

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**

CAROLINA CARAÍBA NAZARETH ALVES

**DIREITO À MORADIA:**  
**análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais**

CURITIBA

2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO**

CAROLINA CARAÍBA NAZARETH ALVES

**DIREITO À MORADIA:**  
**análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Peres Gediel

CURITIBA

2010

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

CAROLINA CARAÍBA NAZARETH ALVES

**DIREITO À MORADIA:**

análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Aprovada em                    de                    de 2010.

### **Banca Examinadora:**

Professor Doutor José Antonio Peres Gediél – UFPR – Orientador

Professor Doutor Orlando Alves dos Santos Junior – UFRJ

Professor Doutor Sergio Said Staut Junior – UFPR

*Aos meus pais,  
que me deram a vida e me permitiram vivê-la.*

## Agradeço

às tias Laís e Juracy, fontes de sustento e motivação sempre;

aos colegas da Terra de Direitos e Ambiens Sociedade Cooperativa, pela vivência profissional impagável que tanto contribuiu para este trabalho;

ao Professor José Antonio Peres Gediel, conselheiro de todas as horas;

às companheiras Hilma de Lourdes Santos e Maria das Graças Souza, e ao companheiro Luiz Carlos Herlain, que tanto me ensinaram sobre essa luta por moradia.

## **RESUMO**

O presente trabalho apresenta uma proposta de monitoramento do direito à moradia nos municípios brasileiros através da utilização de indicadores sociais. Para chegar a esta proposta foram analisadas as bases teóricas e legislativas que dão sustentação à defesa do direito à moradia, assim como os principais obstáculos para sua efetivação no contexto nacional atual. Foi realizada uma pesquisa entre sistemas de indicadores sociais urbanos nacionais e internacionais, que forneceram a base teórica para apresentação de uma proposta adequada à realidade brasileira. Por fim, os indicadores propostos foram utilizados para analisar a situação do direito à moradia no município de Curitiba.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1 – Evolução das ocupações irregulares em Curitiba	144
TABELA 2 – Inscritos na COHAB por renda familiar em Curitiba de 1996 a 2000	177
TABELA 3 – Realização da COHAB por tipo de produção em Curitiba de 1967 a 2008	179
TABELA 4 – Áreas e domicílios de ocupações irregulares por situação de risco por regionais em Curitiba em 1999 e 2000	191
TABELA 5 – Disponibilidade de áreas vagas no município de Curitiba	197
TABELA 6 – Número de edificações abandonadas, invadidas e transformadas em mocos nas regionais em Curitiba de 2005 a 2006	199
GRÁFICO 1 – Inscritos na COHAB por faixa de renda em Curitiba de 1996 a 2000	178

## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – Bairros com domicílios em áreas de aglomerado subnormal	145
MAPA 2 – Ocupações irregulares em Curitiba em 2000	147
MAPA 3 – Domicílios particulares permanentes urbanos com abastecimento adequado de água em Curitiba em 2000	151
MAPA 4 – Domicílios particulares permanentes urbanos com escoamentos sanitário adequado em Curitiba em 2000	153
MAPA 5 – Domicílios particulares permanentes urbanos com coleta adequada de lixo em Curitiba em 2000	155
MAPA 6 – Domicílios particulares permanentes urbanos com iluminação elétrica em Curitiba em 2000	157
MAPA 7 – Custo da terra em Curitiba em 1997	160
MAPA 8 – Localização dos cortiços e mocós no bairro Centro em Curitiba	166
MAPA 9 – Proporção do material de construção utilizado em 2008	169
MAPA 10 – Domicílios particulares permanentes urbanos sem banheiro em Curitiba em 2000	171
MAPA 11 – Realização da COHAB em Curitiba de 1967 a 2006	183
MAPA 12 – Áreas de subabitação e áreas inundáveis em Curitiba em 1998	192
MAPA 13 – Lotes vagos em Curitiba – sem data	198



## LISTA DE SIGLAS

BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento

BNH: Banco Nacional da Habitação

COHAB: Companhia de Habitação de Curitiba

Comitê DESC: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

HIS: Habitação de Interesse Social

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUC: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

IPPUR: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ

MCMV: Programa Minha Casa Minha Vida

ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU: Organização das Nações Unidas

PIDESC: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RMC: Região Metropolitana de Curitiba

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

UN-HABITAT: Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

UNHRP: United Nations Housing Rights Programme

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. PROTEÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA</b>	<b>14</b>
1.1. A moradia como necessidade básica	14
1.2. A proteção da moradia no direito internacional e nacional	25
1.3. Os obstáculos para efetivação do direito à moradia	34
<b>2. O DIREITO À MORADIA E OS ELEMENTOS PARA SUA CONCEITUAÇÃO</b>	<b>47</b>
2.1. Notas sobre o conceito de direito à moradia	47
2.2. Segurança jurídica da posse	54
2.3. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura	60
2.4. Custo acessível	62
2.5. Habitabilidade	65
2.6. Acessibilidade	68
2.7. Localização	70
2.8. Adequação cultural	74
<b>3. INDICADORES SOCIAIS PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À MORADIA</b>	<b>76</b>
3.1. Breves apontamentos sobre a teoria dos indicadores sociais	76
3.2. Análise de indicadores sociais urbanos existentes	88
3.3. Proposta de indicadores para o direito à moradia	108
<b>4. APLICAÇÃO DE INDICADORES DO DIREITO À MORADIA NA CIDADE DE CURITIBA – PR</b>	<b>132</b>
4.1. Políticas públicas, urbanização e moradia no município de Curitiba	132
4.2. Indicadores de segurança jurídica da posse	139
4.3. Indicadores de disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura	148
4.4. Indicadores de custo acessível	158
4.5. Indicadores de habitabilidade	164
4.6. Indicadores de acessibilidade	173
4.7. Indicadores de localização	200
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>207</b>

## INTRODUÇÃO

### 21 de maio

Passei uma noite horrível. Sonhei que eu residia numa casa residível, tinha banheiro, cozinha, copa e até quarto de criada. Eu ia festejar o aniversário de minha filha Vera Eunice. Eu ia comprar-lhe umas panelinhas que há muito ela vive pedindo. Porque eu estava em condições de comprar. Sentei na mesa para comer. A toalha era alva ao lírio. Eu comia bife, pão com manteiga, batata frita e salada. Quando eu fui pegar outro bife despertei. Que realidade amarga! Eu não residia na cidade. Estava na favela. Na lama, as margens do Tietê. E com 9 cruzeiros apenas.<sup>1</sup>

A história de Carolina Maria de Jesus e sua família, contada por ela mesma em Quarto de Despejo, mostra a triste realidade de uma favela paulistana no final da década de 1950. Escrito em forma de diário, o livro explicita que os dias se passam sempre iguais: buscar água, catar papel, vender papel, comprar comida, cuidar dos filhos, observar as brigas entre os favelados. O cotidiano é marcado por fome e violência, em um ciclo que não se desfaz.

A proximidade com os políticos é ressaltada em várias passagens, que mostram a prática clientelista nos períodos eleitorais, e o completo abandono nos demais momentos. Mesmo assim, Carolina tem esperança: “*espero que os políticos estingue as favelas*”<sup>2</sup>.

A relação com as “autoridades” públicas, como Carolina denomina a polícia, os agentes de saúde e outros funcionários da Prefeitura, também é esporádica; apenas quando tem briga ou morte eles se fazem presentes: “*a favela é o quarto de despejo. E as autoridades ignoram que tem o quarto de despejo*”<sup>3</sup>.

Para ela, o fato de morar na favela era representativo da realidade que vivia. Em diversas comparações ela demonstra que morar na “cidade”, como chama o que não é favela, permite comer bem, vestir-se com qualidade, criar os filhos com dignidade.

---

<sup>1</sup> JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*, p. 40.

<sup>2</sup> JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*, p. 21.

<sup>3</sup> JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo*, p. 105.

Passados mais de cinquenta anos deste relato, essa realidade poderia ser a de muitos brasileiros de hoje, pois sua situação de moradia não difere da relatada por Carolina.

A intenção deste trabalho é aprofundar os conhecimentos sobre essa realidade, e sobre as possíveis formas de contribuir para sua transformação.

Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo o monitoramento do direito à moradia, através da apresentação de instrumentos que possam ser utilizados para avaliar se os municípios brasileiros estão realizando políticas públicas suficientes para salvaguardar este direito constitucionalmente protegido.

Sendo um direito social, o direito à moradia depende da realização de políticas públicas para ser efetivado, pois é através destas que o Estado tem um mecanismo privilegiado para concretizar os direitos garantidos na Constituição e na legislação infraconstitucional. A falta ou a inefetividade das políticas públicas habitacionais permite que grande parte da população brasileira continue sem acesso à moradia digna.

O instrumento utilizado neste trabalho para realizar o monitoramento deste direito foi a aplicação de indicadores sociais. Estes vêm sendo utilizados por órgãos governamentais e entidades de pesquisa para tentar constituir um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social.

Além disso, seu uso também serve como forma de denunciar níveis insuficientes de realização de políticas públicas para garantia de determinados direitos e, dessa forma, são importantes em um contexto no qual os órgãos públicos detêm grande parte do sistema de produção e divulgação de dados estatísticos sobre a realidade nacional.

O fato de pesquisadores e entidades não governamentais colocarem-se na disputa por este espaço de produção de conhecimento, e conseqüentemente, de poder, mostra que a análise da realidade através de indicadores pode também ser um meio de contraposição a uma visão de sociedade pré-estabelecida pelos órgãos de governo, instituindo, deste modo, outras formas de construção de políticas públicas.

Sabe-se, contudo, que as dificuldades encontradas pelos pesquisadores e entidades que tentam, através da análise de dados, estabelecer parâmetros para definir quando um direito foi ou não cumprido são imensas.

A primeira delas é conceituar o direito objeto do estudo. Isso porque é notório de antemão que não existem análises neutras, que não estejam inseridas em determinada visão política de sociedade. Dessa forma, qualquer conceituação que se faça de um direito estará imiscuída de valores que provavelmente não serão universais, o que acarretará questionamentos sobre a validade de se averiguar a efetividade de tal direito com base nestes valores.

O primeiro passo para superar tal dificuldade é admitir que toda análise é feita a partir de determinada visão de mundo, construída a partir de experiências localizadas e determinadas. Em vista disso, o que se tentou fazer neste trabalho foi demonstrar concretamente de que lugar se parte e para onde se quer ir, de modo a delimitar o objeto de estudo dentro do marco conceitual adotado.

Por isso, no primeiro capítulo tratou-se de estabelecer as bases teóricas às quais se filia a autora, de forma a mostrar a necessidade da moradia para a vida digna dos seres humanos, a proteção jurídica dada ao direito à moradia e os obstáculos existentes para sua efetivação na sociedade brasileira.

Em seguida estabeleceu-se, no segundo capítulo, o que se entendia por direito à moradia e quais os elementos que compunham este direito, com base nos parâmetros estabelecidos pela legislação nacional e internacional e em teorizações doutrinárias.

Delimitado o objeto do estudo, no terceiro capítulo foram relacionadas importantes pesquisas que propuseram indicadores sociais urbanos que poderiam de alguma forma ser utilizados para monitorar o cumprimento do direito à moradia. Mesmo tendo sido empregadas tanto pesquisas nacionais quanto internacionais, a intenção não foi a de esgotar a doutrina sobre o tema, de forma que algumas pesquisas encontradas não foram utilizadas no trabalho por não apresentarem algo novo ou relevante para o objetivo proposto.

Apontados os indicadores que corresponderiam ao direito à moradia, no terceiro capítulo estes foram selecionados e divididos de acordo com os elementos explanados no capítulo anterior. Algumas adequações foram realizadas, de forma a selecionar os indicadores mais relevantes para a proteção do direito à moradia, e para aplicação no contexto dos municípios brasileiros.

Por fim, no quarto e último capítulo, os indicadores apresentados foram utilizados para o monitoramento da situação do direito à moradia no Município de

Curitiba, Paraná. A intenção foi de realizar um primeiro teste com os indicadores propostos, de tal modo que o desenvolvimento deste capítulo acabou gerando a revisão de alguns indicadores, e apontou falhas e deficiências que indicam a necessidade de pesquisas mais aprofundadas.

