



O direito à moradia na Cidade Sustentável

Geise Brizotti Pasquotto

Pós-doutoranda, UNESP, Brasil
geise.pasquotto@unesp.br

Rosio Fernandez Baca Salcedo

Professora Doutora, UNESP, Brasil
rosio.fb.salcedo@unesp.br

RESUMO

A habitação é um direito para assegurar a dignidade da pessoa humana. Embora seja um direito independente, sua ausência compromete o exercício pleno de outros direitos básicos, tais como saúde, educação, trabalho e lazer. A moradia adequada, a qualidade de vida urbana e a sustentabilidade social estão intrinsecamente vinculadas à habilidade do governo federal, estadual e municipal de criar leis, executar e supervisionar o cumprimento das regulamentações urbanas para um planejamento efetivo e eficiente. **Objetivo:** percorrer a evolução legal do conceito de direito à moradia no âmbito internacional e nacional. **Metodologia:** O trabalho está dividido em três eixos: o primeiro demonstra como o conceito de direito à moradia foi construído e o segundo, aborda esta temática na constituição do Brasil. O terceiro visa incorporar à análise da legislação brasileira as políticas públicas habitacionais realizadas. **Resultados:** Os resultados visam verificar se houve grande impacto da legislação internacional e nacional nas políticas públicas habitacionais, com enfoque especial nas ações federais, implementadas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação. Direito à Moradia. Políticas Públicas. Cidade Sustentável.

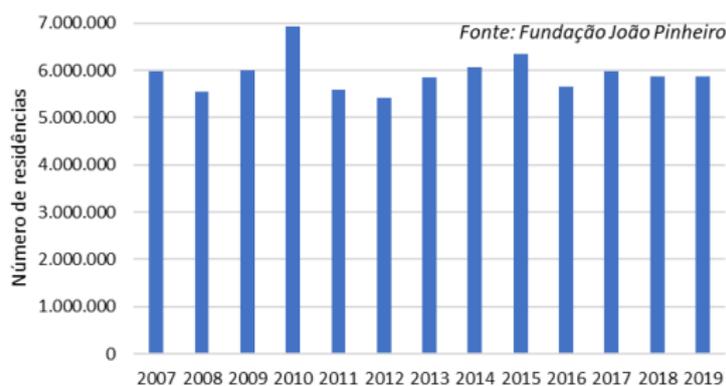
1 INTRODUÇÃO

As práticas do sistema neoliberal resultaram na consolidação de sociedades com grandes desigualdades, onde a maioria da população não é atendida em necessidades básicas e onde a falta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais (MARICATO, 2015, p. 267).

Em diversos países, milhões de pessoas vivem em condições de risco para a saúde, em assentamentos informais, favelas superlotadas, em situação de rua ou em outras condições de desrespeito aos direitos e à dignidade humana. Outros milhões de pessoas, a cada ano, são despejadas de suas casas, ou ameaçadas de serem forçadamente removidas. Além disso, as guerras, guerrilhas, conflitos políticos, fome, etc, tem levado milhares de pessoas a migrar de seus lugares de origem para outros mais seguros, procurando melhores condições de vida.

No Brasil, é possível observar que, com exceção de 2010¹, o *déficit* habitacional fica entre 5,5 e 6,0 milhões de residências, não sendo possível, portanto, determinar uma queda significativa (Figura 1).

Figura 1 – Déficit Habitacional no Brasil.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2019.

¹ O dado de 2010 difere dos demais pois foi calculado com base no censo daquele ano, ao passo que os dados dos outros anos se basearam na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios).

O *déficit* e os problemas de habitação, só podem ser resolvidos se considerarmos que habitação é função básica do ser humano. Os seres humanos precisam de lugares onde possam se sentir em casa, seguros, protegidos das condições climáticas desfavoráveis (frio, calor, chuva, ventos e neve), resguardados dos perigos da natureza e da rua, livres de ameaça, que possam descansar, interagir com privacidade e expressar sua individualidade.

A essência do habitar é viver satisfeito em lugares ou habitações com espaços construídos e tecnologias adequadas ao serviço social, confortáveis, seguras, saudáveis, integradas no contexto imediato, adequadas às condições físico-geográficas e à realidade cultural de seus usuários (SALCEDO, 2011, p. 163).

A habitação tem psicologia e alma, qualidades formais e quantificáveis, além de proporcionar domicílio, sendo o lar uma habitação individualizada, uma expressão da personalidade, dos hábitos, costumes, crenças e cultura (PALLASMAA, 2016, p. 14-16). A habitação é o produto mais típico do desenho vernacular; portanto, é mais influenciado pela cultura e varia com a cultura (RAPOPORT, 2003, p. 37).

Ainda, “morar, sinônimo de habitar, é a característica fundamental do homem como ser-no-mundo; é mais que estar sob um abrigo; é estar enraizado em um lugar seguro e pertencer àquele lugar” (RIFRANO, 2006, p. 63).

A sustentabilidade é ação que complementa a moradia adequada. De acordo com o Relatório *Brundtland* (*apud* IBGE, 2015), o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, tendo em vista atender às necessidades e aspirações futuras. Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade atender as necessidades das gerações futuras.

