Uma visão Psicológica

Trazemos aqui importante e contundente estudo de MONTEIRO et al, ao enfocar o aspecto psicológico da moradia a partir de conceitos de acolhimento e pertencimento, contribuindo na construção emocional do sujeito:

> O cenário emocional de um lar compreende o sentido mais íntimo de pertencer, de ser acolhido. (...) o sentido emocional de não ser incluído gera uma comunidade patológica no que diz respeito à forma como interagem: de um lado nos deparamos com o sujeito desacreditado, não identificado e de outro, com a superioridade e a indiferença. Grupos, organizações comunitárias desempenham um papel de fundamental relevância nesse contexto, tomando o papel da mãe: reivindicam o lar que ao filho foi negado. Negado um lar, a própria moradia tem seu papel destruído, ou seja mais que um abrigo o indivíduo deve sentir-se parte do todo, ou seja, fazer-se cidadão. Repensar as políticas de moradia é, acima de tudo, gerar um diálogo, reconhecer o outro e torná-lo parte; desconsiderar significa excluir e marginalizar. Os efeitos são concretos e evidentes na formação do caráter e na personalidade do indivíduo gerando desvios onde, talvez, apenas o sistema penitenciário possa suprir o papel de "pertencer" (MONTEIRO et al, 2009, p. 530).

Esta análise busca compreender a moradia como aquele capaz de acolher a pessoa, contribuindo na formação de uma identidade. Essa é uma definição que não passa, ao menos não diretamente, por qualquer serviço público, mas sim pela inclusão da pessoa numa rede, a sua comunidade.

3.4.3. Visão do Serviço Social

NALIN, em seu trabalho de mestrado, realizou interessante pesquisa de campo em Porto Alegre para fins de determinar o conceito de moradia em reassentamentos populares. Com sintonia aos aspectos de pertencimento, há diversas fatores enfatizados por seu estudo, segundo os participantes dele, para criação deste vínculo, como a participação em todas as etapas do projeto, existência de trabalho social, geração de renda e outros, assim registrados:

> a garantia de participação dos moradores, principalmente das lideranças, desde o início do processo, mesmo antes da aprovação dos projetos urbanísticos, arquitetônicos e social; a manutenção de vínculo, por meio de reassentamentos construídos na mesma região em que moravam; atenção à estética e estrutura, pois colabora para maior pertencimento e apropriação ao novo local; A interface com as demais políticas públicas, principalmente em relação à geração de trabalho e renda é fundamental para a sustentabilidade do empreendimento e a permanência das famílias no novo espaço de moradia; Ampliar o trabalho social antes, durante e depois do reassentamento, pois é fundamental para contribuir com o processo de apropriação e pertença ao novo local de moradia; Entregar os loteamentos concluídos, ou seja: com as praças, acessos, galpão de reciclagem, ou outros componentes que estiverem previstos na planta; Incluir a construção de equipamentos comunitários, maior número espaços para comércio, plantio de árvores, colocação de cestas de lixo, telefones públicos, bancos para lazer; (planejar pensando na integração com o bairro); Intermediar o acesso o acesso às tarifas sociais de água e luz, buscando a abertura de canais de comunicação entre as empresas prestadoras de serviço; Inclusão dos moradores de áreas irregulares à cidade e não somente à moradia. Implementar a regularização jurídica dos loteamentos e áreas, de forma mais ágil; Integrar o loteamento ao bairro e à cidade (construção de tele-centros e

> integração com lazer e esporte para as crianças e adolescentes); (NALIN, 2007, p.151-152)

O que deve chamar a atenção, desde o primeiro momento, é o amplíssimo e complexo conceito de moradia extraído de moradores residentes em assentamentos populares, demonstrando grande avanço em sua conceituação mesmo perante uma legislação nacional que não a prevê assim.

3.4.4. Uma visão Urbanista

Colacionamos aqui a visão da Urbanista Raquel Rolnik, relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada, e de Nikos A. Salingaros, integrante do Environmental Structure Research Group. Enquanto Rolnik demostra forte preocupação com o oferecimento de serviços públicos para fins de reconhecimento da dignidade de uma moradia, aproximando-se, assim, a visão jurídica, Salingaros traz elementos da psicologia e de serviço social para apontar a moradia digna. Em suas palavras:

> Quer dizer o seguinte: você não pode usar apenas um parâmetro físico. Por que 50 m² ou 80m²? É impossível, tem que ser um conceito universal. Então, qual é o conceito universal? O conceito universal tem a ver com esses elementos. Primeiro elemento é o óbvio. Uma moradia adequada tem que oferecer uma proteção contra o frio, a neve, as intempéries, as chuvas e o calor excessivo: tem que proteger a pessoa. Mas também, uma moradia adequada é aquela que está ligada a uma infraestrutura. Portanto, tem que necessariamente oferecer para quem mora nela, condições de acesso a água segura, de esgoto e de lixo. Ao mesmo tempo, não pode estar num sítio numa situação contaminada, poluída, ou seja, tem que estar num lugar limpo, com ar limpo, etc. A partir dela deve ser possível, também, acessar uma rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, que permita a família que mora ali naquela moradia as possibilidades de desenvolvimento econômico, de desenvolvimento social. Além disso, e aí eu já vou entrar nesse outro elemento - que é a própria localização - ela tem que permitir o acesso aos meios de vida. Então, a moradia adequada de um pescador é na beira do mar. Assim como, a moradia para o trabalhador na indústria é no lugar onde o emprego existe ou que ele tem transporte rápido e acessível de acordo com seu bolso para poder acessar as oportunidades de trabalho e emprego. Além do mais, outra dimensão da moradia é o que se chama de affordability, quer dizer, a moradia não pode custar mensalmente ou uma vez só na vida mais do que a vida pode pagar. (ROLNIK, 2011, p. 39)

> o sucesso será medido em termos humanos, isto é, o bem-estar físico e emocional dos residentes. Nós consideramos um projeto de sucesso se ele é mantido e amado pelos seus residentes e também se o tecido urbano se junta ao resto da cidade de uma maneira saudável e interativa. Por outro lado, nós consideramos como não tendo sucesso (…) um projeto que é odiado por seus residentes, por um número de diferentes razões, que dissipa e não preserva recursos desde o início da construção, que contribuiu para a degradação social, que isola os residentes e que se deteriora em um curto período de tempo. (SALINGAROS et al, 2006, p. 7)

Ao longo de seu artigo, Salingaros et al destacam ainda a necessidade de construção de espaços urbanos[71] ao invés de uma construção com o planejamento militar/industrial[72], a observância de locais "sagrados"[73] pela comunidade, o engajamento dos moradores na construção de suas futuras casas, a integração delas com a natureza, a presença de mistura de classes sociais em um projeto que considere a variação e a heterogeneidade (SALINGAROS et al, 2006, p. 16, 18 e 21), conceitos esses aprofundados na seção 3.7 deste Capítulo e no Capítulo 4.

3.5. De Associação de Moradores

Ciente da impossibilidade de se conseguir um registro de todas as associações de moradores, ainda que numa escala municipal, optou-se pelas informações fornecidas por meio de entidades representativas populares relacionadas à moradia. Assim, buscou-se aquelas com histórico em Porto Alegre (UAMPA), no Rio Grande do Sul (FRACAB e FEGAM) e a nível nacional (MNLM). De igual forma se entendeu pertinente a inclusão do Fórum Estadual de Reforma Urbana/RS e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma vez que congregam centenas de associações de moradores, além de ongs e movimentos sociais.