# 1. PROTEÇÃO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

## 1.1. A moradia como necessidade básica

A redução dos índices mundiais de pobreza é uma das metas principais pregadas pelas entidades internacionais ao redor do mundo. Vários métodos de comparação entre os países são utilizados para compreender essa realidade e indicar formas de transformá-la. Entretanto, mesmo as análises mais conservadoras mostram que o número de pessoas vivendo em condição de miserabilidade pode estar subdimensionado.<sup>4</sup>

Dados mais recentes mostram que o número absoluto de extrema pobreza<sup>5</sup> no mundo diminuiu entre 1981 e 2005. Contudo, analisando os dados por localidades, percebe-se que essa redução deveu-se basicamente ao desempenho dos países do Leste Asiático, Pacífico, Oriente Médio e África do Norte, pois no restante do mundo houve elevação da quantidade de extremamente pobres, com acréscimo de 4,1 milhões de pessoas na América Latina e Caribe.<sup>6</sup>

No Brasil, os dados relativos à redução da pobreza absoluta<sup>7</sup> e da pobreza extrema mostram avanços nos períodos mais recentes. A queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta foi de -3,1%, enquanto a queda da pobreza extrema foi de -2,1% ao ano.

Comparativamente aos países da América Latina, o Brasil só ficou atrás do México em termos de redução da pobreza e da extrema pobreza, e conseguiu alcançar em cinco anos (2001-2007) uma redução percentual que na média só foi alcançada em quinze anos pelos demais países. A desigualdade de renda também caiu, mas em velocidade menor que a redução da pobreza.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> O Banco Mundial admitiu recentemente que seu cálculo dos números da pobreza no mundo estava subdimensionando esta realidade. CHADE, Jamil. Banco Mundial cria nova linha internacional da pobreza. *Estadão*. 26 ago 2008. Disponível em <[http://www.estadao.com.br/internacional/not\\_int231143,0.htm](http://www.estadao.com.br/internacional/not_int231143,0.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>5</sup> “[...] até 1/4 de salário mínimo *per capita*”. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 38*, p. 8.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 38*, p. 4-5.

<sup>7</sup> “[...] até meio salário mínimo *per capita*”. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 38*, p. 8.

<sup>8</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 38*, p. 8.

Dados levantados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2007, mostram algumas mudanças no cenário nacional em relação à desigualdade de renda. Utilizando-se do Índice de Gini<sup>9</sup>, mundialmente conhecido por mensurar a desigualdade de renda entre os indivíduos em um país, chega-se à conclusão de que esta vem decrescendo de forma acelerada nos últimos anos, tendo declinado em 7% de 2001 a 2007.

Em comparação aos índices obtidos por outros países, isso significa que o Brasil foi capaz de reduzir a desigualdade em uma das velocidades mais aceleradas do mundo.<sup>10</sup> Além disso, essa é a redução de desigualdade de renda mais duradoura que ocorreu nas últimas três décadas no país.<sup>11</sup>

Mesmo com essa grande redução, analisando-se os números mais detidamente percebe-se que a desigualdade continua bastante elevada. Os dados mostram que a “parcela de renda apropriada pelos 50% mais pobres é apenas ligeiramente maior que a parcela apropriada pelo 1% mais rico”<sup>12</sup>, e que os 40% mais pobres da população detém apenas 10% do total da renda.<sup>13</sup>

Em comparação aos demais países, o Brasil continua em posição negativa se levado em consideração seu desenvolvimento econômico. Mesmo com o avanço recente alcançado, o país conseguiu ultrapassar apenas cinco países dos 126 pesquisados, em relação ao índice de Gini. Nesta posição, o Brasil ainda está atrás de 113 países (aproximadamente 90% do total). Mantendo este ritmo, o país ainda precisa de dezoito anos para alcançar a posição de países com o mesmo nível de desenvolvimento.<sup>14</sup>

Além disso, sabe-se que a desigualdade existente não é apenas de renda, pois as condições educacionais, de saúde, moradia, trabalho, entre outras, também são muito piores para a porção mais pobre da população brasileira.

No que diz respeito à moradia, pode-se dizer de forma bastante genérica que as pessoas mais atingidas por essa desigualdade vivem, em sua maioria, em

---

<sup>9</sup> O Índice de Gini “mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)”. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Índice de Gini*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>10</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 9*, p. 4-6.

<sup>11</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 9*, p. 9 e 13.

<sup>12</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 9*, p. 3.

<sup>13</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 9*, p. 7.

<sup>14</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência n. 9*, p. 7-9.



favelas, ocupações irregulares, bairros pobres, assentamentos informais, loteamentos clandestinos etc.<sup>15</sup>

Nesse sentido, um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) utiliza o termo genérico “favela”<sup>16</sup> para representar uma grande variedade de assentamentos humanos de baixa renda<sup>17</sup> e com condições de vida precárias, que caracterizariam uma das várias manifestações da pobreza.<sup>18</sup>

Assim, de modo geral, pode-se dizer que favela é um local com grande adensamento populacional, caracterizado por moradias precariamente construídas e pobreza. O estudo demonstra que tal conceituação não tem relação apenas com a definição “científica” do termo, mas também com a ideia que geralmente se tem dele. Indica, além disso, que as favelas têm se tornado a mais visível expressão da pobreza nas cidades dos países em desenvolvimento.<sup>19</sup>

Algumas características gerais são comuns à maioria das favelas, entre elas: a) falta de acesso a serviços básicos, como fonte de água potável, saneamento, eletricidade, arruamento etc; b) moradias precárias ou ilegais e estruturas inadequadas, pois geralmente as casas são construídas sem obedecer às normas de parcelamento do solo e de construção, com materiais inadequados e em locais inapropriados; c) adensamento populacional, com grande número de moradores dividindo o pouco espaço existente; d) insalubridade e locais de risco, pela falta de saneamento, proximidade de fontes de poluição, construções em locais de risco (de inundação, deslizamentos etc); e) insegurança da posse e assentamentos irregulares ou informais, já que os moradores não têm garantia de propriedade e posse do local, estando sujeitos a despejos e violência; f) pobreza e exclusão social, que criam barreiras para o desenvolvimento desses locais.<sup>20</sup>

Além disso, uma favela comumente se caracteriza pela alienação de moradias ou lotes fora do mercado imobiliário formal, em geral por regras próprias.

---

<sup>15</sup> Tais termos e expressões ainda são usados de forma bastante confusa pela literatura especializada, apesar de algumas tentativas de conceituação e diferenciação. Assim, para fins deste trabalho, estes termos serão usados como correlatos, exceto quando se indicar uma conceituação específica criada por algum autor ou instituição de pesquisa.

<sup>16</sup> “*Slum*” no original em inglês. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 8.

<sup>17</sup> Não existe um conceito amplamente aceito para “baixa renda” no Brasil. Neste trabalho utilizar-se-á o termo para referir-se às famílias que ganham de 0 a 5 salários mínimos por mês, exceto quando se estiver mencionando estudos que trazem conceituação diferente.

<sup>18</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 8.

<sup>19</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 8-9.

<sup>20</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 11.

Isso porque o custo de uma moradia que atenda aos requisitos formais (de uso e parcelamento do solo, de construção e alienação) é muito alto, e não pode ser pago por grande parte da população. Só resta, então, morar onde é possível, ou seja, nos imóveis disponíveis, geralmente rejeitados pelo mercado imobiliário formal por estarem em áreas de risco ou de preservação ambiental.<sup>21</sup>

O processo de aquisição de um imóvel informal ocorre de forma distinta de quando se compra um imóvel no mercado habitacional formal, que geralmente segue os passos: compra de um terreno, planejamento e construção. As famílias de baixa renda têm uma capacidade de poupança e investimento muito pequena, além de estarem quase sempre excluídas dos sistemas de crédito, o que não permite que adquiram um imóvel pronto e legalizado.<sup>22</sup>

Por isso, a forma mais comum de acesso à moradia para essas famílias é a construção progressiva de uma casa. Este é o processo mais corriqueiro de surgimento das favelas, no qual uma ou mais famílias ocupa ou “compra”<sup>23</sup> um imóvel e constrói nele barracos ou casas com estrutura precária. Este imóvel pode estar em uma área zoneada para fins não urbanos; de risco, sujeita a deslizamentos ou enchentes; que não atende aos padrões de subdivisão vigentes; que tem um título de propriedade indefinido (como áreas devolutas ou em disputa judicial); ou simplesmente que está sem uso e sem contestação de possíveis proprietários.<sup>24</sup>

Caso se realize a ocupação ou “compra”, e não haja oposição das autoridades ou de proprietários por algum tempo, inicia-se então o processo de transição e consolidação. Em geral é neste momento que chegam mais famílias, e que as construções começam a sofrer melhorias. Iniciam-se as demandas para que o poder público instale serviços básicos, como água, luz, saneamento, escolas, postos de saúde.<sup>25</sup> Em alguns casos a instalação desses serviços é usada como barganha política, o que faz com que o processo de consolidação demore alguns anos, pois em cada campanha eleitoral a comunidade “ganha” alguma benfeitoria em troca de votos.

---

<sup>21</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 45.

<sup>22</sup> FAY, Marianne (coord.). *The urban poor in Latin America*, p. 95.

<sup>23</sup> Essa “compra” comumente se dá por um atravessador, que se passa por proprietário ou possuidor do terreno. Em geral se elabora um contrato de compra e venda (usualmente chamado no Brasil de “contrato de gaveta”, por não ter validade jurídica para transferência do imóvel) para simbolizar a negociação, mas não há registro da transação na matrícula do imóvel.

<sup>24</sup> FAY, Marianne (coord.). *The urban poor in Latin America*, p. 95.

<sup>25</sup> FAY, Marianne (coord.). *The urban poor in Latin America*, p. 95.

Essa forma de aquisição de moradia, ao invés da compra direta de um imóvel legalizado, é muito mais “barata” em termos econômicos imediatos, pois a família não precisa despende de pronto uma grande quantia de dinheiro, nem acessar serviços de financiamento.<sup>26</sup> Entretanto, quando se analisam os problemas enfrentados pelas pessoas que vivem nestes locais, percebe-se que os custos na verdade são muito maiores, pois elas estão sujeitas a despejos, enchentes, deslizamentos, expulsão por gangues e outros fatores que fazem com que continuamente se tenha que realizar todo o processo de aquisição da casa novamente.

Por outro lado, sabe-se que o ato de ocupar um terreno, mesmo periférico e desvalorizado, quase nunca é gratuito, pois muitas vezes os ocupantes têm de pagar a um atravessador que “vende” o terreno, ou a políticos, policiais ou gangues que controlam a área. Esse pagamento pode se estender por anos, em forma de “aluguel” ou votos. Além disso, Davis ressalta o custo punitivo de viver nesses locais, que não contam com infraestrutura ou serviços públicos e em geral estão localizados praticamente fora da cidade.<sup>27</sup>

A disponibilidade de terras periféricas e desvalorizadas para serem ocupadas sem planejamento pelos pobres sem opção já foi chamada de o “*segredo mágico do urbanismo do Terceiro Mundo*”<sup>28</sup>, já que o fato de as autoridades não controlarem sua ocupação nem oferecerem outras alternativas é visto como um “subsídio” a essas pessoas, ou uma forma de apaziguar os ânimos dos mais pobres. Maricato pergunta-se o que ocorreria se milhares de pobres urbanos fossem simplesmente despejados de suas casas “ilegais” sem ser-lhes dada outra opção: no mínimo uma revolta de grandes proporções com resultados desastrosos para as cidades.<sup>29</sup>

Já se afirmou, inclusive, que a “*aceitação dos assentamentos não autorizados é uma forma relativamente indolor e potencialmente lucrativa de apaziguar os*

---

<sup>26</sup> FAY, Marianne (coord.). *The urban poor in Latin America*, p. 95.

<sup>27</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 47.

<sup>28</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 47.