A moradia adequada, a qualidade de vida urbana e a sustentabilidade social dependem muito da capacidade do governo federal, estadual e local de planejar, estruturar e controlar o território da cidade para implementar políticas e fiscalizar o cumprimento da regulação urbana, bem como sua capacidade de investir em habitação, equipamentos, serviços e infraestrutura urbana (MENDONÇA, 2006).

No contexto em questão, o propósito do presente estudo consiste em examinar a evolução jurídica do conceito de direito à moradia tanto em âmbito internacional quanto nacional, a fim de analisar suas consequências na legislação relativa à habitação e nas políticas públicas de moradia no Brasil.

2 LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO À MORADIA

O direito à moradia é essencial à dignidade da pessoa humana. No entanto, embora seja um direito autônomo, sua ausência impede o exercício de outros direitos básicos como saúde, educação, trabalho e lazer.

Em 1948 foi aprovada a **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**² (DADH). Este foi o primeiro instrumento internacional que declara direitos humanos, mencionando a habitação sob vários assuntos, mas sem se referir explicitamente ao direito à moradia (Quadro 1).

Quadro 1: DADH – Trechos do Capítulo Primeiro – Direitos.

Direitos	Artigos
Direito de residência e trânsito.	Artigo VIII. Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade.
Direito à inviolabilidade do domicílio.	Artigo IX. Toda pessoa tem direito à inviolabilidade do seu domicílio.
Direito à preservação da saúde e ao bem-estar.	Artigo XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.
Direito de propriedade.	Artigo XXIII. Toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022) com dados: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Bogotá, 1948.

Seis meses depois, em 10 de Dezembro de 1948, o direito à moradia foi reconhecido pela **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH) no artigo 25, parágrafo 1º:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao **alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (NAÇÕES UNIDAS, 1948, p.06 – *grifo nosso*).

Craven (2003, p. 50) estabelece que a DADH influenciou na elaboração da DUDH. Uma vez adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU) iniciou um processo de aprofundamento dos princípios em documentos internacionais que protegessem direitos específicos. Através dos Estados Membros, durante duas décadas, debateram as disposições desses pactos, que confirmavam explicitamente determinados aspectos dos direitos humanos, os quais a Declaração Universal se referia somente de maneira implícita. Foi uma ação sem precedentes na qual a Assembleia Geral, em 1966³, com a Resolução

² A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é uma declaração internacional aprovada em 1948 na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). O valor jurídico da Declaração tem sido muito discutido, devido ao fato de que não forma parte da Carta da OEA e tampouco é considerada como tratado, pois, como outras declarações, é uma carta de intenções e não um instrumento que deve ser ratificado pelos Estados signatários. Alguns países, como a Argentina, a incluem na constituição, passando-lhe hierarquia constitucional. Posteriormente, em 1969 se subscreve a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (também conhecida como Pacto de San José de Costa Rica ou CADH) que entra em vigência em 1978 que estabelece o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

³ Estes pactos entraram em vigor em 1976.

2.200 (XXI), redigiu dois Pactos que codificassem a duas séries de direitos esboçados na Declaração Universal: os direitos civis e políticos e os direitos económicos, sociais e culturais.

O **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos** (PIDCP) de 1966 relata no artigo 17, parágrafo 1º que relata sobre as ingerências à moradia:

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 (NAÇÕES UNIDAS, 1966a, p.07 – *grifo nosso*).

O **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (PIDESC), adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 é considerado como o instrumento central para a proteção do direito à moradia adequada, descrito no artigo 11, parágrafo 1º:

Artigo 11 §1 Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e **alojamento** suficientes⁴, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida (NAÇÕES UNIDAS, 1966b, p.04 – *grifo nosso*).

A noção de moradia adequada é introduzida e definida como sendo: espaço apropriado, intimidade, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas e localização adequadas relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais (NAÇÕES UNIDAS, 2009). Conceito que passará a fazer parte dos documentos elaborados pelo UN-Habitat com a publicação do Comentário Geral nº 4 sobre moradia adequada, elaborado pelo Es critório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1991) juntamente com o UN-Habitat. Nele são definidos sete componentes básicos para uma moradia adequada: segurança de posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Outros tratados internacionais de direitos humanos têm abordado o direito à moradia de diferentes maneiras⁵. Alguns são de aplicação geral, enquanto outros cobrem os direitos humanos de grupos específicos, como mulheres, crianças, povos indígenas, trabalhadores imigrantes e membros das suas famílias, ou pessoas com deficiência (Quadro 2).

Quadro 2: Tratados Internacionais que abordam a moradia.

Tratados Internacionais	Referências à moradia
Convenção de Genebra IV – Relativa à Proteção dos civis em tempo de Guerra (1949)	Artigo 49: As transferências forçadas, em massa ou individuais, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o de qualquer outro país, ocupado ou não, são proibidas, qualquer que seja o motivo. Contudo, a Potência ocupante poderá proceder à

⁴ Que pode ser traduzido para o português do Brasil de “moradia adequada”.

⁵ Entretanto, muitos sistemas regionais de proteção ao Direitos Humanos, como a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador), não incluíram o direito à habitação em seus dispositivos.