A UAMPA[74] – União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS, fundada em 1983[75], encontra-se ativa e com a impressionante marca de 527 (quintos e vinte e sete) associações de moradores filiadas, e tem em seu estatuto o objetivo de proporcionar à

[71] "Um espaço urbano é constituído de uma complexa rede de relações sociais e requer a apropriada morfologia urbana de uma rede. Ela nunca é mono-funcional, nem homogênea. Ela não pode ser construída pelo governo central, de maneira convencional, de cima para baixo. (SALINGAROS, 2006, p.16)

[72] "Os projetos para as habitações sociais são concebidos como e construídos como dormitórios, e desta forma seguem uma filosofia de planejamento militar / industrial: são construídas o maior número possível de unidades, da maneira mais barata e eficiente possível. Nós deveríamos abandonar este hábito e construir, ao invés disso, espaços urbanos. Construir um espaço urbano é uma responsabilidade muito mais séria e que requer um comprometimento mais complexo, para além do pequeno círculo dos fazedores de política e das elites profissionais" (SALINGAROS, 2006, p. 14-15).

[73] "Uma coisa é "sagrada" se atribuímos a ela um valor acima e além da sua estrutura material". Não está ligada necessariamente a ordem religiosa, embora possa ser, assim como fontes de água, lugares de encontro, play-ground das crianças etc. (...) Um assentamento deve, acima de qualquer coisa, estabelecer algum tipo de estrutura sagrada que, de alguma maneira, possa conectar emocionalmente os residentes. A estrutura sagrada também auxilia as pessoas a se conectarem a uma ordem mais alta. Esta ordem mais alta engloba três determinações funcionais: (a) é usada como um meio coletivo para formar a comunidade; (b) é construída a partir da cooperação dos discursos de um grupo de pessoas e não é a decisão unilateral de um individuo; (c) é carregado com um significado poderoso para a comunidade. Se a maioria, ou todos, os residentes se conecta com a estrutura física sagrada, então, indiretamente, eles se conectam, uns aos outros. Este simples princípio estabelece um sentido de comunidade, que sobrevive as difíceis condições de vida. E isso mantém as forças orientadas a manter a estrutura física da comunidade, ao invés de se virarem contra a ela, como acontece nos casos em que a estrutura física não é valorizada. (SALINGAROS, 2006, p. 25-27).

[74] Disponível em: <http://umauampadetodos.blogspot.com/>. Acesso em: 03 de novembro de 2011.

[75] Disponível em: <http://umauampadetodos.blogspot.com/2009_12_01_archive.html>. Acesso em: 03 de novembro de 2011.

comunidade de Porto Alegre melhores condições de moradia[76]. Não há, contudo, qualquer referência sobre o conceito empregado de moradia digna.

A FRACAB[77] – Federação Riograndense de Associação Comunitária e de Moradores de Bairros, fundada em 1959, não tem em seu blog qualquer definição sobre o direito à moradia e nem o seu Estatuto.

A FEGAM[78] – Federação Gaúcha das Associações de Moradores, entidade fundada em 2006, em que pese o seu protagonismo em diversas[79] ações em Porto Alegre, não possui, em seu blog, informações sobre os seus objetivos e de seu entendimento sobre direito à moradia.

O FERU/RS[80] – Fórum Estadual de Reforma Urbana/RS – descreve como sendo alguns de seus objetivos[81], visivelmente voltados ao direito à cidade:

> Avaliar as políticas governamentais de grande impacto urbano, tais como o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida.
> Acompanhar os projetos relacionados à COPA 2014 e os impactos em relação ao direito à cidade das comunidades atingidas.
> Fortalecer as comunidades atingidas por projetos que implicam em remoções, desapropriações, reassentamentos para locais distantes de sua história e cultura, especialmente os relacionados aos impactos da COPA 2014.
> Incentivar a implementação de Planos Diretores baseados na participação popular e na democratização do espaço urbano.
> Reivindicar a aprovação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social.
> Articular as lutas pelo direito à cidade das comunidades e movimentos do RS.
> Proporcionar espaços de debates e definições de estratégias comuns de luta.
> Atuar para que o direito à cidade, a função social da propriedade saiam do papel, sendo efetivados nas práticas governamentais e de iniciativa privada.
> Ser um espaço aberto e voltado para o debate e para a construção de ações com as comunidades.

O FNRU[82] – Fórum Nacional de Reforma Urbana – foi fundado em 1987[83] e estrutura-se em três grandes linhas: direito à cidade, gestão democrática da cidade e função

---

[76] "II – Reivindicar junto aos poderes públicos ou parentes quaisquer entidades privadas, toda e qualquer medida que vier proporcionar à comunidade de Porto Alegre, melhores condições de vida, moradia, alimentação, educação, saúde, segurança, lazer, transporte, assistência social e outras iniciativas de interesse da comunidade, podendo por tantos firmar acordos e convênios."
[77] Disponível em <http://fracabnoticias.blogspot.com/>.Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[78] Disponível em <http://fegam-rs.blogspot.com/>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[79] A mais recente realizada com o MNLM na ocupação de prédios ociosos do centro histórico de Porto Alegre. Interessante matéria disponível em <http://sul21.com.br/jornal/2011/10/por-reforma-urbana-movimento-ocupa-predios-ociosos-em-porto-alegre/>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[80] Disponível em: <http://reformaurbanars.blogspot.com/>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[81] Disponível em: <http://reformaurbanars.blogspot.com/p/teste.html>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[82] Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.
[83] Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/quem-somos/historico.html>. Acesso em: 26 de outubro de 2011.

social da propriedade. O direito à moradia encontra-se como um dos objetivos do direito à cidade, ao se afirmar que "A cidade que queremos – Uma cidade que respeito e garanta o direito à moradia, ao saneamento ambiental..."[84].

Analisando o acima exposto, percebe-se que, naqueles grupos políticos em que está publicado os seus objetivos, o direito à moradia digna é tratada em um sentido amplo, sem entrar em especificidades sobre o que é considerada uma moradia digna, ao menos no plano teórico. Há de se destacar, entretanto, a influência na busca pelo direito à cidade destes grupos, em geral mais detalhada em seu sentido se comparado com o direito à moradia.

3.6. Movimentos Sociais – O MNLM e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade

O MNLM[85] – Movimento Nacional de Luta pela Moradia foi criado em 1990 e possui atuação em 15 Estados atualmente: Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul. No Rio Grande do Sul merece destaque a "ocupação 20 de novembro"[86], bem como o projeto Utopia e Luta[87]. O MNLM descreve o seu

---

[84] A referência a "moradia digna" também se encontra em seus manifestos, como o feito frente às fortes chuvas ocorridas no ano de 2010 no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/64-nota-fnru-enchentes-abril-2010.html>

[85] Disponível em <http://mnlm-rs.blogspot.com/>

[86] Disponível em <http://ocupacao20denovembro.blogspot.com/> e em http://www.youtube.com/user/ocupacao20denovembro. O seu blog bem sintetiza a sua história de luta, desta forma: "No dia 20 DE NOVEMBRO DE 2006 o Movimento Nacional de Luta pela Moradia-MNLM ocupou, pela segunda vez, o prédio situado na esquina da Avenida Mauá com a caldas Junior no centro de Porto Alegre e denunciou seu uso pelo crime organizado (PCC) e a especulação imobiliária de que é fruto. A ocupação 20 de Novembro tornou-se referência nacional e internacional no debate do uso de imóveis no meio urbano para fins ilícitos e sua reversão para moradia de interesse social. Além disto o despejo das 36 famílias que residiram no prédio por 4 meses, causou comoção e revolta pelo enorme contingente policial que foi utilizado (CERCA DE 300 POLICIAIS). Desde 23 DE MARÇO DE 2007 as famílias do MNLM encontram-se assentadas provisoriamente em área pública na Avenida Padre Cacique. As famílias retomaram os núcleos de produção e com seu trabalho restauraram o imóvel público. A área em questão vem sendo negociada pela prefeitura de POA com o Internacional que tem um mega projeto para o local para a Copa de 2014. Atualmente, funciona no assentamento a COOPERATIVA 20 DE NOVEMBRO, que possui núcleos de comunicação (serigrafia, designer gráfico, criação de sites e blogs), alimentação (refeições para eventos e padaria), artesanato e prestação de serviços. Hoje a Cooperativa Municipal 20 de Novembro gera renda para os e as militantes do movimento além de uma porcentagem do resultado obtido ser revertido para a luta do MNLM na cidade."