<sup>29</sup> “*Como parte das regras do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada. O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Impossível admitir o contrário, pois se essa gigantesca ocupação de terras não fosse tolerada e a população pobre ficasse sem alternativa nenhuma, teríamos uma situação de guerra civil, considerando os números envolvidos. Para dar uma ordem de grandeza, estamos nos referindo a aproximadamente dois milhões de pessoas que moram em favelas, apenas no município de São Paulo*”. MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 161.

*pobres urbanos no Terceiro Mundo*<sup>30</sup>. Isso porque a estratégia de permitir que os pobres construam suas próprias casas faz com que a questão seja vista de forma individualizada, ou seja, um problema que é coletivo, de todo um grupo populacional, passa a ser visto apenas como a dificuldade de cada família de construir sua casa própria.<sup>31</sup> É mais fácil permitir que as pessoas construam em terrenos irregulares e desvalorizados do que realizar políticas habitacionais efetivas.

Ademais, os pobres urbanos muitas vezes são os pioneiros em desbravar terras inabitáveis, fundos de vale, encostas íngremes, e realizar nesses locais as primeiras melhorias que permitirão que esses imóveis sejam posteriormente colocados no mercado habitacional formal.<sup>32</sup> Isso já foi observado como estratégia dos próprios proprietários das áreas, que se utilizavam dos primeiros ocupantes para conseguir alguma melhoria para o local, e depois os expulsavam para comercializar as terras com um valor mais alto.<sup>33</sup>

Grande parcela da população está sujeita a adquirir sua casa por este mercado habitacional informal, que funciona de modo bastante dinâmico nas grandes cidades e regiões metropolitanas do Brasil. Além de atender aos pobres que já moram nas cidades, esse mercado também fornece moradias para a população pobre que deixa o campo em busca de empregos e melhores condições de vida.

Em termos mundiais, a previsão é que a pobreza que hoje está instalada no campo será transferida para as favelas, que por volta de 2035 conterão a maioria dos pobres do planeta. Esse processo é chamado por Davis de “superurbanização”, a qual, entretanto, não é impulsionada pela oferta de empregos, mas sim pela reprodução da própria pobreza.<sup>34</sup>

Estimativas da ONU indicam que em 2020

[...] o atual nível de 30% de pobreza urbana no mundo pode chegar de 45% a 50% do total de moradores das cidades, o que significa

---

<sup>30</sup> AMIS, PHILIP. Commercialized Rental Housing in Nairobi. In: PATTON, Carl (org.). *Spontaneous Shelter: international perspectives and prospects*. Philadelphia: Temple University, 1988 apud DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 89-90.

<sup>31</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 89-90.

<sup>32</sup> “Os invasores trocam a segurança física e a saúde pública por alguns metros quadrados de terra e alguma garantia contra o despejo. São os povoadores pioneiros de pântanos, várzeas sujeitas a inundações, encostas de vulcões, morros instáveis, montanhas de lixo, depósitos de lixo químico, beiras de estradas e orlas de desertos. [...] Esses locais são o nicho da pobreza na ecologia da cidade, e gente paupérrima tem pouca opção além de conviver com os desastres”. DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 127.

<sup>33</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 97.

<sup>34</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 27.

381 a 455 milhões de residências, comparado a 128 milhões em 2000, um crescimento que representa 297 a 355 por cento de aumento em números absolutos.<sup>35</sup>

Na América Latina o número absoluto de pobres urbanos ultrapassou os do campo ainda na década de 1980, e os dados deixam claro que a pobreza está urbanizando as cidades<sup>36</sup>: “[...] de 1986 a 2002, do aumento total de 45 milhões de pobres, 43 vivem nas cidades”<sup>37</sup>.

Como as fronteiras para os países mais desenvolvidos estão fechadas para a migração dos pobres, “[...] somente a favela continua a ser solução totalmente permitida para o problema do armazenamento da humanidade excedente deste século”<sup>38</sup>, salienta Davis de forma quase catastrófica.

Pesquisas confirmam que o mercado formal não conseguiu atender mais do que 20% do estoque de moradias necessário nos países em desenvolvimento, o que fez com que o mercado imobiliário informal tenha sido responsável por acolher grande parte da demanda na maioria das cidades localizadas no hemisfério sul nos últimos trinta ou quarenta anos.<sup>39</sup>

Além disso, é interessante notar que o crescimento das favelas nesses países ultrapassou os números da urbanização, ou seja, as áreas onde estão as favelas tiveram um acréscimo de habitantes relativamente maior do que o total das áreas urbanas. Na América Latina a informalidade habitacional tem aumentado tanto que em muitas cidades a taxa de crescimento das favelas representa quase o dobro do crescimento do total da população.<sup>40</sup>

Em São Paulo, as favelas cresceram na década de 1990 a uma porcentagem de 16,4% ao ano, enquanto a cidade como um todo não chegou a 2% no mesmo período. Na região amazônica estima-se que 80% do crescimento das cidades têm

---

<sup>35</sup> “[...] it is estimated that by the year 2020, the current 30 per cent level of urban poverty in the world could reach 45 to 50 per cent of the total population living in cities, that is 381 to 455 million households, as compared to 128 million households in 2000, a growth that represents 297 to 355 per cent increase in absolute numbers”. Tradução livre da autora. MORENO, Eduardo López. *Slums of the World*, p. 12.

<sup>36</sup> “A América Latina é também a região mais urbanizada do mundo, tendo 75% da população vivendo em cidades no ano 2000”. OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 18.

<sup>37</sup> “[...] since 1986 until 2002 out of 45 million additional poor 43 live in cities”. Tradução livre da autora. MORENO, Eduardo López. *Slums of the World*, p. 12.

<sup>38</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 200-201.

<sup>39</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 27.

<sup>40</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 24.

ocorrido nas favelas. Este fenômeno se reproduz nas grandes cidades brasileiras, mostrando que o processo de urbanização pode ser sinônimo de “favelização”.<sup>41</sup>

Dados alarmantes mostram que enquanto nos países desenvolvidos os moradores de favelas constituem apenas 6% da população urbana, nos menos desenvolvidos chega-se a 78% dos habitantes, o que corresponde a um terço da população urbana global. Segundo levantamento realizado por Davis, o Brasil é o terceiro país no mundo em número absoluto de habitantes que vivem em favelas, só perdendo para a China e a Índia.<sup>42</sup>

Todos esses números, entretanto, devem ser analisados de forma bastante cuidadosa, pois a maior dificuldade em se mensurar a quantidade de favelados do mundo é justamente a de conceituar estes termos. O problema começa com a falta de acordo sobre o que é uma favela, pois não existe um conceito integrado e amplamente aceito, de forma que cada país acaba por coletar as informações com base em conceitos locais próprios.<sup>43</sup>

A situação se agrava quando se nota que outros conceitos relacionados ao tema, e que são importantes para a identificação das favelas, também não têm uma definição clara, como pobreza, insegurança da posse etc. Apenas recentemente se iniciaram alguns esforços para chegar a um acordo quanto ao conceito de favela, entretanto, as dificuldades encontradas ainda precisam ser superadas.

Entre elas estão: a) a complexidade do conceito, pois uma favela não pode ser definida com base em apenas um parâmetro; b) a relatividade do conceito, já que o que é considerado favela em uma cidade pode não ser em outra, até dentro do mesmo país; c) variações locais, pois as diferenças entre as favelas são muito grandes para se aplicar um critério universal; d) quantidade de mudanças, já que a realidade das favelas muda muito rapidamente tornando difícil a aplicação do mesmo critério por muito tempo; e) delimitação espacial, pois a área das favelas está sujeita a mudanças de jurisdição e dos limites das cidades.<sup>44</sup>

Além dessas dificuldades de conceituação, é de se considerar que nem todos os pobres vivem em favelas propriamente ditas<sup>45</sup>, e que têm de se esforçar para conseguir o lugar menos insalubre e precário para viver. Para resolver a equação da

---

<sup>41</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 27.

<sup>42</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 34.

<sup>43</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 10.

<sup>44</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 10-11.

<sup>45</sup> “e nem todos os favelados são pobres”. DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 36.

moradia, essas famílias têm de levar em consideração diversos fatores: “[...] *custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança*”<sup>46</sup>. Mesmo morar nas ruas pode não ser gratuito, pois nas grandes cidades paga-se a policiais ou quadrilhas pelo chão em que se dorme.<sup>47</sup>

Todas essas informações demonstram a difícil situação em que vive grande parte da população do planeta, e do Brasil, especificamente, e indicam que falta um elemento essencial na vida dessas pessoas: moradia digna. Mas por que é tão importante ter uma moradia digna?

A resposta mais corriqueira é a de que a moradia é uma necessidade básica que deve ser satisfeita para que o ser humano possa viver, assim como os atos de comer, dormir, vestir-se. De fato, alguns autores salientam que a moradia é uma necessidade vital do homem, assim entendida como a que garante sua sobrevivência, sem a qual não subsistiria.

Nesse sentido, Alfonsin considera que as necessidades de alimentação e moradia são tão básicas que nem se deveria discutir como garanti-las a todos os seres humanos, pois não atender é deixar que os homens vivam em um estado quase bestial, animalesco.<sup>48</sup> Para ele, essas necessidades decorrem diretamente do direito à vida, e não as garantir representará um dano irreparável na vida dos afetados. São necessidades para as quais não se pode admitir privação.<sup>49</sup>

Ademais, se uma pessoa não tem suas necessidades mínimas asseguradas, como esperar que ela cumpra os deveres impostos pela vivência social? É dessa forma que Becker encara o problema, mostrando que se uma pessoa não tem suas necessidades mínimas, como a moradia, asseguradas, ela também não irá cumprir seus deveres perante os demais indivíduos, o que levará a não efetivação dos direitos das demais pessoas, colocando em colapso todo o sistema social e também o ordenamento jurídico.<sup>50</sup>

Citando a opinião de autores de correntes teóricas diferentes, como Adam Smith e Emmanuel Levinas, Becker demonstra que a garantia de uma moradia digna

---

<sup>46</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 39.

<sup>47</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 46.

<sup>48</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 23-24.

<sup>49</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 22 e 29.

<sup>50</sup> BECKER, Laércio A. *Posse e moradia à luz da constituição*, p. 87.

é condição de vida do homem; é o pressuposto mínimo para que se exija das pessoas o cumprimento das normas sociais. Nesse sentido, este autor desenvolve o seguinte raciocínio:

[...] (a) se a satisfação das necessidades (inclusive a de uma moradia) é um pré-requisito básico para que se exija de alguém o cumprimento de seus deveres, e (b) se uma pessoa não tem condições de satisfazer sua necessidade de moradia, temos que (c) é impossível exigir que essa pessoa respeite o direito de propriedade alheio (principalmente os vazios urbanos e os latifúndios improdutivos).<sup>51</sup>

Assim, para este autor, a garantia de moradia digna às pessoas é condição imprescindível para a “[...] *sustentação não-violenta da efetividade do próprio ordenamento jurídico capitalista*”<sup>52</sup>.

Mesmo tratando da realidade européia, bastante diferente da brasileira, Pisarello desenvolve raciocínio bastante similar ao de Becker, quando aponta que as informações estatísticas sobre as pessoas que não têm uma moradia digna são preocupantes, mas não apenas para os afetados, e sim para todos os habitantes do planeta. Assim, este autor afirma que considerar uma moradia como um luxo, privilégio ou como algo que deve ser buscado pelos que possam pagar é um “realismo” de olhar pequeno, e uma forma de cinismo moral.<sup>53</sup>

Esse fato fica ainda mais claro, assevera Pisarello, quando se sabe que as condições precárias de moradia de milhões de pessoas não são causadas por azar ou por desígnios inexplicáveis da economia ou da natureza, mas decorrem de decisões humanas concretas, realizadas através de atos ou omissões dos poderes públicos e privados que estabelecem as prioridades para uso dos recursos disponíveis. Para ele, não se pode explicar as dificuldades de acesso à moradia utilizando-se o argumento da falta de recursos, já que isso apenas significa que a garantia dessa necessidade não é possível sem reduzir o conforto das classes economicamente favorecidas.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> BECKER, Laércio A. *Posse e moradia à luz da constituição*, p. 88.