	<p>evacuação total ou parcial de uma dada região ocupada, se a segurança da população ou imperiosas razões militares o exigirem [...]. A Potência ocupante, ao realizar estas transferências ou evacuações, deverá providenciar, em toda a medida do possível, para que as pessoas protegidas sejam recebidas em instalações apropriadas.</p> <p>Artigo 53: É proibido à Potência ocupante destruir os bens móveis ou imóveis, pertencendo individual ou coletivamente a pessoas particulares, ao Estado ou a coletividades públicas, a organizações sociais ou cooperativas, a não ser que tais destruições sejam consideradas absolutamente necessárias para as operações militares.</p> <p>Artigo 85: A Potência detentora tem o dever de tomar todas as medidas necessárias e possíveis para que as pessoas protegidas sejam, desde o início do seu internamento, alojadas em prédios ou acantonamentos que ofereçam todas as garantias de higiene e de salubridade e que assegurem uma proteção eficaz contra o rigor do clima e os efeitos da guerra. Em caso algum os lugares de internamento permanente serão situados em regiões doentias ou de clima pernicioso para os internados. Sempre que estiverem temporariamente internados numa região doentia, ou com clima prejudicial para a saúde, as pessoas protegidas deverão ser transferidas, tão rapidamente quanto as circunstâncias o permitam, para um lugar de internamento onde estes riscos não sejam de temer. As instalações deverão estar completamente protegidas da umidade, suficientemente aquecidas e iluminadas, especialmente desde o escurecer ao alvorecer. Os dormitórios deverão ser suficientemente espaçosos e bem ventilados, os internados disporão de leitos apropriados e cobertores em número suficiente, tendo-se em consideração o clima e a idade, o sexo e o estado de saúde dos internados. Os internados disporão durante o dia e noite de instalações sanitárias compatíveis com as exigências da higiene e mantidas em permanente estado de limpeza. Ser-lhes-á fornecida água e sabão em quantidade suficiente para a limpeza pessoal diária e para a lavagem da sua roupa; as instalações e as facilidades necessárias serão postas à sua disposição para este efeito. Também disporão de instalações de banhos de chuva ou de imersão. Será concedido o tempo necessário para os cuidados de higiene e trabalhos de limpeza. Sempre que seja necessário, a título de medida excepcional e temporária, alojar mulheres internadas que não pertençam a um grupo familiar no mesmo lugar de internamento que os homens, serão obrigatoriamente fornecidos dormitórios e instalações sanitárias separadas.</p> <p>Artigo 134: As Altas Partes contratantes esforçar-se-ão, no fim das hostilidades ou da ocupação, por assegurar o regresso de todos os internados à sua última residência ou facilitar o seu repatriamento.</p>
<p>Convenção sobre o status dos refugiados (1951)</p>	<p>Artigo 21: No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.</p>
<p>Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)</p>	<p>Artigo 5: De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, os Estados-partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as 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, principalmente no gozo dos seguintes direitos: [...] e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente: [...] iii) direito à habitação.</p>
<p>Convenção Sobre a Eliminação de Todas as</p>	<p>Artigo 14, 2: Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em</p>

<p>Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) (1979)</p>	<p>condições de igualdades entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: [...] h) 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.</p>
<p>Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989)</p>	<p>Artigo 16, 1: Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação. Artigo 27, 3: 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.</p>
<p>Convenção 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais. (1989)</p>	<p>1. Ressalvado o disposto nos parágrafos, a seguir, do presente artigo, os povos indígenas e tribais não deverão ser removidos das terras que ocupam. 2. Quando, excepcionalmente, a remoção e o reassentamento desses povos forem considerados necessários, só poderão ser feitos com seu consentimento, dado livremente, e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter esse consentimento, a remoção e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos por lei nacional, inclusive consultas públicas, quando for o caso, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de ser efetivamente representados. 3. Sempre que possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram sua remoção e reassentamento.</p>
<p>Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990)</p>	<p>Artigo 43: 1. Os trabalhadores migrantes beneficiam de tratamento igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de: [...] d) Acesso à habitação, incluindo os programas de habitação social, e proteção contra a exploração em matéria de arrendamento; 3. Os Estados de emprego não devem impedir que os empregadores de trabalhadores migrantes lhes disponibilizem habitação ou serviços culturais ou sociais. Sem prejuízo do disposto no artigo 70º da presente Convenção, um Estado de emprego pode subordinar o estabelecimento dos referidos serviços às condições geralmente aplicadas no seu território nesse domínio.</p>
<p>Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (2007)</p>	<p>Artigo 10: Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso. Artigo 21, 1: Os povos indígenas têm direito, sem qualquer discriminação, à melhora de suas condições econômicas e sociais, especialmente nas áreas da educação, emprego, capacitação e reconversão profissionais, habitação, saneamento, saúde e seguridade social. Artigo 23: Os povos indígenas têm o direito de determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento. Em especial, os povos indígenas têm o direito de participar ativamente da elaboração e da determinação dos programas de saúde, habitação e demais programas econômicos e sociais que lhes afetem e, na medida do possível, de administrar esses programas por meio de suas próprias instituições.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

2.1 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Em 2015 a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como um guia para ações dos países nos próximos anos, para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030. Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) são integrados e indivisíveis, mesclando de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Estes objetivos devem ser cumpridos pelos governos, sociedade civil, setor privado e todos cidadãos até 2030. Os ODS e suas metas estimularão as ações de importância mundial para a humanidade: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias.