[87] Utopia e Luta é fruto da ocupação de um antigo prédio do INSS durante o Fórum Social Mundial pelo MNLM. Após negociações de diversas ordens, o grupo conseguiu linha de crédito no Programa Crédito Solidário da Caixa Econômica Federal. Desde então dezenas de famílias residem no prédio, o qual conta com diversos espaços coletivos. Esse é o único projeto reconhecido a ter sido plenamente efetivado, o que, em apurada visão crítica do morador Eduardo Solari, conclui que "O Utopia e Luta não deveria existir. Somos o filho indesejado gerado por um acidente (....).Se não fosse um acidente, os 300 prédios ociosos do INSS, por exemplo, já teriam sido transformados em moradia popular. Se isto fosse verdadeiramente um modelo, teríamos condições de fazer milhares de assentamentos urbanos. (...) Eu acredito que todos estes programas foram feitos com a intenção de nada aprovar. Eles foram feitos na teoria e no papel confiando que não haveria condições dos movimentos sociais acessarem". Declaração disponível em http://sul21.com.br/jornal/2011/09/assentamento-em-predio-publico-de-porto-alegre-desafia-politica-habitacional/. Acesso em 28 de outubro de 2011.

objetivo central na “solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST - além da terra, luta pelo lote, pela casa, saneamento e demais necessidades da população”. Conforme o próprio nome do movimento afirma, a moradia é tema central de luta, embora não haja uma formulação teórica sobre ela. No plano prático, entretanto, as experiências exitosas do MNLM demonstram aspectos de organização coletiva em diversas áreas, buscando apropriar as pessoas que ocupam os imóveis com a história e o significado da ocupação.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade é fruto de três grandes encontros nacionais realizados por centenas de movimentos sociais no mundo: o Fórum Social das Américas, ocorrido na Cidade de Quito em julho de 2004, o Fórum Mundial Urbano, ocorrido na cidade de Barcelona em outubro de 2004, e o V Fórum Social Mundial, ocorrido na cidade de Porto Alegre em janeiro de 2005.

O preâmbulo da Carta expressa o seu objetivo de contribuir com o reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade, assim entendido:

> O direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

Em seu artigo XIV, a Carta trata especificamente do direito à moradia, em extenso rol:

> 1. As cidades, no marco de suas competências, se comprometem a adotar medidas para garantir a todos (as) os (as) cidadãos(ãs) que os custos da habitação será proporcional ao valor da renda de cada cidadão(ã). As habitações que contenha condições de habitabilidade deverão se acessíveis, deverão ser bem localizadas em lugar adequado e deverão se adaptar as características culturais de quem as habitem.
> 2. As cidades se obrigaram a facilitar uma oferta adequada de habitação e equipamentos de bairro para todos os(as) cidadãos(ãs) e de garantir as famílias em situação de pobreza, planos de financiamento e de estruturas de serviços para a assistência a infância a velhice .
> 3. As cidades garantem aos grupos vulneráveis prioridade nas leis e nas políticas de habitação. As cidades se comprometem a estabelecer programas de subsidio e financiamento para aquisição de terras ou imóveis, e regularização fundiária e melhoramentos de bairros precários, assentamentos e ocupações informais para fins habitacionais.
> 4. As cidades se comprometem a incluir as mulheres beneficiarias nos documentos de posse ou propriedade expedidos e registrados, independente de seu estado civil, em todas as políticas públicas de distribuição e titulação de que terras, e de habitação que se desenvolvam.
> 5. Todos(as) os(as) cidadãos(ãs), em forma individual, casais ou grupos familiares sem lar tem o direito de exigir a provisão imediata pelas autoridades públicas da Cidade de habitação suficiente, independente e

> adequada. Os albergues, os refúgios e os alojamentos com cama e café da manhã poderão ser adotados com medidas provisórias de emergência, sem prejuízo da obrigação de promover uma solução definitiva de habitação.
> 6. Todas as pessoas têm o direito a segurança da posse sobre sua habitação por meio de instrumentos jurídicos que garantam o direito a proteção frente aos deslocamentos, desapropriação e despejos forçados e arbitrários.
> 7. As cidades se comprometem a impedir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição de cargas e de benefícios gerados pelos processos de urbanização e de adequação dos instrumentos de políticas econômicas, tributaria e financeira e dos gastos públicos os objetivos e desenvolvimento urbano.
> 8. As cidades promulgaram a legislação adequada e estabeleceram mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados no edificados, não utilizados ou sub-utilizados ou não ocupados, par ao fim de cumprimento da função social da propriedade.
> 9. As cidades protegem os inquilinos dos juros e dos despejos arbitrários, regulamentando os aluguéis de imóveis para habitação de acordo com a Observação Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas.
> 10. O presente artigo será aplicável para todas as pessoas, incluindo famílias, grupos, ocupantes sem títulos, sem tetos e aquelas cujas circunstância de habitação variam, em particular aos nômades e viajantes.
> 11. As cidades promoverão a instalação de albergues e habitações sociais para locação das mulheres vítimas da violência conjugal

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade afigura-se como importante e representativo instrumento dos movimentos sociais ao ser escrita durante diferentes fóruns em que, em cada um deles, milhares de movimentos sociais se fizeram presentes. Em seu conteúdo, percebe-se forte recepção ao PIDESC e ao seu Comentário Geral nº 4.

3.7. Um discurso semelhante e diferente: análise das interseções e diferenciações discursivas

A análise aqui exposta demonstra que hoje o direito à moradia é, em parte, uma grande torre de Babel, conforme analogia inicialmente destacada neste trabalho de ROLNIK, pois se vemos o crescente consenso legal e nas formulações das políticas públicas (os quais devem ser devidamente valorizados em seus avanços principiológicos e normativos e que foram fruto, muitas vezes, de intensa mobilização popular e que estão muitas vezes à frente do que a efetivação das próprias políticas públicas relacionadas à moradia nos demonstra), por outro lado não necessariamente refletem as preocupações de outras áreas não jurídicas e de outros agentes sociais, pautadas por outros aspectos subjetivos. Vamos demonstrar, esquematicamente, as diferenças e semelhanças discursivas para ilustrar o exposto acima:

Diferenciações discursivas – Legislativo (TABELA 2):

Internacional	Nacional
O direito à moradia é afirmado com diversidade quanto aos critérios norteadores para se considerar uma moradia como digna, com especial destaque para o Comentário Geral nº4 ao PIDESC, que compreende a moradia digna para muito além de unidade habitacional, dispondo pela necessidade de segurança jurídica da posse até fatores disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infra-estrutura, custo suportável, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.	A moradia foi alçada a direito fundamental social por meio da EC 26/2000, sem, contudo, aprofundamento normativo. No âmbito infraconstitucional, por meio do Estatuto da Cidade, a moradia passou a ser entendida como um dos elementos do direito a cidades sustentáveis e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas; enquanto o PMCMV dispõe que os seus empreendimentos deverão ter infraestrutura básica e que área urbana consolidada é aquela que dispõe de dois dos equipamentos de infraestrutura urbana.

Diferenciações discursivas – Administração Pública (TABELA 3):

Governo Federal	Estado do RS	Município de POA
Programa Minha, Casa Minha Vida é o grande motor atual da política urbana do Governo Federal. Objetiva a criação de moradia a partir de três faixas salarias: 0 a 3, de 3 a 6 e de 6 a 10, com pretensão de maior concentração na primeira faixa. Concebe moradia digna como aquele em que há adequação ambiental, infraestrutura básica e equipamentos públicos, o que não se vem confirmando na prática atual.	Moradia digna como aquela que, além da casa, tem infraestrutura, saneamento, mobilidade, transporte coletivo, serviços urbanos e sociais e legalmente regularizada.	Moradia digna a partir dos seguintes critérios: há provisão de água, há iluminação, há instalação sanitária, há coleta de lixo, não há adensamento excessivo e não há irregularidade fundiária em ocupações irregulares. Existente, assim, forte entrelaçamento da compreensão de moradia digna com a prestação de serviços públicos.