<sup>52</sup> BECKER, Laércio A. *Posse e moradia à luz da constituição*, p. 88.

<sup>53</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 35.

<sup>54</sup> O autor exemplifica essa realidade mostrando que “*En efecto, muchas de las vulneraciones a los derechos habitacionales que tienen lugar en Europa suelen producirse en entornos caracterizados por un alto nivel de construcción, por un número elevado de viviendas vacías y de segunda residencia, o por la existencia de una fuerte discriminación en el acceso de los colectivos más vulnerables, desde jóvenes y personas mayores hasta trabajadores inmigrantes*”. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 34-35.



Também não se pode acreditar que as coisas poderão ficar como estão infinitamente, assegura Pisarello, pois

[...] as enormes desigualdades na distribuição de recursos habitacionais só poderão subsistir ao preço da degradação progressiva das condições ambientais e sanitárias e de um crescimento exponencial da violência social. Nesse contexto, só uma satisfação igualitária e razoável das necessidades habitacionais permitiria diminuir a enorme brecha que separa as zonas empobrecidas do planeta das opulentas, as urbanas das rurais, evitando as migrações massivas e facilitando a existência de cidades mais habitáveis, sustentáveis e seguras. Não apenas para os afetados diretos, mas inclusive para aqueles que desfrutam de situações de privilégio.<sup>55</sup>

Essas razões mostram a necessidade de se garantir a moradia enquanto um direito, pois esta é indispensável para a sobrevivência dos homens, e para que estes possam levar uma vida mais segura, independente e autônoma. É justamente pela centralidade da moradia na vida das pessoas, por esta consumir grande parte de seus orçamentos, e condicionar sua auto-estima e bem-estar, que se deve conceber o acesso à moradia como um direito exigível perante os poderes públicos e o resto da sociedade.<sup>56</sup>

Justamente por estar tão relacionada às condições de sobrevivência do homem que a não efetivação do direito à moradia pode afetar a concretização de diversos outros direitos, como o direito ao trabalho, à integridade física, à educação, à saúde, ao livre desenvolvimento da personalidade, à privacidade e à vida familiar, e pode atingir até mesmo o direito à livre participação política.<sup>57</sup>

Ademais, pela íntima relação com a possibilidade de exercer tantos outros direitos, muitos autores veem uma forte ligação entre o direito à moradia e o direito à personalidade no ordenamento brasileiro, indicando aquele como decorrência deste.<sup>58</sup> Nesse sentido, Becker analisa as teorias antropológicas de Damatta para

---

<sup>55</sup> “*Las enormes desigualdades en la distribución de recursos habitacionales sólo pueden subsistir al precio de una degradación progresiva de las condiciones ambientales y sanitarias y de un crecimiento exponencial de la violencia social. En ese contexto, sólo una satisfacción igualitaria y razonable de las necesidades habitacionales permitiría salvar la enorme brecha que separa las zonas empobrecidas del planeta de las opulentas, y las urbanas de las rurales, evitando las migraciones masivas y facilitando la existencia de ciudades más habitables, sostenibles y seguras. No sólo para los afectados directos sino incluso para quienes disfrutan de situaciones de privilegio*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 36.

<sup>56</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 25.

<sup>57</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 25.

<sup>58</sup> Neste sentido: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *Revista Jurídica Themis*,

afirmar que o fato de não se ter uma casa, no Brasil, “[...] significa ser condenado à indignidade da condição de mero indivíduo; é se ver impedido de ser efetivamente uma pessoa”<sup>59</sup>, daí a sua relação com o direito à personalidade.

Demonstrada a importância da moradia e de sua afirmação como um direito para a realização de condições de vida digna para as pessoas, faz-se necessário conhecer a regulamentação normativa que assegura tal direito.

## 1.2. A proteção da moradia no direito internacional e nacional

O primeiro documento legislativo internacional que expressamente mencionou a proteção ao direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948, que coloca a habitação como um dos requisitos necessários para que a pessoa tenha um padrão de vida adequado,<sup>60</sup> junto a um rol extenso de direitos sociais, em seu art. XXV:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>61</sup>

A partir deste documento, diversas outras normas internacionais vieram à regular de forma ou outra o direito à moradia, podendo ser citadas como mais importantes: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966; a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e

---

Edição Especial Semana Acadêmica do CAHS. Curitiba: CAHS, p. 57-83, 2008; e SOUZA, Sérgio Inglesias Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa de suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>59</sup> BECKER, Laércio A. *Posse e moradia à luz da constituição*, p. 110-111.

<sup>60</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 89-90.

<sup>61</sup> DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

membros de sua família de 1977; a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.<sup>62</sup>

Destes, deve-se destacar o papel exercido pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pela importância que teve para o desenvolvimento do tema. De fato, o PIDESC, instituído em 1966, dá tratamento específico aos direitos sociais mencionados na Declaração Universal.<sup>63</sup> Entretanto, sua importância decorre não de seu texto, mas do fato de que a partir de sua instituição houve um grande desenvolvimento do conteúdo do direito à moradia.<sup>64</sup>

O artigo 11 deste Pacto indica que

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>65</sup>

Para monitoramento do cumprimento do PIDESC pelos países signatários, a ONU criou em 1985 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC) que tem a função de supervisionar a implementação do Pacto. Assim, os Estados Partes devem apresentar periodicamente a este Comitê informes sobre a forma como estão implementando os direitos relacionados no Pacto. Após analisar estes informes, o Comitê DESC deve emitir recomendações para que o Estado deixe de violar direitos ou realize ações mais efetivas para concretização destes.

Ademais, já em sua segunda reunião o Comitê DESC iniciou a “[...] *prática de emitir Comentários Gerais (CG) que contribuam para delimitar o alcance dos artigos contidos no Pacto*”<sup>66</sup>. Tais Comentários equivalem à jurisprudência deste Comitê em relação ao estabelecido no Pacto, e passaram a servir como fonte de interpretação autorizada para a aplicação dos artigos do PIDESC pelos Estados signatários.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, pp. 90.

<sup>63</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, pp. 90-91.

<sup>64</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, pp. 59-60.

<sup>65</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 591*, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>66</sup> “[...] *práctica de emitir Observaciones Generales (OG) que contribuyan a delimitar el alcance de los artículos contenidos em el Pacto*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 66.

<sup>67</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 66.

Dos Comentários emitidos até o presente, dois são fundamentais para o estabelecimento do conteúdo e dos elementos do direito à moradia: os Comentários Gerais n. 4, sobre o direito a uma moradia adequada, e n. 7, sobre despejos forçados.

Destes, o Comentário Geral n. 4 foi o documento internacional que teve maior precisão na delimitação do conteúdo do direito à moradia. Este Comentário será explicitado mais detidamente no segundo capítulo, mas por ora, importa mencionar que ele indica alguns elementos essenciais que sempre devem estar presentes para se considerar uma moradia como digna, quais sejam: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; g) adequação cultural.<sup>68</sup>

O PIDESC foi ratificado pelo Brasil e transformado no Decreto n. 591 de 1992, que determina que o Pacto “[...] será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém”<sup>69</sup>. Por isso, o conteúdo de tal Pacto e, por consequência, os Comentários dele decorrentes, são normas no âmbito interno e devem ser aplicados pelo Estado brasileiro para efetivação do direito à moradia nos termos acima mencionados.

Outros dois documentos internacionais importantes, mesmo não tendo força normativa, são duas declarações resultantes de conferências promovidas pela ONU: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, de 1976, e a Declaração de Istambul – Agenda Habitat II, de 1996. O grande avanço consignado nessas declarações foi o fato de a moradia ter sido considerada um direito básico da pessoa humana (Habitat I) e de o direito à moradia ter sido reconhecido como um direito fundamental de realização progressiva, com previsão quanto ao seu conteúdo e extensão, além da menção quando às responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários (Habitat II).<sup>70</sup>

Como se pode perceber, estes documentos legislativos ainda não representam um ponto final na delimitação de um conteúdo para o direito à moradia,

---

<sup>68</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>69</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 591*, de 6 de julho de 1992. Art. 2º. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>70</sup> SAULE JUNIOR. Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 121-123; e SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 198.

mesmo tendo sido a década de 1990 o período em que mais se discutiu e delimitou os fundamentos legais deste direito. Importantes avanços dessas discussões foram o reconhecimento do direito à moradia como fundamental para a fruição de todos os direitos humanos e o estabelecimento de uma visão integrativa destes direitos, ou seja, da noção de que eles somente poderão dar melhores condições de vida à população se forem efetivados de maneira conjunta e integrada.<sup>71</sup>

No âmbito nacional, alguns autores afirmam que o direito à moradia já estava garantido pela Constituição de 1988 desde sua promulgação. Esta posição é fundamentada através da interpretação de algumas disposições constitucionais que de certa forma garantiam uma moradia ao cidadão: o art. 7º, IV, que coloca a moradia como um dos elementos vitais que deve ser atendido pelo salário mínimo; o art. 23, IX, que trata da competência comum entre União, Estados e Municípios para promoção de programas relacionados à construção de moradias e melhorias habitacionais; além dos dispositivos sobre a função social da propriedade e a usucapião especial urbana.<sup>72</sup>

Entretanto, este direito só foi formalmente incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que o adicionou ao rol dos direitos sociais do artigo 6º. Após esta inclusão, não há mais dúvida de que esse é um direito fundamental consagrado pelo ordenamento brasileiro.

Além disso, fica clara a estreita ligação entre esse direito e o princípio da dignidade da pessoa humana, já que o conteúdo do direito à moradia intenta garantir condições materiais mínimas para a existência digna da pessoa. A respeito do tema, esclarece Sarlet:

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 31.

<sup>72</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 199; e SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 166-167.

<sup>73</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 200.

Por isso, apesar de a Carta Constitucional não ter delimitado os requisitos para que se considere efetivado esse direito, pela conexão existente entre esse e o princípio da dignidade da pessoa humana, é de se considerar que o direito à moradia só restará garantido quando se atingirem parâmetros mínimos indispensáveis a uma vida digna.<sup>74</sup>

Ainda quanto ao ordenamento nacional, importante avanço legislativo foi a publicação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/01, que veio regulamentar o planejamento das cidades e fixar diretrizes gerais para a política urbana, sendo suas principais inovações, no que tange à efetivação do direito à moradia, a introdução de requisitos para que uma propriedade urbana cumpra sua função social, e a definição do conceito de função social da cidade, que se resume na possibilidade de todos os habitantes terem as mesmas condições de acesso à infra-estrutura e serviços, sem que sua situação financeira seja condicionante de seu usufruto do que a cidade oferece.

Ademais, o Estatuto da Cidade indica diversos instrumentos que podem ser utilizados para se garantir o direito à moradia, direta ou indiretamente, como a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, o IPTU progressivo, a regularização fundiária, entre outros. Apesar da indicação desses instrumentos, não foram estabelecidas formas de garantir que eles serão utilizados pelo Estado, o que significa que não existe uma obrigação real do Estado brasileiro de aplicar tais instrumentos.

Após esta breve análise, percebe-se que a legislação brasileira não estabeleceu um conteúdo preciso para o direito à moradia, e tampouco indicou formas específicas de garantir sua proteção e efetivação direta. Esse tratamento “vago” dado ao tema habitacional pelos documentos legislativos é uma constante, pois também se repete nas legislações de diversos outros países, que apesar de preverem proteção ao direito à moradia, não indicam formas ou recursos para sua satisfação.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 201-202.

<sup>75</sup> Pisarello indica que as constituições dos seguintes países passaram a proteger o direito à moradia a partir da década de 1980: “Argentina, Bélgica, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Irã, Itália, Mali, México, Nicaragua, Panamá, Paraguai, Perú, Portugal, Federación Rusa, Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica, España y Uruguay”. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 44-45.