Entre os 17 ODS atrelados a moradia está o Objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Com base no Objetivo 11 da ODS foram definidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, com metas a atingir até 2030 (Quadro 3).

Quadro 3: Metas da Nações Unidas e do Brasil para o objetivo 11 da ODS.

11. Cidades e Comunidades Sustentáveis			
Metas	Nações Unidas	Brasil	Indicadores
11.1	Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.	Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.	11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados.
11.2	Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.	Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas.	11.2.1 - Proporção de população que tem acesso adequado a transporte público, por sexo, idade e pessoas com deficiência.
11.3	Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos	Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos	11.3.1 - Razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população. 11.3.2 - Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade

	humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.	assentamentos humanos, em todas as unidades da federação.	civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática.
11.4	Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.	Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial.	11.4.1 - Total da despesa (pública e privada) per capita gasta na preservação, proteção e conservação de todo o patrimônio cultural e natural, por tipo de patrimônio (cultural, natural, misto e por designação do Centro do Patrimônio Mundial), nível de governo (nacional, regional e local), tipo de despesa (despesas correntes/de investimento) e tipo de financiamento privado (doações em espécie, setor privado sem fins lucrativos e patrocínios).
11.5	Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.	Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica, bem como diminuir substancialmente o número de pessoas residentes em áreas de risco e as perdas econômicas diretas causadas por esses desastres em relação ao produto interno bruto, com especial atenção na proteção de pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade.	11.5.1 - Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes 11.5.2 - Perdas econômicas diretas em relação ao PIB, incluindo danos causados por desastres em infraestruturas críticas e na interrupção de serviços básicos.
11.6	Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo <i>per capita</i> das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.	Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo <i>per capita</i> das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.	11.6.1 - Proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente coletados e com destino final adequado no total de resíduos sólidos urbanos gerados, por cidades. 11.6.2 - Nível médio anual de partículas inaláveis (ex: com diâmetro inferior a 2,5µm e 10µm) nas cidades (população ponderada).
11.7	Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos,	Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as	11.7.1 - Proporção da área construída cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com

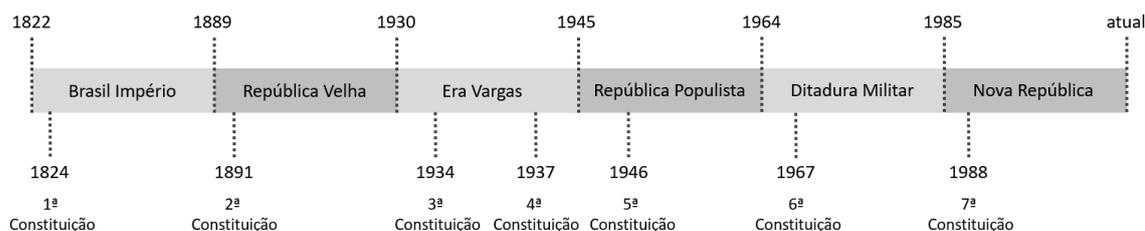
	acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.	mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade.	deficiência. 11.7.2 - Proporção da população vítima de assédio físico ou sexual, por sexo, grupo etário, pessoas com deficiência e local da ocorrência, nos últimos 12 meses.
11.a	Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.	Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.	11.a.1 - Proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade.
11.b	Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.	Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI.	11.b.1 - Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030. 11.b.2 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres.
11.c	Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.	Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, priorizando recursos locais.	11.c.1 - Proporção do apoio financeiro aos países menos desenvolvidos destinado à construção e modernização de edifícios sustentáveis, resistentes e eficientes em termos de recursos, utilizando materiais locais.

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados do ipea.gov.br (2023).

3 LEGISLAÇÃO SOBRE HABITAÇÃO NO BRASIL

O Conceito legal do direito à moradia no Brasil percorreu um longo caminho, com poucas mudanças nas constituições (Figura 2). Apenas na Emenda da Constituição Federal de 1988, no ano de 2000, que a moradia aparece como um direito social (Figura 2).

Figura 2 – Linha do Tempo: Regimes de governo x Constituições.



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Em 1823, no Brasil Império, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e impôs, em 1824, seu próprio projeto, que se tornou a **primeira Constituição do Brasil**. Nela a questão do direito à moradia não é contemplada, e sim, o direito à propriedade em sua plenitude.

No Capítulo VI (Do Ministerio) artigo 133, cita a questão da segurança da propriedade, responsabilizando os ministros de Estado.

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis [...]

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou **propriedade** dos Cidadãos (BRASIL, 1824, n.p, *grifo nosso*).

No Título 8º (Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros) denota como direito a questão da propriedade, a moradia como propriedade privada e a indenização para uso público se necessário (desapropriação).

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

VII. Todo o Cidadão tem em sua **casa um asylo inviolavel**. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar. [...]

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 indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. [...] (BRASIL, 1824, n.p, *grifo nosso*).

Após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Brasil assistiu a mudanças significativas no seu sistema político e econômico. Em 1891 foi elaborada a **segunda**

Constituição do país. Embora com uma grande mudança no sistema, a relação da propriedade e da moradia permaneceram muito semelhantes.