Diferenciações discursivas – Jurisprudência (TABELA 4):

STF	STJ	TJRS
Não se aprofundou em definir "moradia digna", limitando-se à obrigação de realocação da família ao qual se demolirá a casa para uma moradia digna. Também houve negativa de reconhecimento do "efeito multiplicador", pois a decisão analisada delimitou o alcance a uma família. De igual forma houve a negativa de suspensão da decisão, pois e a lesão há de ser de grande monta e não meramente hipotética ou potencial.	Não se aprofundou em definir "moradia digna", limitando-se à obrigação de realocação da família ao qual se demolirá a casa para uma moradia digna.	Quando entende não ser questão meramente discricionária da administração pública o direito à moradia digna, não se aprofundou em definir "moradia digna", limitando-se à obrigação de realocação da família ao qual se demolirá a casa para uma moradia digna.

Diferenciações discursivas – Doutrina (TABELA 5):

Jurídica	Psicológico	Serviço Social	Urbanista
Em geral, houve forte recepção ao Comentário Geral nº4 ao PIDESC, orbitando sobre ele o conceito de moradia digna.	Moradia vista a partir de seu aspecto psicológico por meio de conceitos de acolhimento e pertencimento, contribuindo na construção emocional do sujeito.	Participação popular desde o projeto, manutenção de vínculos sociais, atenção à estética e estrutura, sustentabilidade do empreendimento, trabalho social em todas as etapas, equipamentos comunitários públicos, tarifas sociais dos serviços básicos, regularização jurídica, integração com o bairro e com a cidade.	Proteção de intempéries, acesso a serviços públicos, localizada próxima de sua fonte de renda ou acessível, custo acessível, sucesso medido em termos humanos, isto é, o bem-estar físico e emocional dos residentes, observância de locais "sagrados", engajamento dos moradores na construção de suas futuras casas, integrada a natureza, mistura de classes sociais, projeto que considere a variação e a heterogeneidade.

Diferenciações discursivas – Associação de Moradores (TABELA 6):

FRACAB E FEGAM	UAMPA	FERU/RS e FNRU
Não consta um conceito de moradia em seus blogs e nem disponibilizam o seu estatuto.	Objetiva melhores condições de moradia.	Foca-se no direito à cidade e na sua gestão democrática, incluindo a fiscalização de processos de despejo e de realocação.

Diferenciações discursivas – Movimentos Sociais (TABELA 7):

Carta Mundial pelo Direito à Moradia	MNLM
Custo e localização acessíveis; adaptabilidade cultural para quem vai residir; financiamento e estrutura diferenciada e prioritária para os grupos vulneráveis; inclusão das mulheres nos documentos oficiais de posse; segurança da posse e proteção contra despejos, desapropriação e deslocamentos; impedir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição de cargas e de benefícios gerados pelos processos de urbanização e de adequação dos instrumentos de políticas econômicas, tributária e financeira e dos gastos públicos os objetivos e desenvolvimento urbano; garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados no edificados, não utilizados ou sub-utilizados ou não ocupados; protegem os inquilinos dos juros e dos despejos arbitrários; aplicação sem qualquer discriminação; albergues e habitações sociais para locação das mulheres vítimas de violência conjugal.	Objetiva a luta pela moradia digna. Seus projetos em POA são caracterizados pela oferta de equipamentos coletivos entre os moradores, incluindo os de geração de renda. Há constante seminários na busca de empoderamento da história das lutas pelos moradores.

Analisando os quadros comparativos, podemos concluir no que atine à Legislação nacional que, embora com cerca de 4 (quatro) décadas de atraso em relação aos acordos internacionais, ela está caminhando para recepção e reprodução dos mecanismos internacionais relativos à proteção do direito à moradia quanto à previsão de serviços públicos essenciais. Falta, entretanto, como ponto a ser mais destacado, a previsão relacionada à adequação cultural.

A Administração Pública, no âmbito analisado, segue caminho semelhante ao da Legislação: com décadas de atraso, caminha para recepcionar expressamente em suas

políticas públicas os compromissos assumidos nos Tratados Internacionais ratificados pelo país, tendo forte entrelaçamento a relação moradia digna e serviços públicos essenciais.

A Doutrina apresentou forte variação entre as áreas de saber analisadas. Na linha jurídica, entretanto, tem-se certa homogeneidade no conceito aplicado à moradia digna a partir da grande recepção ao Comentário Geral nº4 ao PIDESC, com alguma variação (como a questão religiosa apontada por Nolasco). A linha apresentada pelo Serviço Social e pelos Urbanistas possuem diversos pontos de afinidade, especialmente na participação popular em todo o processo de construção da moradia e na preocupação com a fonte de renda do(a) morador(a). A linha psicológica, por sua vez, apresentou afinidade com a linha Urbanista ao enfocar aspectos subjetivos emocionais dos moradores nos projetos. A doutrina é, dentre as linhas analisadas, a mais heterogênea, uma vez que identificável três concepções para fins de definição de moradia digna (jurídica, serviço social/urbanista, urbanista/psicológica), as quais variam de políticas públicas objetivamente verificáveis (água, luz, segurança da posse) a aspectos subjetivos (pertencimento, acolhimento e empoderamento).

Quando analisada as Associações de Moradores, primeiramente percebe-se o grande enfoque no direito à cidade, sendo o direito à moradia digna expressa em seus estatutos e manifestos, sem, contudo, maior aprofundamento no plano teórico sobre o seu significado.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, por sua vez, embora construída por centenas de movimentos sociais, no que atine ao direito à moradia, carrega muito dos aspectos presentes na Legislação Internacional e em parte nas políticas públicas brasileiras, ao destacar a necessidade de prestação de serviços públicos essenciais e proteção estatal para os mais vulneráveis em diversas frentes (proteção jurídica da posse, financiamento, localização e outros), sendo poucos os aspectos subjetivos destacados (a maior presença é o aspecto cultural, igualmente presente no Comentário Geral nº4 ao PIDESC). A experiência prática do MNLM demonstra o direito à moradia como um direito coletivamente exercido por meio de pressão política para a conquista da moradia e para o usufruto de equipamentos comunitários, com aspectos subjetivos valorizados por meio da busca pelo empoderamento histórico dos participantes do movimento.

O que se percebe, portanto, num primeiro momento, é a necessidade de maior esforço conjunto das diferentes áreas e agentes públicos para fins de delimitar um conceito minimamente comum sobre moradia, sem que isso implique, contudo, em métodos que não podem se adaptar as diferenças e as realidades locais.

A moradia digna, pelo exposto, pode ser estruturada a partir de três eixos, dois objetivamente auferíveis - o jurídico/legal e o de serviços públicos -, e outro subjetivo, relacionado ao bem-estar social.

Quando se afirma o eixo de proteção jurídico/legal, quer-se dizer a necessidade de leis e políticas públicas aptas a protegerem os(as) moradores(as), especialmente os mais vulneráveis financeiramente, contra despejos forçados ou realocações abusivas, garantindo-se e reconhecendo-se o direito à posse. De igual forma as habitações situadas em áreas irregulares pelo poder público devem ser incluídas em Programas Públicos com vistas à máxima regularização fundiária possível delas, reconhecendo o caráter da moradia como direito fundamental, devendo ser procedimento de exceção à realocação de moradores, preferencialmente na mesma região, o qual deve ser fundado em motivos legais e aberto ao direito fundamental ao contraditório, inclusive na esfera administrativa. Também implica na oferta de linhas de créditos subsidiadas para fins de a moradia ter um custo suportável pelos seus moradores.

O eixo de serviços públicos deve ser entendido como a adequada, regular e contínua disponibilidade de serviços essenciais na habitação, assim entendido a água, a luz, o saneamento básico e a coleta de lixo; a habitabilidade da moradia (precisa garantir proteção contra intempéries), a acessibilidade (especialmente para portadores de necessidades especiais e idosos), e localizada em região em que haja a oferta de serviços públicos da cidade, como transporte público, delegacia, posto de saúde, escola, creche, corpo de bombeiros.