Deste modo, apesar de muitos países terem realizado o reconhecimento formal do direito à moradia em suas legislações, percebe-se uma grande distância entre as normas e a prática de proteção deste direito, já que a falta de indicação dos elementos mínimos que compõem esse direito, e que poderiam ser diretamente demandados dos Estados, faz com que seja difícil ocorrer sua efetivação concreta.<sup>76</sup>

No caso brasileiro, acredita-se que a legislação vigente é suficiente para efetivação do direito à moradia, pois as normas existentes indicam um norte para a proteção deste direito, e se utilizadas em conjunto com a legislação internacional que foi ratificada pelo Brasil, podem fornecer subsídios suficientes para criação e implementação de políticas públicas.

E mesmo que assim não fosse, por ser um direito fundamental inscrito no rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição, o direito à moradia deve ter aplicação imediata, nos termos do art. 5º, § 1º desta Carta. Isso se justifica, para além dos motivos já previamente levantados, por ser o direito à moradia um preceito constitucional, ou seja, uma norma jurídica, como as demais, que não pode ser violada ou impedida de alcançar efetivação por falta de legislação específica que regule a matéria.<sup>77</sup>

Nessa linha, Saule explicita o sentido dessa aplicação imediata:

[...] significa, por exemplo, a adoção pelo Poder Judiciário de procedimentos internos que viabilizem as ações de usucapião urbano coletivo, tendo por objetivo simplificar as exigências documentais para a instrução da ação, da definição do procedimento e critérios pela União, Estados e Municípios para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia, nas áreas públicas ocupadas por população de baixa renda.<sup>78</sup>

Concorda-se também com Saule quando este afirma que, além da aplicabilidade imediata, o direito à moradia tem eficácia plena, ou seja, o Estado brasileiro tem o dever imediato de adotar políticas, ações e outras medidas que possam ser depreendidas do texto constitucional de forma a efetivar esse direito, especialmente para aqueles que se encontram em estado de pobreza e miséria, em vista do objetivo de erradicação da pobreza inscrito na Carta constitucional.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 34.

<sup>77</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 179.

<sup>78</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 176.

<sup>79</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 183.

Sabe-se, entretanto, que a garantia do direito à moradia da parcela pobre da população geralmente envolve interesses de proprietários, incorporadores e construtores, que têm influência direta nos poderes governamentais, e com isso dificultam a aplicação de normas que de alguma forma contrariem seus interesses. Por esse e outros motivos, o estabelecimento de obrigações estatais mais claras poderia facilitar a implementação do direito à moradia.

Nesse sentido, Pisarello ressalta que este direito, como a maioria dos direitos sociais, ainda é visto como um direito “vago”, que promete muito, mas especifica pouco. Justamente por isso ainda é colocado por muitos autores como uma norma programática, que teria apenas o “[...] objetivo de estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público”<sup>80</sup>, não sendo possível ao cidadão ter o direito imediato a prestações definidas, já que esse direito não seria diretamente aplicável.<sup>81</sup>

Entretanto, esse autor demonstra que essa visão sofre de claros preconceitos ideológicos, que remontam da clássica diferenciação entre direitos civis e políticos e direitos sociais, que para ele está ultrapassada. Isso porque a classificação de “princípios programáticos não vinculantes”<sup>82</sup> não atende a complexidade dos direitos fundamentais, que podem demandar obrigações expressas dos governantes, que deverão ser cumpridas com medidas imediatas, de acordo com o máximo de recursos disponíveis.<sup>83</sup>

Dessa forma, o direito à moradia deve ser visto tanto como um direito de defesa quanto como um direito prestacional. Na dimensão negativa, ou de defesa, o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, o que coloca o direito à moradia como forma de proteção frente às violações praticadas pelos particulares e pelo Poder Público.<sup>84</sup> Nessa toada, Sarlet esclarece que

O Estado, assim como os particulares, tem o dever jurídico de respeitar e de não afetar (salvo no caso de ingerências legítimas) a moradia das pessoas, de tal sorte que toda e qualquer medida que

---

<sup>80</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 114.

<sup>81</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, p. 143.

<sup>82</sup> “Princípio programático no vinculante”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 42.

<sup>83</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 41-42.

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 314.



corresponda a uma violação do direito à moradia é passível, em princípio, de ser impugnada também pela via judicial.<sup>85</sup>

Já a dimensão positiva ou prestacional exige que o Estado cumpra prestações normativas e materiais de proteção e concretização desse direito, de modo a garantir uma segurança material mínima para uma vida digna:

[...] direito de defesa e direito a prestações, incluindo tanto prestações de cunho normativo, quanto material (fático) e, nesta dupla perspectiva, vincula as entidades estatais e, em princípio, também os particulares, na condição de destinatários deste direito, muito embora se possa controverter a respeito do modo e intensidade desta vinculação e das consequências jurídicas possíveis de serem extraídas a partir de cada manifestação do direito à moradia.<sup>86</sup>

Não é objeto deste trabalho a análise mais aprofundada destes conceitos e das consequências que advém deste entendimento acerca do direito à moradia; entretanto, no intuito de estabelecer um parâmetro conceitual mínimo do que significa o direito à moradia no desenrolar desta pesquisa, será adotada aqui a visão constitucionalmente consagrada deste como um direito social, que no entendimento de José Afonso da Silva significa

que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.<sup>87</sup>

Ademais, não se pode esquecer que existe uma conexão fundamental entre as dimensões negativa e positiva dos direitos fundamentais, de forma que na conceituação acima mencionada deve-se acrescentar a dimensão de defesa que também deve ser reconhecida para proteção da moradia contra quaisquer interferências indevidas.

De outro lado, apesar de a moradia enquanto estrutura física poder ter algum valor patrimonial, este não pode ser o viés de análise do direito à moradia, que visa garantir um padrão de vida digna para os seres humanos. Por isso, este direito deve

---

<sup>85</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *Revista Jurídica Themis*, p. 71.

<sup>86</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 203.

<sup>87</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 285-286.

ser analisado na dimensão que o liga à proteção da dignidade da pessoa humana, e assim deve ser protegido e resguardado.<sup>88</sup>

Também deve ser afirmada a posição de que o direito à moradia é um direito autônomo frente aos demais,<sup>89</sup> e que seu conteúdo deve advir de uma interpretação tanto tópica quanto sistemática, pois se devem analisar além das fontes nacionais e internacionais deste direito, os demais direitos fundamentais que com ele têm conexão. Isso porque o direito à moradia, como a maioria dos direitos fundamentais, mesmo sendo autônomo, é marcado por “zonas de sobreposição”<sup>90</sup> com outras esferas que também são autonomamente protegidas, como a vida, a alimentação, a saúde, a privacidade e a intimidade, o meio ambiente etc.<sup>91</sup>

De todas as conexões que o direito à moradia tem com outras esferas, a que existe com a propriedade parece ser uma das mais ressaltadas quando aparece um conflito envolvendo a moradia da população pobre nas cidades. A análise deste tema, extremamente relevante pra a compreensão do direito à moradia, poderia ser objeto de um estudo a parte, dadas as proporções que poderia ter tal pesquisa. Entretanto, apenas para esclarecer a posição que aqui se toma, é importante frisar que para proteger o direito à moradia não necessariamente se precisa garantir a propriedade.

De fato, mesmo no ordenamento brasileiro existem instrumentos jurídicos que garantem a moradia sem a propriedade de um imóvel. Apenas a título de esclarecimento pode-se citar a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia<sup>92</sup>,

---

<sup>88</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 203.

<sup>89</sup> Nesse sentido: SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 167; SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 201; ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 36.

<sup>90</sup> Termo usado por Sarlet. SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: Centro Acadêmico Hugo Simas. *Revista Jurídica Themis*, p. 67-68.

<sup>91</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. In: Centro Acadêmico Hugo Simas. *Revista Jurídica Themis*, p. 67-68.

<sup>92</sup> BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória n. 2220*, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

a Concessão de Direito Real de Uso<sup>93</sup>, e algumas formas de locação social criadas pelos municípios<sup>94</sup>.

Além disso, Sarlet menciona que a existência digna do ser humano está intrinsecamente ligada ao fato de este ter um local de abrigo, mas não ao fato de ter uma propriedade. Por essa razão esse autor defende que, muitas vezes, o direito à moradia poderá assumir posição preferencial em relação ao direito à propriedade, inclusive para justificar restrições necessárias a esse direito, que já está constitucionalmente limitado pelo cumprimento de sua função social.<sup>95</sup>

Analisados brevemente os documentos legislativos que asseguram proteção ao direito à moradia, cumpre então conhecer as dificuldades para a efetivação deste direito no contexto nacional.

### **1.3. Os obstáculos para efetivação do direito à moradia**

Como garantir efetividade aos direitos sociais é um problema bastante discutido na bibliografia jurídica. Em relação ao direito à moradia, entretanto, algumas questões de fundo devem ser analisadas, pois a concretização deste direito está diametralmente condicionada por outras esferas da vida social, como a propriedade, o mercado habitacional, as legislações urbanísticas etc.

Assim, seria prudente questionar porque muitas famílias não têm uma casa para morar, ou moram precariamente em áreas inadequadas. Alguns pesquisadores já arriscaram respostas para essa pergunta, como: a) o crescimento demográfico é maior do que a capacidade estatal de produzir moradias para todos; b) o mercado

---

<sup>93</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto-lei n. 271*, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0271.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>94</sup> Como o programa “bolsa-aluguel” criado pela Prefeitura de São Paulo para atender famílias carentes. Vide SÃO PAULO. *Instrução Normativa SEHAB-G n. 01*, de 19 de fevereiro de 2004. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Bolsa Aluguel Municipal, nos termos da Resolução CMH nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVASEHAB01-2004\\_1252606242.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVASEHAB01-2004_1252606242.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>95</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, p. 201.

habitacional formal não consegue atender a demanda da população mais pobre; c) não há terras adequadas e suficientes para todos morarem, entre outras.

Nenhuma dessas respostas é capaz de atingir a totalidade do problema, e por isso, algumas questões serão a seguir levantadas na tentativa de delimitar as bases do problema da efetivação do direito à moradia.

A primeira questão a ser analisada é a do crescimento populacional, que já foi apontado como causador da falta de moradias. Aceitar este argumento, entretanto, levará a conclusões como a necessidade de controle do aumento populacional, que não pode ser considerada válida de forma alguma. Ademais, esta argumentação coloca os pobres como responsáveis pela pobreza, revivendo a moral malthusiana, como bem lembrou Ribeiro.<sup>96</sup>

Outra questão é a do acesso a terra. Alfonsin demonstra que existem três modos de acesso a terra no Brasil: a) através do mercado habitacional formal, pelo qual se adquire a propriedade de um imóvel, o que só pode ser feito por quem tem condições financeiras para tanto; b) através de ajuda governamental, comprando um imóvel construído ou financiado pelo poder público; c) ocupando imóveis de terceiros, por falta de outra opção.<sup>97</sup>

Analisando-se essa realidade com base nos dados indicados no início deste capítulo percebe-se: a) que os pobres urbanos não têm condições de acessar o mercado formal; b) que as políticas públicas habitacionais existentes alcançam pequena parcela dos que realmente necessitam; c) que a muitos só resta a opção de ocupar, como ficou bem evidente em vista dos dados alarmantes sobre favelas e assentamentos irregulares no Brasil e no mundo.

O fato de muitas pessoas só terem como opção morar em terrenos alheios, entretanto, não pode ser visto como “culpa” dos que necessitam. Como demonstrado por Maricato, a “invasão” de terras no Brasil é estrutural e institucionalizada, e realizada não apenas pelos que precisam, mas também pelos que querem se apoderar cada vez mais deste bem. Ora, a grilagem de terras no país é fato notório e noticiado todos os dias. Em vista desse fato, Maricato chega a

---

<sup>96</sup> RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*, p. 8-9.