Em relação aos direitos, a nova constituição segue a mesma linha da antecessora em relação à propriedade, não aparecendo em nenhum momento o direito à moradia. Na seção II (Declaração dos Direitos) é assegurada a questão da propriedade alegando a inviolabilidade da casa e também destaca a questão da indenização, já utilizando a palavra desapropriação.

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes: [...]

§ 11 - A **casa é o asilo inviolável** do indivíduo; ninguém pode aí penetrar de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir as vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei. [...]

§ 17 - **O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude**, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. [...] (BRASIL, 1891, n.p, *grifo nosso*).

No entanto, a questão dos impostos aparece mais fortemente nesta constituição. Na primeira Constituição, no Capítulo II artigo 36, a iniciativa dos impostos era responsabilidade da Câmara dos Deputados, mas não detalhava em quais itens incidia (BRASIL, 1824). Na segunda, no Título I (Da Organização Federal) artigo 9, fica clara a competência exclusiva dos Estados no decreto de impostos sobre os imóveis rurais e urbanos e na transmissão de propriedade.

Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:[...]

2º) sobre **Imóveis** rurais e **urbanos**;

3º) sobre **transmissão de propriedade** (BRASIL, 1891, n.p, *grifo nosso*).

Na Segunda República, em 1934, foi elaborada a **terceira Constituição**. Embora fosse um governo com viés populista, a constituição não alterou a questão da moradia, continuando com as mesmas descrições do Brasil Império, embora apareça o direito a subsistência. No capítulo II (Dos Direitos e das Garantias Individuais), no artigo 113, a questão da segurança à propriedade e da casa como asilo inviolável do indivíduo aparecem como nas anteriores e a questão da desapropriação é complementada.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à **subsistência**, à segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes: [...]

16) **A casa é o asilo inviolável do indivíduo**. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei

17) **É garantido o direito de propriedade**, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934, n.p, *grifo nosso*).

Em relação aos impostos, esta constituição complementou os casos de incidência dos pagamentos. No título I (Da Organização Federal) Capítulo I (Disposições Preliminares) compete aos Estados decretar o imposto sobre a propriedade territorial (exceto a urbana), a transmissão de propriedade *causa mortis* e *inter vivos* e o imposto sobre transmissão de bens corpóreos. Vale destacar que o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) passou a ser de competência dos municípios nesta constituição.

Art 8º - Também compete privativamente aos **Estados**:

I - decretar impostos sobre:

- a) **propriedade territorial**, exceto a urbana;
- b) **transmissão** de propriedade *causa mortis* ;
- c) **transmissão** de propriedade imobiliária *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade [...]

II - cobrar taxas de serviços estaduais.

§ 4º - O **imposto sobre transmissão de bens corpóreos**, cabe ao Estado em cujo território se acham situados; e o de transmissão *causa mortis*, de bens incorpóreos, inclusive de títulos e créditos, ao Estado onde se tiver aberto a sucessão. Quando esta se haja aberto no exterior, será devido o imposto ao Estado em cujo território os valores da herança forem liquidados, ou transferidos aos herdeiros.

[...]

Art 13 - Os **Municípios** serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os **impostos predial e territorial urbanos**, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas (BRASIL, 1934, n.p, *grifo nosso*).

No artigo 125 é apresentada a facilitação da fixação do homem. Lembrando que o Código Civil de 1916 já elencava a usucapião como modalidade de aquisição da propriedade.

Art 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por **dez anos contínuos, sem oposição** nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, 1934, n.p, *grifo nosso*).

Desde o surgimento do problema habitacional no final do século XIX até a década de 1930, houveram várias modalidades de moradia para abrigar a população de baixa e média renda, entre eles o hotel cortiço, a casa de cômodos, cortiço corredor, casas geminadas e vilas (BONDUKI, 2004, p. 43). Habitação produzida e comercializada pela iniciativa privada. Constatada que a população de baixa renda não teria condições de ter acesso a uma moradia digna sem apoio governamental, no governo Vargas (1930-1945) implementaram-se as primeiras iniciativas para construir e financiar a moradia para os trabalhadores assalariados. Para regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho foram adotadas medidas como a reorganização do setor previdenciário que resultou na captação de recursos vultosos

para o financiamento estatal de produção de moradias. Para tal, criaram-se órgãos federais ou regionais de produção de habitação como as Carteiras Prediais do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Fundação da casa Popular e o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal (BONDUKI, 2004, p. 13-14).

A utilização dos recursos provindos do IAPs em programas de habitação social foi induzida pela Revolução de 1930, graças ao Artigo 2 do Decreto 19469 de 17/12/30. Tanto a construção de conjuntos residências produzidos pelo Estado, assim como a produção e financiamento da moradia da pequena propriedade, com soluções habitacionais de baixo custo auto empreendidas pelo trabalhador, foram realizadas nas áreas periféricas das cidades brasileiras.

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta prévia, a **quarta Constituição**: a Carta Constitucional do Estado Novo. Esta legislação, de cunho totalitarista, não tocou no tema da moradia. Na questão dos Direitos e Garantias Individuais, foi retirado o direito a subsistência que constava na constituição anterior. Também foi retirada a menção onde a casa é o asilo inviolável do indivíduo, que aparecia desde a primeira constituição e foi alterado para inviolabilidade do domicílio salvas as exceções expressas em lei (Artigo 122, § 6º). No entanto, o parágrafo 2º e 6º foram suspensos pelo Decreto nº 10.358 de 1942.