Estes dois eixos estão em boa parte formalmente previstos no PIDESC, em parte no Estatuto da Cidade e nos programas relacionados à moradia no município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul e no Programa "Minha Casa, Minha Vida" do Governo Federal. Cabe, portanto, transpor a abstrata previsão legislativa para o plano fático das políticas públicas. A segurança da posse, por sua vez, apresenta um grande hiato legislativo brasileiro para as moradias existentes em terras públicas, uma vez que inexistente a usucapião para elas, sendo o instrumento mais efetivo para garanti-la o previsto na Medida Provisória nº 2.220/01[88], a qual exige, dentre outros requisitos para a concessão especial para fins de

[88] A MP nº2.220 tem como avanço o reconhecimento da Administração Pública do direito à concessão do morador que cumpre os requisitos nela prevista, sendo possível, inclusive, realizar o pedido via esfera administrativa, a qual tem doze meses para se manifestar (art. 1º e 6º, §1º). Assim, não há necessidade de lei específica para a concessão pelo poder público, e nem a necessidade de ingresso no judiciário (salvo inércia administrativa no reconhecimento). Outros instrumentos existentes, como a Concessão de Direito Real de Uso, dependem de prévia autorização de lei para a concessão, o que implica em maior morosidade e dificuldade no reconhecimento.

moradia, a posse pelo morador por no mínimo 5 anos até junho de 2001, excluindo, este instrumento assim, os posseiros posteriores a este período.

O eixo subjetivo, por sua vez, visa ao bem estar social, o que implica na necessária participação efetiva dos moradores desde a concepção do projeto de moradia até a sua efetiva construção[89], não podendo se aceitar a mera consulta ou a imposição excessiva de barreiras "técnicas" que carreguem em si ideologias de um modelo de habitação (como o industrial/militar, citado neste estudo) para fins denegatórios de participação popular. São os moradores que devem indicar os seus locais "sagrados" – entendidos como os pontos de referência ao qual se atribuem um valor emocional, histórico ou religioso –, o melhor arranjo com a natureza[90], a concepção estética, os valores culturais cultivados pela comunidade e indicar os seus laços sociais para que se busque a sua manutenção – por exemplo, a manutenção da ordem dos moradores para continuarem a serem vizinhos.

A importância da participação popular[91] em todas as fases de configuração da moradia é condição necessária para que haja o bem-estar social de seus moradores porque é a partir dela que, nas precisas palavras de Salingaros e outros, se criará um sentimento de amor ao projeto, apto a gerar sentimentos de pertencimento e de cuidados com ele. Isso terá mais chances de acontecer se os moradores apoderarem-se de suas histórias de luta – pois nenhuma casa popular se constrói sem uma história de luta pessoal ou coletiva –, de tal sorte que o tradicional plano de fornecer a unidade habitacional pronta, com o futuro usuário a conhecendo no dia da mudança, é um procedimento que a anula e a coloca no esquecimento, uma vez que desconhecerá a nova história de composição da moradia – porque a sua casa é

---

[89] "Ao invés do tradicional projeto desenvolvido no escritório, é proposto um processo de implantação, direto no terreno, dos elementos principais: rotas de circulação, espaços públicos, vias secundárias, espaços para os pedestres, implantação dos prédios e suas conexões, a partir dos quais os próprios habitantes constroem as suas habitações, onde o uso de padrões e códigos geradores apresenta a vantagem de incorporar soluções já adotadas em outros casos e baseadas em evidências, com base em conhecimento científico (SALINGAROS et al, 2006, p. 5)

[90] Respeitadas as normas ambientais.

[91] Há de se fazer referência à previsão de gestão democrática da cidade consubstanciado no Estatuto da Cidade nos arts. 2º, II, 43, 44 e 45, uma vez que é instrumento destinado "a concretização da participação das associações e cidadãos na elaboração, implementação e monitoramento de todo e qualquer projeto que tenha uma implicação urbanística na cidade, que compreendam essencialmente a produção do espaço urbano e de quaisquer intervenções que causem impacto na cidade (físico, ambiental ou social) ou que tenha um efeito potencialmente negativo na segurança da população. Como, por exemplo, planejamento urbano, uma grande obra de transporte, Leis de uso e ocupação do solo; Leis, Planos e Projetos urbanísticos, Zoneamento do espaço urbano, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, entre outros." (Fórum Nacional de Reforma Urbana, um dos principais movimentos sociais que propuseram a sua criação por meio da Emenda Popular em 1988. Disponível em http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-gestao-democratica-da-cidade.html). É, portanto, instrumento simétrico ao que ora se aponta, diferindo, entretanto na escala. Se por meio da gestão democrática da cidade irá se debater os impactos urbanísticos causados a cidade em face de determinado reassentamento, na participação popular aqui proposta irá se debater os impactos urbanísticos nos moradores diretamente afetados, esmiuçando e aprofundando os pequenos detalhes, mas grandes em significações.

ali, porque há aquela rua etc, assim como provocará uma mudança drástica e repentina que talvez não o adapte adequadamente a nova realidade. Ademais, o envolvimento do morador na constituição do projeto habitacional poderá ser forte elemento catalisador para ressignificações de um padrão urbanístico ou de algum elemento que antigamente possuía conotação negativa, mas que agora se quer positivar (podemos citar, hipoteticamente, uma praça com tamanho foco de insegurança e drogadição que uma nova praça entregue já pronta aos moradores traga todos os estigmas existentes na praça anterior, capaz de torná-la indesejável, quando projetada para ser fonte de integração entre eles).

Um outro aspecto negligenciado na maior parte da doutrina jurídica atinente à importância da participação popular em todas as fases do empreendimento é a relação de poder manifestada pelo Estado ao impor o seu padrão de construção, geralmente "a estereotipada (e cientificamente fora de moda) imagem daquilo com que um tecido urbano progressivo deveria se parecer – organizado, uniforme, retangular, modular e estéril"[92]. Esta concepção, em verdade, é filha e fruto das políticas públicas, sobretudo as dos séculos XIX e XX, realçadas inicialmente neste trabalho por meio da moral que incidia no tripé "trânsito, beleza e higiene", descrito por ALFONSIN, adaptadas aos dias atuais. Nas palavras de SALINGAROS et al:

> Os administradores são enlouquecidos pela noção de que as simplísticas formas geométricas são as únicas tipologias que se pode usar para criar habitações eficientes. (...) Unidades de habitação individuais são cópias exatas de um único protótipo. O controle é exercido exatamente não permitindo variações individuais. (...) Complexidade e variação são percebidas como maneira de perder o controle, não apenas como uma tipologia construtiva, mas sobre a forma como as decisões são tomadas, e então, são evitadas. (SALINGAROS et al, 2006, p.21)

A análise de SALINGAROS et al, que tem foco na América Latina, é de no sentido de afirmar-se não apenas para uma eventual incapacidade dos gestores públicos para criar mecanismos de participação popular, mas sim em entender que a sua ausência é uma forma deliberada para manutenção de poder do Estado perante o morador:

> Há uma clara e reconhecível "geometria do poder" (Alexander, 2005; Salingaros, 2006). Ela é expressa mais claramente na arquitetura militar e fascista da segunda Guerra Mundial (e bem antes dela), mas tem sido adotada por governos e instituições de todas as filiações políticas (...). Estas construções são moldadas como exagerados blocos retangulares e posicionados em grades repetitivas retangulares estritas. (...) A impressão psicológica do controle segue a possibilidade real de controle, assim como a entrada de um edifício de apartamentos pode ser facilmente fechada pela polícia."

[92] SALINGAROS et al, 2006, p.14.