<sup>97</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 143-144.

afirmar que a “invasão” de terras é mais regra do que exceção nas grandes cidades brasileiras.<sup>98</sup>

Mas por que o acesso a terra é tão desigual, e condicionado ao poder econômico? Osório busca a resposta no passado colonial existente na América Latina, mostrando que a distribuição igualitária de terras é um problema não resolvido, entre outros fatores, por não se ter realizado no Brasil uma verdadeira reforma agrária.<sup>99</sup> A concentração da terra rural nas mãos de poucos fez com que o êxodo rural fosse altíssimo, galgando à América Latina dois importantes títulos: de região mais urbanizada, e de região mais desigual do planeta.<sup>100</sup>

Por isso, esta autora acredita que não é possível discutir separadamente a questão da falta de moradia adequada e da falta de acesso a terra pelas populações pobres, que resultam significativamente da ausência de realização das reformas agrária e – mais recentemente – urbana, e da concentração e especulação imobiliárias praticadas por poucos proprietários.<sup>101</sup>

Esta questão, chamada por Ribeiro de problema fundiário, condiciona a possibilidade de efetivação do direito à moradia, pois a terra, local onde se constrói a moradia, está monopolizada por poucos como propriedade privada.<sup>102</sup> Assim, pelo fato de a terra ser um bem escasso, não passível de reprodução, sua apropriação por poucos acaba condicionando seu valor, e excluindo a possibilidade de seu uso pelos que não podem pagar.

O fato de a terra ser um bem que pode ser facilmente divisível e apropriável – diferentemente da água e do ar – permitiu que ele fosse transformado em mercadoria, e vendido como outro bem qualquer.<sup>103</sup> Quanto a isso vale a pena mencionar a clássica frase de Rousseau sobre a propriedade privada:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer *isto é meu* e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes,

---

<sup>98</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 152-154.

<sup>99</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 17-19.

<sup>100</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 17-18.

<sup>101</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 21.

<sup>102</sup> RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*, p. 31-32.

<sup>103</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 9.

guerras, assassínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: 'Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém!'<sup>104</sup> (grifo no original)

Apesar da propriedade da terra no Brasil ser em larga escala privada, sabe-se, entretanto, que seu valor não é o mesmo em todos os lugares. O valor do solo é condicionado por diversos fatores, em geral externos a ele, como a localização, o acesso a equipamentos e infraestrutura públicos, o aquecimento do mercado habitacional, as restrições legais e administrativas para seu uso etc.

Por isso, o acesso a terra de quem não pode pagar pelo “bom” solo é realizado nas encostas, nas áreas sujeitas a alagamentos, nos imóveis periurbanos desvalorizados.<sup>105</sup> Essa desigualdade de acesso a terra leva à proliferação de assentamentos precários e informais, bem noticiada no início deste capítulo.

Não deveria ser necessário salientar a importância da terra, do solo, para a vida. Também não deveria ser necessário mostrar que a terra não pode ser vista apenas como propriedade, apropriável por poucos em desfavor de muitos. Entretanto, mal não faz lembrar aqui as belas palavras de Marés quando trata do tema:

[...] a terra ainda é sinônimo de vida, apesar de tanta matança ter havido em seu nome. E é vida não só porque oferece frutos que matam a fome, mas porque purifica o ar que se respira e a água que se bebe. Fosse pouco, dá ainda o sentido do viver humano, sua referência, sua história, sua utopia e seu sonho. [...] A cultura que confunde a terra e sua função humana, social, com o direito abstrato de propriedade, exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida.<sup>106</sup>

Por isso, importante ressaltar a afirmação de Alfonsin de que a terra é um espaço sobre o qual convergem direitos alheios aos do seu proprietário, e que muitas vezes têm valor muito superior a esse direito individual.<sup>107</sup> Ainda, indica que o direito de propriedade não existe por cumprir uma função social, mas só existe quando cumpre essa função. O não cumprimento dessa função social seria uma

---

<sup>104</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, p. 259.

<sup>105</sup> DAVIS, Mike. *Planeta favela*, p. 127.

<sup>106</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*, p. 15.

<sup>107</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 72.

onerosidade excessiva, que pesaria sobre toda a sociedade.<sup>108</sup> Pode-se dizer que uma das funções sociais da propriedade é servir de local de abrigo, moradia, para aqueles que não a têm.

Dessa forma, o direito de propriedade deve ser exercido dentro de limites que não atinjam direitos de outros, não-proprietários, e de forma a respeitar os interesses coletivos estabelecidos pelo Estado brasileiro.<sup>109</sup> Caso isso ocorresse, acredita-se que um grande empecilho para a falta de moradias já estaria solucionado.

Outro fator bastante levantado pelos pesquisadores como dificultoso para a oferta de moradias para os mais pobres é o mercado habitacional dito formal. O principal argumento é o de que este mercado não consegue atender suficientemente a população mais pobre, que não tem recursos para pagar pelo preço exigido pelos imóveis “legais”, feitos conforme os padrões exigidos para loteamento e construção.

Vários autores indicam esta questão como sendo estrutural da forma de produção capitalista, na qual os salários são baixos e as condições de reprodução da vida dos trabalhadores fazem com que eles só consigam pagar pelas necessidades mais imediatas.

Ribeiro mostra como não se pode chamar de “demanda” por moradia, no sentido capitalista do termo, o número de pessoas que precisam de uma moradia, mas que não tem condições de pagar o preço por ela. Assim, o fato de existir um déficit habitacional mostra justamente que existem pessoas que estão excluídas do mercado de moradias. Para o autor, as razões dessa exclusão são a profunda desigualdade de renda e as condições impostas pela produção capitalista de moradias.<sup>110</sup>

Nessa mesma linha de pensamento, Villaça demonstra que no capitalismo a moradia foi transformada em mercadoria, como vários outros bens necessários para a sobrevivência do homem, mas que mesmo assim o mercado não tem condições de ofertar moradia a todos.<sup>111</sup> Este fato decorre, explica Maricato, do próprio processo de urbanização, que se caracteriza pela industrialização com baixos salários, e que não inclui no valor recebido o suficiente para que o trabalhador

---

<sup>108</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 199.

<sup>109</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*, p. 169.

<sup>110</sup> RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*, p. 9.

<sup>111</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 11.

adquira uma casa. No Brasil, os salários nunca foram regulados pelo preço da moradia, afirma Maricato, mesmo no período chamado “desenvolvimentista”.<sup>112</sup>

Ademais, os financiamentos para a população de baixa renda são quase impossíveis.<sup>113</sup> Mesmo no período de criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e de existência do Banco Nacional da Habitação (BNH), não se conseguiu viabilizar financiamentos para a faixa de renda de zero a três salários mínimos. Nos anos 1990, os financiamentos oferecidos só atingiam a população que ganhava acima de dez salários mínimos.<sup>114</sup> Para dimensionar o problema, Maricato indica que “[...] entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil enquanto que uma estimativa mostra que apenas 700 mil moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado”<sup>115</sup>.

Essa impossibilidade de o mercado habitacional atender à população de baixa renda fez com que o acesso à moradia por essas famílias se desse basicamente pela ocupação de terras com autoconstrução e pelo mercado informal de moradias. Assim, os que não têm recursos para adquirir um imóvel através do mercado formal têm de recorrer a outras formas para assegurar à sua família uma moradia.

Isso indica que a demanda que o mercado formal consegue atingir é apenas a demanda solvável, ou seja, a da parcela da população que tem condições de pagar pelo imóvel oferecido.<sup>116</sup> O problema da solvabilidade, ou seja, da capacidade de compra, “[...] é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia comparativamente ao poder de compra do conjunto da população”<sup>117</sup>, afirma Ribeiro. Em parte, isso decorre do fato de que o salário só garante as necessidades de consumo imediatas, ou seja, “[...] a moradia desta noite e não a de amanhã”<sup>118</sup>.

O alto valor da moradia e os baixos salários da população não são, entretanto, os únicos empecilhos para que o mercado possa fornecer moradias para

---

<sup>112</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 155.

<sup>113</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 6.

<sup>114</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 155-156.

<sup>115</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 156.

<sup>116</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 12.

<sup>117</sup> RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*, p. 38.

<sup>118</sup> RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*, p. 38.



toda a população. A questão territorial também é um grande obstáculo, pois o fato de a moradia estar necessariamente vinculada ao solo impede que ela seja produzida em larga escala e distribuída aos seus “consumidores”, como ocorre com outros bens também necessários à sobrevivência.<sup>119</sup>

Exatamente por depender da terra, por dever estar assentada em algum lugar, é que a moradia não pode ser desvinculada de outros fatores, como proximidade de locais de comércio, de equipamentos públicos, infraestrutura urbana etc. Essa vinculação, além de encarecer a moradia, faz com que sua construção dependa de inúmeros fatores, dificultando o processo de produção, circulação e consumo, que deve ocorrer com as mercadorias no sistema capitalista.<sup>120</sup>

Por isso, a moradia, vista como mercadoria pelo mercado habitacional, só pode ser acessada pelos que tenham condições de pagar por ela. Por saber que grande parte da população brasileira não consegue inserir-se neste mercado, faz-se necessária a existência de alternativas para garantir o direito à moradia dessas pessoas, o que pode ocorrer tanto através de políticas de financiamento e subsídios públicos quanto pela regulação do mercado habitacional, com incentivos e restrições, de forma a forçar que parte da produção deste setor volte-se para o atendimento da faixa populacional de menor renda.

Outro obstáculo para o atendimento a toda população pelo mercado de moradias é a questão do mercado privado de terras. Isso porque o fato de a terra, lugar onde a moradia deve ser construída, estar condicionada pela propriedade privada, e nas mãos de poucos proprietários e incorporadores, faz com que seu preço seja muito elevado, especialmente quando está bem localizada, perto de equipamentos públicos, infraestrutura e outras facilidades.<sup>121</sup>

O alto preço das terras dotadas de serviços básicos necessários e localizadas nas proximidades das cidades faz com que a população de baixa renda tenha que adquirir (quando consegue acessar o mercado formal) um imóvel distante e com difícil acesso aos serviços e equipamentos públicos. Para os que nem isso conseguem, só resta os imóveis que não são considerados úteis para o mercado, pois não podem ser loteados e vendidos para uso, como é o caso dos imóveis ambientalmente protegidos, com inclinação excessiva, sujeitos a alagamentos etc.

---

<sup>119</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 16.

<sup>120</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 17.

<sup>121</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 17.

Ademais, o fato de muitos imóveis dotados de toda infraestrutura, e geralmente localizados nas áreas mais centrais das cidades, serem usados para especulação imobiliária, faz com que novas habitações tenham que ser construídas em terrenos cada vez mais distantes do centro, urbanizando partes longínquas das cidades, o que gera um processo de conurbação entre diversos municípios e o aumento da mancha urbana, acabando com áreas rurais importantes.

Também ressaltada pelos pesquisadores é questão da “exclusão urbanística”, conforme denominação de Maricato.<sup>122</sup> Esse processo, que é decorrência do fato de pessoas não terem outra opção de moradia que não seja fora dos padrões “legais” da cidade, também é uma forma de retroalimentar a pobreza e a exclusão. Isso porque o fato de morar em um local tido como “ilegal” acaba gerando outras formas de exclusão, como a falta de acesso à saúde, educação, alimentação adequada etc.

Aqueles que não têm condições de adquirir uma moradia através do mercado formal estarão, muito provavelmente, descumprindo a legislação. “*Quem estiver fora do mercado está fora dos Códigos*”<sup>123</sup>, assevera Villaça, que acredita que a população mais pobre não tem mesmo condições de adquirir uma casa dentro dos padrões legais e urbanísticos, pois essas regras são muito restritas e só abrangem a realidade de quem tem condições econômicas melhores.<sup>124</sup>

Indo mais além nesse raciocínio, Maricato afirma que o urbanismo brasileiro “[...] não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas”<sup>125</sup>. Isso significa que as regras criadas para o planejamento e regulação urbanística das cidades brasileiras visam atender as demandas de apenas uma parte da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades, de um lado, e privilégios, de outro.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 122.

<sup>123</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 45.

<sup>124</sup> VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, p. 45.

<sup>125</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 122.

<sup>126</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 122.