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes: [...] 2º) todos os brasileiros gozam do direito de livre circulação em todo o território nacional, podendo fixar-se em qualquer dos seus pontos, a **adquirir imóveis** e exercer livremente a sua atividade; [...] 6º) a **inviolabilidade do domicílio** e de correspondência, salvas as exceções expressas em lei (BRASIL, 1937, n.p, *grifo nosso*).

Em relação aos impostos em propriedades, não foram realizadas modificações significativas.

Art 23 - É da competência exclusiva dos Estados⁶:

I - a decretação de impostos sobre:

- a) a propriedade territorial, exceto a urbana;
- b) transmissão de propriedade *causa mortis* ;
- c) transmissão da propriedade imóvel *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade; [...]

II - cobrar taxas de serviços estaduais.[...]

§ 4º - O imposto sobre a transmissão dos bens corpóreos cabe ao Estado em cujo território se achem situados; e o de transmissão *causa mortis* de bens incorpóreos, inclusive de títulos e créditos, ao Estado onde se tiver aberto a sucessão. Quando esta se haja aberto em outro Estado ou no estrangeiro, será devido o imposto ao Estado em cujo território os valores da herança forem liquidados ou transferidos aos herdeiros [...]

⁶ A Redação dada pela Lei Constitucional nº3 de 1940 alterou o artigo 23 para: É da competência exclusiva dos Estados, salvo a limitação constante do art. 35, letra d.

Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas (BRASIL, 1937, n.p).

No artigo 148 é apresentada a facilitação da fixação do homem em relação à usucapião semelhante ao da constituição de 1934.

A **quinta Constituição**, datada de 18 de setembro de 1946, foi retomada a linha democrática de 1934 e foi promulgada de forma legal, após as deliberações do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte.

No capítulo II (Dos Direitos e das Garantias individuais) artigo 141, em relação à constituição anterior, foi adicionado a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, no entanto, a retirada do direito à subsistência foi continuada. No parágrafo 15 é retomado o texto do artigo 113 (item 16) da constituição de 1934.

No entanto, a lei retirou do parágrafo 16 a frase “que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo” existente no artigo 113 (item 17) da constituição de 1934.

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade dos direitos concernentes à vida**, à liberdade, a segurança individual e à **propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

§ 15 - **A casa é o asilo inviolável do indivíduo**. Ninguém, poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítimas de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

§ 16 - É garantido o **direito de propriedade**, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. **Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina**, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior (BRASIL, 1946, n.p, *grifo nosso*).

Em relação ao parágrafo 16, em 1964 foi inserida, por meio de uma Emenda Constitucional nº 10, a exceção prevista no § 1º do artigo 147 que trata da desapropriação em território rural:

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas (BRASIL, 1946, n.p).

No capítulo I (Disposições Preliminares) artigo 15, parágrafo 1, pela primeira vez aparece a isenção de impostos para questões mínimas referentes à habitação:

Art 15 - Compete à União decretar impostos sobre: [...]

§ 1º - São **isentos do imposto** de consumo os artigos que a lei classificar como **mínimo indispensável à habitação**, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica (BRASIL, 1946, n.p, *grifo nosso*).

No artigo 156 é apresentada a usucapião, como na constituição anterior, porém, é complementada a descrição que esta lei deve ser implementada, preferencialmente, para a classe baixa e/ou desempregados, em áreas rurais. Outra questão é o aumento para vinte e cinco hectares e posteriormente para cem⁷.

Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados. [...]

§ 3º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita (BRASIL, 1946, n.p).

Neste período, no contexto das políticas de habitação social, o governo de Humberto Castelo Branco (1964-1967) inicia um novo período da habitação social, criando-se uma verdadeira política habitacional, viabilizado pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, com a criação de uma fonte de recursos permanentes vinculados aos salários, gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (fundo de Garantia por Tempo de Serviços – FGTS). Este período fica caracterizada a articulação entre setor público como principal financiador e o setor privado como executor da política habitacional, ou seja, a produção de moradias

A principal inovação do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi a introdução do sistema de correção monetária nos financiamentos habitacionais, como mecanismo de compensação inflacionária.

O segmento popular (para famílias de até três salários mínimos e depois até cinco salários mínimos) seria atendido pelas COHABs (companhias de habitação a nível municipal ou estadual). O segmento econômico (para famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos, faixa ampliada posteriormente) foi atendido por cooperativas habitacionais (associações sem fins lucrativos que se formam a partir de categorias profissionais e são intermediárias entre os mutuários e o BNH). O segmento médio visava atender famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos, e nele atuavam principalmente agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também

⁷ Na Emenda Constitucional nº 10 de 1964 o parágrafo foi alterado para: § 3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais.

seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior (VÉRAS; BONDUKI, 1986).

A partir de 1964, o governo federal “financiou cinco milhões de unidades habitacionais, suficientes para abrigar cerca de vinte e cinco milhões de pessoas, mais de 20% das unidades habitacionais edificadas nas cidades brasileiras no período” (BONDUKI, 2004, p. 318).