A efetiva participação popular assume também, portanto, um caráter de emancipação social, por meio de atribuição de significados e valores à moradia e ao contexto em que ela se insere, fundamental para reivindicações e para se reconhecer como cidadão apto a reivindicar direitos e cumprir deveres – incluindo o de cuidado e valorização do empreendimento.

Ao se deparar a primeira vez com um conceito de moradia amplo como o aqui defendido, não seria surpresa que o(a) leitor(a) o entenda como inalcançável. Há de se, contudo, refutar esse pensamento, não podendo se admitir que o legislador não legisle, que o julgador não julgue[93] e o que o administrador não execute, por suposta dificuldade da tarefa lhe atribuída. Não nos parece factível atribuir a complexidade que verdadeiramente tem o tema, e não há motivos para não se reconhecer isso, ao campo do inaplicável e utópico. O que há de se fazer, primeiramente, é assegurar um conceito menos fragmentado e mais coeso de moradia digna (que necessariamente passa por um exercício de alteridade para reconhecer que o outro – moradores, agentes públicos, profissionais de diferentes áreas – devem contribuir em sua formulação) para que, em um segundo momento e a partir dele, se possa executar os primeiras projetos para que com o tempo se crie e se aperfeiçoe uma metodologia apta a replicá-lo[94].

[93] Oportuna citação fazemos a declaração de J. Miranda, trazida por Sarlet: J. Miranda, ilustre mestre de Lisboa, aponta a existência de uma faceta positiva, no sentido que os juízes e tribunais estão obrigados, por meio da aplicação, interpretação e integração, a outorgar às normas de direitos fundamentais a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico. (SARLET, 2006, p. 390)

[94] "Concluiu que aqui, como em qualquer experimento científico, é a replicabilidade que é importante, não a singularidade da ocorrência". (SALINGAROS et al, 2006, p.51)

4. O PLURISSIGNIFICADO DA MORADIA: AS DIFERENTES CONSEQUÊNCIAS PARA A COMPREENSÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

SARLET atribui a Otto Bachof como sendo o primeiro jurista de renome a sustentar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna, no início da década de 1950, quando considerou que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. I, da Lei Fundamental da Alemanha) não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada (SARLET, 2010, p.20). Cerca de um ano após a formulação de Bachof, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha a recepcionou, aduzindo:

> Certamente a assistência aos necessitados integra as obrigações essenciais de um Estado Social. (...) Isto inclui, necessariamente, a assistência social aos cidadãos, que, em virtude de sua precária condição física e mental, encontram-se limitados nas suas atividades sociais, não apresentando condições de prover a sua própria subsistência. A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade, fomentando seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais. (Cf. BVerwGE 1, 159 (161 e ss), decisão proferida em 24/06/1954, *apud* SARLET, 2010, p. 20 e 21).

SARLET também aponta a distinção da doutrina e da jurisprudência alemã quanto ao conceito de mínimo existencial, o qual tem sido desdobrado em mínimo fisiológico/vital, no sentido de proteção contra as necessidades de caráter existencial básico, e em mínimo existencial sociocultural, que objetiva assegurar ao indivíduo um mínimo de inserção – em termos de tendencial igualdade – na vida social. (SARLET, 2010, p.22). Salienta o doutrinador, entretanto, que o conceito de mínimo existencial deve estar em sintonia com uma compreensão constitucionalmente adequada do direito à vida e da dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundamental, de modo que a distinção do mínimo existencial e mínimo sociocultural não pode servir de pretexto para reduzir o mínimo existencial ao mínimo vital (SARLET, 2010, p. 24).

MARMELSTEIN, por sua vez, aponta a existência de um lado positivo, de afirmação dos direitos sociais, e de um lado negativo, de esvaziar ao máximo o conteúdo desses direitos, na teoria do mínimo existencial:

> Quanto ao lado positivo (...) há uma afirmação explícita de que os direitos sociais possuem eficácia jurídica e, dentro dessa mínima dimensão, ou seja, dentro do núcleo essencial do bem jurídico protegido, pode haver a

> intervenção judicial para dar efetividade ao direito, mesmo diante da omissão das demais esferas do poder.
> (...) Há, contudo, por trás da teoria, um aspecto negativo: um intérprete (...) ideologicamente contra os direitos sociais poderá utilizar a tese para esvaziar ao máximo a força jurídica desses direitos, diminuindo até onde pode o seu conteúdo "essencial" (...) O que seria, por exemplo (...) o mínimo existencial em matéria de moradia? Seria um espaço embaixo da ponte? (MARMELSTEIN, 2009, p. 315-316)

KRELL procura conceituar o mínimo existencial como o que inclui "um atendimento básico e eficiente de saúde, o acesso a uma alimentação básica e vestimentas, à educação de primeiro grau e a garantia de uma moradia; o conteúdo concreto desse mínimo, no entanto, variará de país para país" (KRELL, 2002, p. 63, *apud* OLSEN, 2008, p. 316), enquanto Barcellos relaciona a sua noção de mínimo vital a um:

> núcleo irredutível do princípio da dignidade humana, o qual abarcaria um mínimo relacionado aos direitos individuais de liberdade (...), bem como quatro direitos de ordem prestacional: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados (elementos materiais), e o acesso ao judiciário (elemento instrumental) (BARCELLOS, 2002, p. 258, *apud* OLSEN, 2008, p. 316).

Atinente à eficácia, para TORRES o mínimo existencial corresponde a um direito constitucional prontamente exigível, em que:

> "Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do estado e que ainda exige prestações estatais positivas", (pois) "sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder além de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados" (TORRES, ano, p. 126 e 127, *apud* OLSEN, 2008, p. 316).

MARMELSTEIN, por seu turno, entende não ser compatível com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro a proteção de apenas um mínimo:

> Existem, pelo contrário, algumas diretrizes que orientam para uma proteção cada vez mais ampla, por exemplo no âmbito da saúde, que se orienta pelo princípio da universalidade do acesso e integralidade do atendimento, o que afasta a ideia minimalista. Da mesma forma, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (...) fala em "máximo dos recursos disponíveis" para implementar os direitos sociais, o que também é incompatível com uma ideia minimalista" (MARMELSTEIN, 2009, p. 315-316)

Pelo exposto da doutrina jurídica, parecem-nos acertados os apontamentos e advertências realizados por SARLET e MARMELSTEIN no sentido de não se reduzir o mínimo existencial a um mero conceito de mínimo vital que objetiva, em última análise, a esvaziar a eficácia jurídica dos direitos fundamentais sociais.

Conforme expresso por MARMELSTEIN e KRELL, entendemos a moradia integra o mínimo existencial numa relação que não pode ser afirmada como mero teto, mera unidade habitacional. Entender assim seria ir de encontro ao que é afirmado na legislação e na doutrina, que internalizaram, com certa coesão, os preceitos do Comentário Geral nº 4 do PIDESC, fartamente explorado nesse estudo.

O direito à moradia, portanto, consubstancia e integra o mínimo existencial do ser humano, o qual goza de especial proteção jurídica-estatal em face dos valores extraídos na Constituição Federal. O que se quer dizer, portanto, é que a ausência de moradia digna – entendida a partir dos três eixos anteriormente expostos – é também uma violação ao mínimo existencial da pessoa humana.

Neste sentido, adotando-se o conceito de moradia digna já destacado no tópico anterior, diferentes consequências surgem nos projetos atualmente desenvolvidos pela Administração Pública, sendo que algumas mudanças estruturantes seriam necessárias neles para fins de perfectibilização ao mínimo existencial.

A primeira mudança estruturante seria a suspensão de projetos em que não haja a participação popular em sua formulação. A segunda mudança, autônoma em relação à primeira, seria o afastamento do significado "moradia digna" associado ao número de unidades habitacionais construídas, para se apropriar de um índice apto a demonstrar o grau de satisfação e de participação dos moradores com os projetos em que as suas casas estão inseridas. Estes são os dois fatores essenciais sobre os quais não se poderá falar dos demais aspectos subjetivos (se não há participação popular, não há lugar sagrado, concepção estética, adequação cultura e demais pontos anteriormente elencados). Apenas esses pontos são suficientes para uma drástica mudança na política do município de Porto Alegre – mas não apenas dele –, tomando-se em conta um dos últimos grandes casos de realocação existente na cidade e entendida pela municipalidade como exemplo de um projeto bem sucedido: a Nova Chocolatão. Demonstraremos aqui que este projeto não é, na verdade, um exemplo a ser seguido se adotado o conceito de moradia digna aqui proposto.