Dessa forma, enquanto uma parte da cidade é planejada às minúcias, a outra é deixada sem planos nem ordem, na “ilegalidade”.<sup>127</sup> Esse processo, entretanto, não é novo, como demonstra Osório:

Frente à urbanização crescente, os governos passaram a produzir normas para dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo. As leis urbanas reguladoras do uso e ocupação do solo nas cidades, aprovadas por municípios, departamentos ou distritos, tais como os planos diretores, os códigos de obras, as regras de parcelamento do solo, edificações, zoneamento, estabeleciam padrões ideais de cidade que geraram diferenciais no preço das terras regulamentadas e bem localizadas em relação àquelas das periferias, sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou e excluiu territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar por um terreno urbanizado e bem localizado.<sup>128</sup>

Esse processo de criação de leis que regulassem o uso do solo urbano tinha como pretensão dirigir ordenadamente a ocupação do solo, utilizando-se de regras universais e genéricas, que pudessem separar e hierarquizar os diferentes tipos e padrões de uso do solo. Contudo, o resultado dessa regulação foi a criação de uma paisagem dividida entre a cidade formal, que tem suas propriedades e edificações em conformidade com os parâmetros legais, e a cidade informal, que abriga as moradias da parcela pobre da população, que deste modo fica excluída do usufruto dos bens, serviços e oportunidades da cidade.<sup>129</sup>

É nesse sentido que Osório menciona que “[...] a ilegalidade é, portanto, subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos a terra e a moradia”<sup>130</sup>. Esta mesma fundamentação é usada por Maricato, que afirma que a ilegalidade é funcional, já que ela serve para manter as “[...] relações políticas arcaicas, um mercado imobiliário restrito e especulativo, e a aplicação arbitrária da lei”<sup>131</sup>, confirmando as relações clientelista e de favor.

---

<sup>127</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 122.

<sup>128</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 27.

<sup>129</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 27.

<sup>130</sup> OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*, p. 27.

<sup>131</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 123.

De outro lado, as consequências dessa ilegalidade são perversas para todos os habitantes do planeta, e não apenas para a população que sofre diretamente os danos pelas condições precárias em que vive. Ficam comprometidas não apenas a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida urbana, mas também as relações democráticas e mais igualitárias e a ampliação da cidadania.<sup>132</sup>

Em vista dessa dualidade entre super-regulamentação da cidade formal e radical flexibilidade da cidade informal, Maricato indica que não é por falta de planos nem legislação urbanística que as cidades brasileiras apresentam graves problemas e crescem de modo predatório.<sup>133</sup> Ao contrário, o excesso de regulamentações pode favorecer esta situação, já que no Brasil a aplicação da lei não se dá de forma genérica, não atinge a todos da mesma forma. Assim, cria-se no imaginário da população a idéia de uma legislação ineficaz, quando na verdade a lei é aplicada de forma discriminatória, e constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder.<sup>134</sup>

Esse pensamento leva a autora a concluir que “[...] a ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil”<sup>135</sup>. Essa tolerância das ocupações, entretanto, não se dá em relação a qualquer área, pois nas áreas valorizadas pelo mercado ela não se aplica.<sup>136</sup> Maricato chega a afirmar que o que se impõe não é a norma jurídica, mas a lei de mercado, pois nas áreas desvalorizadas ou inviáveis a lei pode ser transgredida: “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade”<sup>137</sup>.

A situação de exclusão em que vive a população desses assentamentos precários é tão grave que nem mesmo é conhecida pelas estatísticas oficiais. De

---

<sup>132</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 123.

<sup>133</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 124 e 147.

<sup>134</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 147.

<sup>135</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 147.

<sup>136</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 161.

<sup>137</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*, p. 161.

fato, essa “exclusão urbanística” indica também uma exclusão do planejamento, do mercado imobiliário formal, dos levantamentos de dados, e até mesmo das representações cartográficas.<sup>138</sup> A dificuldade de analisar e estudar essa situação mostra mais uma dificuldade da concretização do direito à moradia: a pouca efetividade da atuação do Estado.

Um levantamento realizado pela ONU sobre a situação das favelas no mundo indica que o principal fator para existência desses assentamentos precários é o fracasso das políticas habitacionais: “[...] *favelas devem ser vistas como resultado do fracasso das políticas habitacionais, leis e sistemas de entrega, assim como das políticas nacionais e urbanas*”<sup>139</sup>. Esta pesquisa também indica que falta vontade política para realizar os programas de uma forma estruturada, sustentável e em larga escala.<sup>140</sup>

Essa falha na realização das políticas públicas ocorre em todos os níveis, do global ao local, fazendo com que os pobres fiquem presos em um mundo informal e ilegal, já que as favelas não são representadas em mapas, lá o lixo não é recolhido, não se pagam impostos e não se tem acesso a serviços públicos: “*oficialmente, elas não existem*”<sup>141</sup>. Ao invés de fornecer ajuda os governos geralmente perseguem os favelados, e tentam restringir ainda mais suas tentativas de manter uma vida digna através da construção de casas, fazendo com que eles vivam em um estado permanente de insegurança e ilegalidade.<sup>142</sup>

Para mudar essa realidade, o Estado brasileiro (incluindo-se aqui todos os entes federativos) deve assumir seu papel constitucional de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais para a população que mais precisa.

Além dessa obrigação, existem outras decorrentes dos Pactos ratificados pelo Brasil, em particular o PIDESC. Em relação a este, Pisarello indica alguns deveres imediatos que devem ser cumpridos pelos Estados, em vista do Comentário Geral n. 3 do Comitê DESC e de outras normas internacionais que interpretam este Pacto.

Assim, o Estado brasileiro tem como obrigação imediata:

---

<sup>138</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 6.

<sup>139</sup> “*Slums must be seen as the result of a failure of housing policies, laws and delivery systems, as well as of national and urban policies*”. Tradução livre da autora. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 5.

<sup>140</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 5.

<sup>141</sup> “*Officially, they do not exist*”. Tradução livre da autora. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 6.

<sup>142</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 6.

a) o dever de não adotar medidas de caráter deliberadamente regressivo nas questões habitacionais, promovendo despejos arbitrários ou realizando cortes ou limitações em suas políticas, a menos que estes resultem em maior eficácia global do conjunto de direitos sociais garantidos pelo PIDESC.<sup>143</sup>

O dever de não regressão em relação às políticas sociais é fundamental para se evitar que essas políticas possam ser modificadas com a troca de governos, de forma que todos os entes federativos brasileiros têm obrigação de manter os avanços conseguidos nos governos anteriores, tenham sido eles transformados em leis ou não. Como salientado por Saule, esse dever de não regressão inclui a proibição de realizar medidas ou ações que dificultem ou tornem impossível o exercício do direito à moradia.<sup>144</sup>

O segundo dever é o de “b) *adotar medidas legislativas e administrativas deliberadas, concretas e dirigidas da maneira mais clara possível a cumprir com os objetivos do PIDESC*”<sup>145</sup>, ou seja, requer que o Estado brasileiro crie leis e adote medidas administrativas para regular da melhor forma possível o direito à moradia, estabelecendo os elementos mínimos para sua concretização e as formas de sua efetivação para a população brasileira.

Também tem o Estado o “c) *dever de adotar essas medidas em um tempo razoavelmente curto*”<sup>146</sup>, o que significa que o dever de adotar medidas progressivas para realização do direito à moradia não dá ao Estado o direito de ficar infinitamente resolvendo o problema da moradia, sem que os avanços sejam visualizados. As medidas a serem tomadas devem ser planejadas e realizadas de acordo com metas perceptíveis.

Outro dever é o de “d) *realizar todos os esforços possíveis e de recorrer ao máximo de recursos humanos, naturais, tecnológicos, informativos e financeiros ao*

---

<sup>143</sup> “a) *El deber de no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivo en cuestiones habitacionales, promoviendo desalojos arbitrarios o impulsando recortes o limitaciones en sus políticas, a menos que éstas redunden en la mayor eficacia global del conjunto de derechos sociales garantizados en el PIDESC*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 117.

<sup>144</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. The Right to Housing and the prevention of forced evictions in Brazil. In: DURAND-LASSERVE, Alain; ROYSTON, Lauren (coords). *Housing their ground*, p. 139.

<sup>145</sup> “b) *El deber de adoptar medidas legislativas y administrativas deliberadas, concretas y dirigidas de la manera más clara posible a cumplir con los objetivos del PIDESC*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

<sup>146</sup> “c) *El deber de adoptar esas medidas en un tiempo razonablemente corto*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

*seu alcance para satisfazer o direito à moradia*<sup>147</sup>, o que significa que deve ser dada prioridade orçamentária à concretização do direito à moradia em detrimento de gastos com políticas menos fundamentais, com a criação de órgãos específicos para auxiliar no cumprimento desta política.

Também devem os entes federativos brasileiros “e) *garantir o exercício de direitos habitacionais sem discriminação*”<sup>148</sup> e “f) *dar prioridade em sua atuação aos grupos mais vulneráveis e aos que tenham necessidades mais urgentes*”<sup>149</sup>. Estes deveres mostram que na realização da política habitacional não pode haver discriminação de sexo, cor, renda, etnia etc, e que os grupos mais vulneráveis, como a população carente, idosos e crianças devem ser priorizados nas políticas de concretização do direito à moradia.

Por fim, deve-se “g) *garantir, inclusive em situações de crise, de ajuste ou de escassez de recursos, ao menos o conteúdo mínimo do direito à moradia, sobretudo para as pessoas e coletivos que careçam de um teto de maneira absoluta*”<sup>150</sup>, o que significa que o Estado deve tomar medidas urgentes para atender a população que está totalmente desabrigada, como é o caso dos moradores de rua, e que políticas nesse sentido não devem ser limitadas por restrições orçamentárias de qualquer tipo.

Essa breve explanação sobre o papel que os entes federados brasileiros podem cumprir na efetivação do direito à moradia demonstra que muito pode ser feito para mudar a situação de extrema necessidade e pobreza em que vivem muitas famílias no país. Como será abaixo detalhado, a intenção deste trabalho é indicar uma das formas que podem ser utilizadas para monitorar o cumprimento dessas políticas nos municípios brasileiros.

---

<sup>147</sup> “d) *El deber de desplegar todos los esfuerzos posibles y de recurrir al máximo de recursos humanos, naturales, tecnológicos, informativos y financieros a su alcance para satisfacer el derecho a la vivienda*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

<sup>148</sup> “e) *El deber de garantizar el ejercicio de derechos habitacionales sin discriminación*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

<sup>149</sup> “f) *El deber de dar prioridad en su actuación a los grupos más vulnerables y a los que tengan necesidades más urgentes*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

<sup>150</sup> “g) *El deber de garantizar, incluso en situaciones de crisis, de ajuste o de escasez de recursos, al menos el contenido mínimo del derecho a la vivienda, sobre todo para aquellas personas y colectivos que carezcan de un techo de manera absoluta*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 118.

## 2. O DIREITO À MORADIA E OS ELEMENTOS PARA SUA CONCEITUAÇÃO

### 2.1. Notas sobre o conceito de direito à moradia

O que significa morar dignamente? Quais pressupostos devem ser atendidos para que se tenha uma moradia digna? A resposta a estas perguntas está condicionada a algumas variáveis, o que torna difícil conceituar o direito à moradia de uma forma universal, que inclua o entendimento de “morar” de todos os habitantes deste planeta.

Diferentes culturas representam diferentes formas de estar no mundo, de vê-lo, e de vivê-lo. Como equacionar o desejo por moradia digna dos habitantes das “*manbandas*”<sup>151</sup> na Tanzânia, dos “*bidonvilles*”<sup>152</sup> na França, das “*cuarterías*”<sup>153</sup> em Cuba, e das favelas no Rio de Janeiro? Mesmo sem ir tão longe, como dizer que morar tem o mesmo significado para os índios do Amazonas, para os ciganos de Goiás, para os quilombolas de Pernambuco e para os moradores do Pinheirinho em Curitiba?

Tais dúvidas e dificuldades são correntes quando se lida com o comportamento humano, pois este não é preciso, linear; não pode ser enquadrado em leis da física e da matemática. Ao contrário, pode-se dizer que a diferença é a maior semelhança entre os seres humanos:

[...] as motivações e comportamento humano, especialmente em massa, não são de modo algum suscetíveis ao mesmo tipo de mensuração e prognóstico que as rochas ou as estrelas. Como observou o cientista político John McCamant, comparada à ‘previsibilidade relativamente clara dos átomos de cobre’, a ‘inconstância das sociedades começa pela inconstância de suas partes constituintes, os seres humanos individuais: nenhum deles é igual a outro e cada qual está sempre aprendendo e se adaptando’,

---

<sup>151</sup> Termo com representação similar ao que se chama de “favela” no Brasil. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 9-10.