A atuação política do BNH estava mais voltada como geradora de mão de obra do que atuação social. Os programas e os conjuntos habitacionais não atenderam as populações para os quais foram previstos, “o saldo quantitativo de oferta de habitação [continuou] irrisório para o mercado popular, ante a demanda de moradias por parte de classes de mais baixa renda. Essa política financiou as edificações de luxo, estimulando o mercado superior (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p.45). Para baratear os custos da habitação social para a população de baixa renda, os conjuntos habitacionais foram implantados na periferia das cidades, desprovidas de equipamentos e serviços coletivos, construídos com materiais de baixa qualidade e dimensões reduzidas dos cômodos.

Em 1967, no regime militar, foi elaborada a **sexta constituição**. Novamente de cunho totalitarista, não citou a questão da moradia (habitação).

No capítulo II (Da Competência da União), no artigo 8º XVII f), compete à União legislar sobre desapropriação (artigo 8º XVII f).

No capítulo IV (Dos Direitos e Garantias Individuais) o artigo 150 permanece com as mesmas diretrizes da constituição anterior. No entanto, foi eliminado do direito segurança o adjetivo “individual”.

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à **vida, à liberdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:

§ 10 - **A casa é o asilo inviolável do indivíduo**. Ninguém pode penetrar nela, à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma que a lei estabelecer.

§ 22 - É garantido o **direito de propriedade**, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no **art. 157, § 1º**⁸. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior (BRASIL, 1967, n.p, *grifo nosso*).

No título III (Da Ordem econômica e Social), artigo 157 § 1º, citado no parágrafo 22, foram também realizadas algumas alterações, como a omissão da correção monetária por meio de índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia. Em 1969, a partir do Ato Institucional nº9, foi adicionado o trecho onde a justa indenização seria “fixada segundo os critérios que a lei estabelecer”⁹.

⁸ Artigo 157 § 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

⁹ § 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da

No parágrafo cinco é abordada a desapropriação para fins de reforma agrária. Em 1969, entretanto, pelo Ato Institucional nº9, este artigo foi substituído por “O Presidente da República poderá delegar as atribuições para desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, sendo-lhe privativa a declaração de zonas prioritárias” (BRASIL, 1967, n.p).

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

§ 5º - Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros, de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal (BRASIL, 1967, n.p, *grifo nosso*).

A isenção de impostos contemplada na constituição anterior, para pessoas de restrita capacidade econômica, em artigos classificados como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico foi omitida da presente constituição.

Na década de oitenta, a alta inflação, o desemprego, o achatamento salarial, a inadimplência, ocasionaram passivos crescentes ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH). O setor habitacional sofreu profunda crise interna, iniciada com a extinção do BNH, que foi incorporado à Caixa Econômica Federal em 1986.

A **sétima Constituição Federal** (Constituição Cidadã) elaborada em 1988 incluiu, no artigo 6º, a assistência aos desamparados, mas **não especificava a moradia como direito social**.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, n.p, *grifo nosso*).

No entanto, a habitação aparece como competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 21. Compete à União:[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

[...]

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

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, n.p)

A constituição de 1988 favoreceu a definição e implementação da política de desenvolvimento urbano, dando início ao surgimento do Direito Urbanístico no Brasil como conhecemos hoje. Como exemplo é possível verificar o contorno jurídico para a elaboração do plano diretor e a inserção da função social da propriedade (artigo 5º, XXIII).

dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

A Constituição de 1988, acrescenta que as políticas, programas e construção de moradias seja competência dos Estados e os Municípios. Desta forma, criaram-se políticas e programas para a construção de habitação social para a população de baixa renda, a exemplo do Programa Atuação em Cortiços (PAC) implementado na gestão municipal em São Paulo, de Luiza Erundina (1989–1993).

Com relação as políticas de habitação da União, no período de 1985 a 1989, houve a criação do Programa Nacional de Mutirão comunitário, que priorizava as famílias de renda abaixo de três salários mínimos e visava construir 550 mil unidades habitacionais, mas fracassou devido ao mau uso dos recursos e às ações clientelistas. O período de 1990 a 1992 foi marcado por mudanças superficiais no SFH, com a facilitação na quitação de imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações.

Em 24 de janeiro de 1992 os pactos referentes aos direitos Universais PIDCP e PIDESC foram ratificados pelo Brasil, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Portanto, a conjuntura desses direitos deveria ser acompanhada pelos Estados-partes, mediante elaboração de relatórios periódicos, avaliando o grau de sua implementação e as dificuldades para efetivá-los, enquanto a supervisão dos pactos cabe aos Comitês da ONU (BRASIL, 2019, p. 04).

Após 12 anos, na Emenda Constitucional nº26 de 2000, a moradia aparece como um direito social, bem como nas Emendas Constitucionais de 2010, 2015 e 2021.

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 (BRASIL, 2000, n.p, *grifo nosso*).

É importante salientar que na Emenda Constitucional nº 90 de 2015 o transporte entrou como um direito social, sendo importante elemento também para uma qualidade de vida adequada.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o **transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2015, n.p, *grifo nosso*).

Para atender alguns parâmetros da moradia adequada estabelecidos pela ONU (1992), o Brasil criou legislações para a construção de conjuntos habitacionais que viabilizassem a execução de alguns parâmetros como: habitabilidade, acessibilidade, infraestrutura de serviços. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a política habitacional seguiu duas vertentes: a promoção habitacional diretamente por Estados e Municípios e programas de financiamento diretamente ao mutuário final, entre eles o Programa de Arrendamento Residencial -PAR (LEI Nº 10.188, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001).