A Vila do Chocolatão era uma comunidade que se alocou ao lado da sede da Justiça Federal de Porto Alegre, composta, em sua grande maioria, por recicladores de lixo, o qual se aproveitavam de sua localização próxima ao centro da cidade de Porto Alegre, onde há grande produção de lixo apto a ser reciclável. Após anos de luta pela sua permanência, houve a sua realocação para outra região da cidade, distante 10km de sua origem (conforme Anexo A), rompendo todos os vínculos independentes de emprego, para gerar outros vínculos de emprego, agora dependentes de projetos da Prefeitura de geração de renda.

No Laudo Técnico Sócio-Econômico do Processo de Reassentamento da Vila Chocolatão[95], assim é descrito o processo de não participação popular:

> Todavia, não olvidemos que um dos objetivos do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS; DEMHAB, 2009), é exatamente organizar os moradores interessados sob forma de Associação ou Cooperativa inserindo-os no programa da coleta seletiva do DMLU (Projeto de Trabalho Técnico-Social / PTTS; DEMHAB), contudo ações nesse sentido não vem sendo desenvolvidas de formar a capacitar e emancipar a Comunidade, posto que quando há ações previstas são pacotes prontos apresentados a Comunidade sem que haja uma efetiva participação da mesma, para aferir tal situação basta um passar de olhos no cronograma do PPTS em que se vê muitas reuniões de apresentação de projetos e socialização de informações, inexistindo, no entanto reuniões de participação da comunidade / audiências públicas, conforme preceitua o Estatuto da Cidade que impõe a gestão democrática e participação comunitária.
> Sobreleva destacar que a falta de consciência interna da comunidade e a falta de capacitação comunitária acarretarão com certeza em óbices no processo de reinserção social e de direito à cidadania. (p. 21)

Percebe-se, na precisa análise desse laudo, a política do "pacote pronto", isto é, o da entrega aos moradores com base nos valores subjetivos que a Administração Pública acredita que são os importantes, uma vez negada a efetiva participação popular no projeto em que eles, e não os técnicos da prefeitura, irão fazer de seu lar e construir os laços de amizade e de convivência com os seus vizinhos. Todos os elementos de identificação, quando não construído com a participação popular, provocam não apenas o significado do vazio, do indiferente aos moradores, mas também é apto a provocar o significado da desconstrução de suas histórias.

Analisando-se a planta do Projeto de Reassentamento (Anexo B) ver-se-á que o local de reassentamento das pessoas da Chocolatão – agora denominada "Nova Chocolatão" – foi construído exatamente sob a óptica militar/industrial aqui descrita, por meio de reprodução de um mesmo modelo de habitação, colocadas em grades geométricas retangulares. Sem nos adentrarmos na complexidade dessa realocação, é facilmente verificável o não reconhecimento de todos os fatores subjetivos elencados acima e que devem ser considerados em um conceito de moradia digna. Não parece, assim, coincidência que menos de três meses foram necessários para que ocorresse o primeiro assassinato[96] em face de drogas na Nova

[95] Este laudo foi produzido pela Associação de Geógrafos Brasileiros – Seção Porto Alegre, e contou com contribuição do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da UFRGS por meio do Gajup (Grupo de Assessoria Justiça Popular)

[96] No dia 30 de julho, Paulo Oziel Garcia da Silva, conhecido como Gordo, 33 anos, foi morto a tiros na Nova Chocolatão. A primeira vítima de homicídio na comunidade recém-transferida. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2011/08/moradores-viram-refens-do-crime-na-zona-norte-da-capital-3441807.html> Acesso em 17 de novembro de 2011.

Chocolatão e que, passados cerca de seis meses, ela tenha sido dominada por uma gangue[97], a qual, na ausência do Estado, se apropriou da estrutura concebida para facilitar o seu controle estatal (propiciada pela forma geométrica retangular), o qual oportunamente se colaciona novamente o entendimento de Monteiro e Outros:

> O cenário emocional de um lar compreende o sentido mais íntimo de pertencer, de ser acolhido. (...) o sentido emocional de não ser incluído gera uma comunidade patológica no que diz respeito à forma como interagem: de um lado nos deparamos com o sujeito desacreditado, não identificado e de outro, com a superioridade e a indiferença. Grupos, organizações comunitárias desempenham um papel de fundamental relevância nesse contexto, tomando o papel da mãe: reivindicam o lar que ao filho foi negado. Negado um lar, a própria moradia tem seu papel destruído, ou seja mais que um abrigo o indivíduo deve sentir-se parte do todo, ou seja, fazer-se cidadão. Repensar as políticas de moradia é, acima de tudo, gerar um diálogo, reconhecer o outro e torná-lo parte; desconsiderar significa excluir e marginalizar. Os efeitos são concretos e evidentes na formação do caráter e na personalidade do indivíduo gerando desvios onde, talvez, apenas o sistema penitenciário possa suprir o papel de "pertencer". (Monteiro et al, 2009, p. 530)

Não queremos, por outro lado, estigmatizar as pessoas que lá residem, mas apontar que uma excelente oportunidade de construção de valores e de significados por elas se perdeu, as quais precisarão de muito esforço e mobilização popular para se garantir aquilo que a Prefeitura retirou delas: o direito de ter voz ativa, de se ouvir e de atribuir significados próprios a símbolos e espaços (que talvez agora não mais possam ser construídos sem que haja grande modificação no projeto original), para então se reconhecer e se integrar verdadeiramente na comunidade.

[97] O grupo, conforme a Brigada Militar, integra a gangue do Minhoca, que vem aterrorizando os moradores do Jardim Protásio Alves, Nova Chocolatão, além da Valneri Antunes e Chácara da Fumaça, todas na Zona Norte. Com os presos foram encontradas uma pistola .380, munições calibre 38 e .380, 147 pedras de crack, 61 trouxinhas de cocaína, R$ 462,45. Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2011/10/seis-presos-por-suspeita-de-trafico-de-drogas-no-bairro-mario-quintana-3534817.html>. Acesso em 17 de novembro de 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a moradia seja inerente na história do homem, o seu reconhecimento como direito humano se deu no recente ano de 1948, por meio da Declaração dos Direitos do Homem, sendo o seu conteúdo aprofundado no PIDESC, de 1966. O Brasil, por sua vez, reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental social apenas no ano 2000, por meio da emenda constitucional 26/2000, em que pese o esforço na Constituinte de 1988, através de Emenda Popular, para que desde a promulgação desta houvesse esse reconhecimento. No âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa, Minha Vida trouxeram as obrigações mais destacadas quanto à moradia para a Administração Pública.

Ao longo dos últimos anos, a Administração Pública vem internalizando o previsto no PIDESC – ao menos no plano formal –, assim como a doutrina jurídica, a qual o recepcionou e tornou-o fonte destacada do direito à moradia. Entende-se, contudo, que a previsão legislativa nacional e internacional, bem como o conteúdo conferido nas políticas públicas do município de Porto Alegre, do Estado do Rio Grande do Sul e da União não internalizam adequadamente aspectos subjetivos do direito à moradia aptas a garantir um bem estar social.

Propusemos conceituar o direito à moradia digna a partir de três eixos, dois objetivamente auferíveis - o jurídico/legal e o de serviços públicos -, e outro subjetivo, relacionado ao bem-estar social.