Em 2001 uma lei de extrema importância foi elaborada. A Lei nº 10.257, intitulada **Estatuto da Cidade**, passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer, etc.

No Governo de Luiz Ignácio da Silva (2003-2010) foi criado o Ministério das Cidades (MCIDADES) com 4 secretarias: Habitação, Programas Urbanos, Saneamento e Mobilidade Urbana. “Em 2005, o Ministério redefine uma Política Nacional de Habitação, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a criação de fundos, bem como a instituição de conselhos locais de habitação” (SALCEDO, 2023, p.35). A ação habitacional baseada na estrutura federal no período delimitado esteve ainda fortemente ligada ao Programa Arrendamento Residencial (PAR) da CEF. Pela primeira vez, é estruturada uma ação federal das políticas de habitação social para todo o país a partir do nível local (ROSSETTO NETTO, 2017, p. 62).

Vale destacar também a Lei Federal 11.888/2008, conhecida como **Lei ATHIS** (Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social). Ela assegura a assistência técnica pública e gratuita para projetos, reformas e mesmo construções de habitações para famílias com até três salários-mínimos de renda mensal.

Em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Lei 11.977; 07/07/2009), para moradia da população de baixa renda. Ele estabelece valores para produção de habitação maiores, se comparados com o PAR, priorizando as famílias de menor renda (Faixa 1). O impacto do programa foi alto, levando à reedição do MCMV2 (lançado em 2011) e MCMV3 (lançado em 2015) (SALCEDO, 2023) no governo de Dilma Rousseff (2011-31/08/2016). O programa federal MCMV foi interrompido no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022). Por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) foi criado o programa Casa Verde e Amarela em 2021, para financiamento da casa própria, especialmente as de baixa renda. Atualmente, no governo de Luiz Ignácio da Silva (2023- atual) foi retomado o programa MCMV.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A habitação é um dos direitos humanos garantidos a todos pela legislação internacional e também pela Constituição brasileira. A moradia como um direito fundamental para todas as pessoas foi reconhecida em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948) e aprimorada em 1966 pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NAÇÕES UNIDAS, 1996b), aceito e aplicável em todas as partes do mundo.

No Brasil, a construção da habitação social como ação das políticas públicas teve um longo processo, culminando propriamente no direito à moradia na Emenda da Constituição do Brasil em 2000.

As Constituições Federais brasileiras não trouxeram desde o início a questão do direito à moradia. Mesmo com mudança de regimes de governo, não é possível notar uma grande alteração nas questões relativas à habitação. Apenas com a Constituição de 1988 que essa temática possui um maior enfoque, trazendo a questão da função social da propriedade. Iniciou-se a política habitacional estatal na gestão de Getúlio Vargas (1930-1945), tendo um cunho social mais elevado na gestão de Castelo Branco (1964-1967) e culminando com uma política voltada à população de baixa renda na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Ignácio Lula da Silva (2003-2010; 2023-atual).

Os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) elaborado pelas Nações Unidas, especialmente o objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis, que possui a

habitação como temática principal, foi aderido em partes pelo Brasil, por meio das legislações federais.

5 REFERÊNCIAS

- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 18 de setembro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. **III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/IIIRelatriodoEstadoBrasileiroaoPactoInternacionalsobreDireitosEconmicosSociaseCulturais.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.
- CRAVEN, M. History, pre-history and the right to housing in international law. In: LECKIE, S. **National Perspectives on Housing Rights**. [S.l.]: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MENDONÇA, Jupira Gomes. Planejamento e medição da qualidade urbana. In: **Caderno Metrôpole**, nº 15, 2006, p. 13-24.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 AIII. Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Fact Sheet nº 21**: The right to adequate housing. Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2009. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/479477400.html> Acesso em 15 jul 2023

NAÇÕES UNIDAS. **General Comment nº 4**: The Right To Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights, 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf> Acesso em 15 jul 2023

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966a. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> Acesso em: 21 dez. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, 1966b. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf Acesso em: 21 dez. 2022.

PALLASMAA, Juhani. **Habitar**. Barcelona: Editora Gustavo Gili, 2016

RAPOPORT, Amos. Cultura, arquitectura y diseño. **Arquitectonics**. Mind, Land & Society. Vol. 5. Barcelona: Univ. Politèc. de Catalunya, 2003.

RIFRANO, Luiz. **Avaliação de projetos habitacionais**. São Paulo: Ensino Profissional, 2006.

ROSSETTO NETTO, Adelcke. **Habitação central**. Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1. /Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) FAUUSP, 2017, 192p

SALCEDO, Rosio Fernández Baca. Dialogias de la Arquitectura entre el tiempo de diseño y el tiempo de uso social. Vivienda de Protección Oficial Cambó 2, Ciutat Vella, Barcelona (Espanya). **Arquitectonics**. Mind, Land & Society, v. 21-22, p. 161-177, 2011.

SALCEDO, Rosío Fernández Baca. **Morar em Centros Históricos**. São Paulo: Cultura Acadêmica/Anap, 2023.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72.