O eixo de proteção jurídico/legal são as leis consubstanciadas em políticas públicas aptas a protegerem os(as) moradores(as), especialmente os mais vulneráveis financeiramente, contra despejos forçados ou realocações abusivas, garantindo-se e reconhecendo-se o direito à posse. De igual forma as habitações situadas em áreas irregulares pelo poder público devem ser incluídas em Programas Públicos com vistas à máxima regularização fundiária possível delas, reconhecendo o caráter da moradia como um direito fundamental, devendo ser procedimento de exceção à realocação de moradores, preferencialmente na mesma região, o qual deve ser fundado em motivos legais e aberto ao direito fundamental ao contraditório, inclusive na esfera administrativa. Também implica na oferta de linhas de créditos subsidiadas para fins de a moradia ter um custo suportável pelos seus moradores.

O eixo de serviços públicos deve ser entendido como a adequada, regular e contínua disponibilidade de serviços essenciais na habitação, assim entendido a água, a luz, o saneamento básico e a coleta de lixo; a habitabilidade da moradia (precisa garantir proteção contra intempéries), a acessibilidade (especialmente para portadores de necessidades especiais

e idosos), e localizada em região em que haja a oferta de serviços públicos da cidade, como transporte público, delegacia, posto de saúde, escola, creche, corpo de bombeiros.

O eixo subjetivo, por sua vez, cujo conteúdo visa ao bem estar social, implica na necessária participação efetiva dos moradores desde a concepção do projeto de moradia até a sua efetiva construção, não podendo se aceitar a mera consulta ou a imposição excessiva de barreiras "técnicas" que carreguem, em si, ideologias de um modelo de habitação para fins denegatórios de participação popular. São os moradores que devem indicar os seus locais "sagrados" – entendidos como os pontos de referência ao qual se atribuem um valor emocional, histórico ou religioso –, o melhor arranjo com a natureza, a concepção estética, os valores culturais cultivados pela comunidade e indicar os seus laços sociais para que se busque a sua manutenção – por exemplo, a manutenção da ordem dos moradores para continuarem a serem vizinhos.

Defendemos que a participação popular, negligenciada na doutrina jurídica (salvo raras exceções), jurisprudência e nos instrumentos legais, mas presente nas concepções aqui demonstradas da psicologia, da arquitetura e do serviço social, as quais devem ser internalizadas pelo direito, é elemento fundamental para a construção de um ambiente acolhedor e empoderado pela população, apto a gerar (re)significações em diversas situações fáticas na constituição de uma comunidade, contribuindo com o sentimento de pertencimento do morador.

As diferentes consequências dessa conceituação de moradia digna é creditar como malignos os atuais projetos de reassentamentos desenvolvidos sem a efetiva participação popular, especialmente os estruturados no modelo industrial/militar com equivocada pretensão de controle estatal cujo significado transforma o assentamento em um local potencialmente excludente e não identificado pelo morador como seu espaço, desconstituído de qualquer história de luta; de igual forma, o sucesso de um plano habitacional não deve ser reconhecido pelo número de unidades habitacionais construídas, mas sim pela participação de seus moradores e do bem estar gerado por ele a eles.

Uma vez presente a participação popular, é ela, e não a Administração Pública, que ditará o significado do direito à moradia em seu aspecto subjetivo, contribuindo e interferindo efetivamente desde a concepção do projeto até a sua construção. Uma vez que o conteúdo da moradia digna nesse aspecto será extraído da participação popular – orientada pelos eixos acima propostos, a fim de evitar uma excessiva fragmentação – ela deve ter necessariamente um plurissignificado, uma vez que moldada a realidades distintas, constituintes da história e cultura única existente em cada moradia. É nesse sentido que defendemos que o direito à

moradia digna passa pelo reconhecimento de que diferentes significados a ela devem ser extraídos como condição inerente para a compreensão do mínimo existencial da pessoa humana. O eixo subjetivo, assim, são enormes caixas – cultura, concepção estética, elementos sagrados, vizinhos – sobre as quais devem ser coloridas com as cores únicas desenvolvidas por cada comunidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

_____. **Urbanizador Social**: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra em Porto Alegre. Revista do SAJU: para uma visão crítica e interdisciplinar do direito/Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Faculdade de Direito da UFRGS. Edição especial, nº 5. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2006.

BRASIL. Apelação e Reexame Necessário Nº 70008646556, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 29/09/2004.

BRASIL. Apelação Cível Nº 70007571813, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 27/09/2006.

BRASIL. Apelação Cível Nº 70009037995, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Armando Bezerra Campos, Julgado em 07/12/2005.

BRASIL. Apelação Cível Nº 70008551848, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 13/10/2005

BRASIL. Apelação Cível Nº 70009702366, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 14/10/2004

BRASIL. Embargos Infringentes Nº 70009663956, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 08/10/2004.

BRASIL. Reexame Necessário Nº 70019091941, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Henrique Osvaldo Poeta Roenick, Julgado em 26/09/2007.

BRASIL. REsp 1013153/RS, Rel. MIN. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/10/2008, DJe 30/06/2010.

BRASIL. SL 467/DF, Rel. Min. Presidente Cézar Peluso, julgado em 22/08/2011, DJE 26/08/2011.

COELHO, Teixeira. **O direito à cidade revisitado**: da política cultural à cultura como política. *In* Diversidade cultural e desenvolvimento urbano. SERRA, Monica Allende (org.). São Paulo: Iluminuras, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. rev. e ampl. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004.

D'AVILA, Naida. **DEMHAB**: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito Fundamental social à moradia** : legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. **A aplicabilidade dos direitos fundamentais à moradia e à cidade**: uma análise crítica da atuação jurisdicional do Estado Brasileiro (1988-2006). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. IPEA, Políticas sociais – acompanhamento e análise, 12, Fev, 2006.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MONTEIRO, Luzia Cristina Antoniossi et al. Moradia social: responsabilidade municipal pela construção da "cidade-mãe". In: Ana Luísa Soares de Carvalo et al (Org). **O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. Direito fundamental à moradia. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

PLANO Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?reg=1&p_secao=98>. Porto Alegre, 2009.

RODRIGUES, Roberta de Cássia Oliveira. **O direito social à moradia e o sistema financeiro da habitação**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes**. Revista eletrônica e-metropolis, ano 2, nº 5, junho 2011. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf>. Rio de Janeiro: observatório das Metrópoles. 2011.

_____. O que é cidade? São Paulo: Brasiliense, 1995.

SALINGAROS, Nikos A.; BRAIN, David; DUANY, Andrés M., MEHAFFY, Michael W.; PHILIBERT-PETIT, Ernesto. Habitação Social na América Latina: uma metodologia para utilizar processos de auto-organização. Traduzido por Lívia Salomão Piccinini. Apresentado no Congresso Ibero-Americano de Habitação Social, Florianópolis, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, nº20, dez-jan-fev, 2009/2010.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang, TIM, Luciano Benetti Timm (org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". 2ªed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a história jurídica social de Pasárgada**. *In:* SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (org). O Direito Achado na Rua. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Editor. 2004. P. 544.

_____. **O direito à cidade como resposta estratégica à exclusão social e à segregação espacial**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, nº 20, out-nov, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18º ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla. **Os primórdios do urbanismo moderno**: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha in Estudos Urbanos – Porto Alegre e seu Planejamento, Ed. Da Universidade, UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Os pobres da cidade**: vida e trabalho – 1880/1920. Porto Alegre : Editora da Universidade/UFRGS, 1994.

UNITED NATIONS. International Instruments oh Housing Rights. **United Nations Housing Rights Programme**: report nº2, compiled on 23 april 2003. Nairobi : UN-Habitat, 2002. Disponível em <http://cn.unhabitat.org/downloads/docs/3668_35034_HS-639.pdf>.

ANEXO A

Fonte: Laudo Técnico Sócio-Econômico do Processo de Reassentamento da Vila Chocolatão. Porto Alegre. 2010.

ANEXO B

Fonte: Planta do Projeto de Reassentamento. Disponível no Laudo Técnico Sócio-Econômico do Processo de Reassentamento da Vila Chocolatão. Porto Alegre. 2010.