<sup>152</sup> Termo com representação similar ao que se chama de “favela” no Brasil. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 9-10.

<sup>153</sup> Termo com representação similar ao que se chama de “favela” no Brasil. UN-HABITAT. *The challenge of slums*, p. 9-10.



criando 'infinitas' combinações e permutas com 'estruturas e processo [...] nunca repetidos em dois lugares ou ocasiões'.<sup>154</sup>

De fato, a tentativa de estabelecer um conceito único, que dê conta da complexidade de realidades tão díspares, e que represente algum elemento unificador em toda essa diferença parece realmente uma tarefa infrutífera. Mesmo o uso de qualificativos amplos e genéricos, como afirmar que a moradia deve ser digna, adequada, ou acessível, não é o suficiente para dar conta de tal disparidade:

O que constitua uma habitação ou moradia segura, acessível, habitável, razoavelmente situada, em resumo, adequada, está, em última instância, condicionado ao que se considere aceitável em um âmbito espacial e temporal determinado.<sup>155</sup>

De qualquer forma, a dificuldade de encontrar elementos que aglutinem os diferentes desejos dos moradores do planeta em torno de algo comum não pode servir de escusa para deixar de aventurar-se nessa tarefa.

Especialmente porque a falta de uma definição mais precisa do conteúdo, entre outras razões, deixa em aberto a possibilidade de se afirmar que não é possível a realização de medidas imediatas para a concretização do direito à moradia:

Como para a maioria dos direitos sociais, se afirma, para o direito à moradia adequada, que é um direito vago, evanescente, que promete demais, que especifica muito pouco ou, no pior dos casos, as duas coisas de uma vez.<sup>156</sup>

Como já visto, a própria maneira como o ordenamento pátrio tratou do tema já dá indícios sobre a dificuldade de se concretizar o direito à moradia no Brasil, seja pela insuficiência de delimitação do conteúdo e dos elementos desse direito, seja pela falta de instrumentos para sua concretização e pela dificuldade de aplicar os instrumentos existentes.

---

<sup>154</sup> GOLDSTEIN, Robert Justin. As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos. In: JABINE, Thomas B.; CLAUDE, Richard P. (orgs.). *Direitos Humanos e Estatística*, p. 61.

<sup>155</sup> "Lo que constituya un hogar o una vivienda segura, asequible, habitable, razonablemente situada, adecuada en suma, está en última instancia supeditado a lo que se considere aceptable en un ámbito espacial y temporal determinado". Tradução livre da autora PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 23.

<sup>156</sup> "Como la mayoría de los derechos sociales, se afirma, el derecho a una vivienda adecuada es un derecho vago, evanescente, que promete demasiado, que especifica muy poco o, en el peor de los casos, ambas cosas a la vez". Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 41.

Em verdade, o próprio tratamento legislativo do tema da moradia dá-se de forma diferente dependendo de qual realidade social se está a tratar. A moradia indígena, por exemplo, é protegida constitucionalmente através da defesa do direito “[...] as terras que tradicionalmente ocupam”<sup>157</sup> os índios, e os instrumentos legislativos que regulam este direito dizem respeito especificamente à questão indígena. Da mesma forma, quando trata das comunidades quilombolas, a Constituição também lhes garante o direito à moradia através do direito à propriedade das terras que ocupam<sup>158</sup>, e as garantias infraconstitucionais que asseguram este direito também estão em normas específicas.<sup>159</sup>

Exatamente pela dificuldade de apreender as diferenças culturais e também os diferentes tratamentos legislativos que são dados para esses povos, é que se optou por estudar o direito à moradia (em seu conteúdo, elementos, e possíveis indicadores) com foco na população urbana de baixa renda das cidades brasileiras,<sup>160</sup> sem adentrar em meandros que seriam necessários para se conhecer as necessidades habitacionais de populações tradicionais.

Além disso, não se está defendendo que o fato de conceituar e delimitar todos os aspectos de determinado direito fará com que este seja concretizado. Sabe-se que mesmo nos casos em que existem regras claras e bem definidas a efetivação dos direitos sociais pode não ocorrer. Por outro lado, a própria população trata de criar suas próprias regras, e estabelecer seus próprios padrões de conduta, de modo a tentar garantir para si um direito que está previsto na legislação, mas que não é efetivado pelo poder público.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 231. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>158</sup> BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Ato das disposições constitucionais transitórias. Art. 68. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>159</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, p. 172-175.

<sup>160</sup> Além disso, tem-se ciência que em muitos momentos apenas se está tratando da realidade das grandes cidades brasileiras. Entretanto, devido à dificuldade de diferenciar essas realidades urbanas, optou-se por tratar do tema genericamente, ficando a ressalva de que em determinados momentos os elementos aqui mencionados não serão suficientes para se compreender a realidade das pequenas e médias cidades.

<sup>161</sup> Em um estudo sociológico realizado em uma favela do Rio de Janeiro, Sousa Santos mostra como dentro daquele limite territorial são criadas regras de conduta que vigoram entre os moradores de forma paralela às normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, e que servem para prevenir e mediar os conflitos decorrentes da luta por uma moradia: “No caso específico de Pasárgada, pode detectar-se a vigência não-oficial e precária de um direito interno e informal, gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade

Em seguida serão retomados alguns dos marcos legais indicados no primeiro capítulo para resgatar o que pode servir de base para a delimitação do direito à moradia.

No âmbito do direito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 apenas relaciona a moradia a um padrão de vida adequado, não trazendo uma definição mais precisa. Ademais, neste documento não existe menção sobre o modo de efetivar este direito, somente a indicação de que se devem adotar medidas progressivas para assegurar o seu reconhecimento e sua observância universal e efetiva.

Entre os Pactos internacionais que de alguma forma trataram do direito à moradia, tem-se como mais importante o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (PIDESC), pois foi a partir dele que se iniciou o estabelecimento, em âmbito global, de “[...] *um sistema mais ou menos generalizado de definição e supervisão do conteúdo e da efetividade dos direitos sociais*”<sup>162</sup>. Isso porque este Pacto estabelece a necessidade dos Estados Partes apresentarem informes periódicos sobre as medidas adotadas e o avanço alcançado com o cumprimento dos direitos sociais.<sup>163</sup>

Como visto no primeiro capítulo, esse sistema de monitoramento permite que o Comitê DESC emita Comentários que de alguma forma servem de interpretação para o conteúdo do Pacto. Dos Comentários emitidos até o presente dois são fundamentais para o estabelecimento do conteúdo e dos elementos do direito à moradia: os Comentários Gerais n. 4, sobre o direito a uma moradia adequada, e n. 7, sobre despejos forçados, que serão mais bem analisados abaixo.

O Comentário n. 4 apresenta uma série de subsídios para se delimitar o direito à moradia, e fornece inclusive uma lista de elementos mínimos para este direito. De fato, tal Comentário “[...] *constitui a interpretação normativa mais autorizada do direito no âmbito do direito internacional, já que é um instrumento para*

---

*decorrentes da luta pela habitação*”. SOUSA SANTOS, Boaventura de. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). *Introdução crítica ao direito*, p. 43.

<sup>162</sup> “[...] *un sistema más o menos generalizado de definición y supervisión del contenido y de la efectividad de los derechos sociales*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 65.

<sup>163</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 65.

*aclarar seu conteúdo, assim como para identificar as principais obrigações que sua satisfação suscita*<sup>164</sup>.

Além disso, muitos princípios que hoje fazem parte do conteúdo deste direito no âmbito internacional advieram deste Comentário, como, por exemplo, as noções de que o direito à moradia:

- a) tem uma importância fundamental para a realização de todos os demais direitos econômicos, sociais e culturais, e também para os direitos civis e políticos;
- b) não pode ser interpretado em sentido estrito ou restritivo;
- c) deve ser considerado como o direito a viver em segurança, paz e dignidade onde quer que seja;
- d) deve ser preservado mesmo quando haja condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas ou de outra índole que demandem sua adequação;
- e) deve ser garantido independente do estado de desenvolvimento do país;
- f) deve ser garantido prioritariamente aos grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, e que, conseqüentemente, as políticas e a legislação não podem ser destinadas a beneficiar grupos sociais já em vantagem;
- g) deve ser defendido mesmo quando haja problemas externos, e ainda mais em épocas de gravames econômicos; entre outras<sup>165</sup>.

Como já visto, o PIDESC foi ratificado pelo Brasil e transformado no Decreto n. 591 de 1992, de forma que não se pode alegar que o conteúdo de tal Pacto e, por consequência, os Comentários dele decorrentes, não são normas no âmbito interno. Por isso, impõem-se para o Estado brasileiro a efetivação do direito à moradia nos termos acima mencionados.

---

<sup>164</sup> “[...] *contituye la interpretación normativa más autorizada del derecho en el ámbito del derecho internacional, ya que es un instrumento fundamental para clarificar su contenido, así como para identificar las principales obligaciones que su satisfacción suscita*”. Tradução livre da autora. PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 66.

<sup>165</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Além disso, sabe-se que a legislação pátria constitucional e infraconstitucional também tratou do tema da moradia, garantindo-a como um direito fundamental.

No âmbito constitucional, isto se deu com a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional n. 26 de 2000. Entretanto, a Constituição Federal não definiu o direito à moradia, nem estabeleceu seus elementos, apesar de ter incluído um Capítulo sobre Política Urbana, no qual inclusive dispôs sobre a Usucapião Especial de Imóvel Urbano<sup>166</sup>, um dos instrumentos que pode ser usado para se assegurar o direito à moradia.

Na legislação infraconstitucional, o maior avanço em relação a este direito deu-se com a promulgação do Estatuto da Cidade. Contudo, da mesma forma que a Constituição, tal documento deixa de explicitar claramente o conteúdo do direito à moradia, afirmando apenas que este faz parte do direito a cidades sustentáveis, que deve ser uma das diretrizes da política urbana<sup>167</sup>.

Apesar de no direito interno brasileiro o direito à moradia não ter tido seu conteúdo claramente explicitado, em vista da incorporação pelo ordenamento pátrio do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais depreende-se que existem elementos suficientes para delimitar o direito à moradia, de forma a estabelecer o mínimo exigível do Estado brasileiro para sua efetivação.

Além do conteúdo acima mencionado, é importante ressaltar um último aspecto exigido no PIDESC que tem importância fundamental para a efetivação do direito à moradia e de todos os demais direitos sociais ali identificados: a exigência de que a concretização dos direitos sociais seja realizada de maneira progressiva.

Realmente, esta exigência é essencial para a efetivação do direito à moradia, já que é notório que os Estados não têm condições de assegurar imediatamente este direito a todos. Por isso, a exigência da progressividade de efetivação desse direito é o que garante que o Estado não pode usar o fato de não dispor de recursos para incorrer na não realização de medidas que visem, progressivamente, alcançá-lo. Ademais, sabendo que a efetivação do direito à moradia não se realiza apenas através de ações positivas dos Estados, mas também por abstenções (como a não

---

<sup>166</sup> BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 183. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>167</sup> BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 2º, I. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

realização de despejos forçados), percebe-se que existem modos de concretização do direito à moradia que podem ser realizados progressivamente, mesmo que não haja recursos para atuação positiva (como construção de habitações).

Entretanto, o princípio da progressividade não pode ser visto com uma carta aberta, que permite que um Estado permaneça infinitamente “tentando” cumprir o direito à moradia. Existem alguns pressupostos, apontados pela doutrina<sup>168</sup> ou pelo próprio PIDESC, que não podem ser deixados de lado. São eles:

- a) evitar medidas deliberadamente regressivas em matéria habitacional;
- b) dedicar o máximo de esforços e o máximo de recursos disponíveis para que o direito seja efetivado no menor prazo possível, sendo dada prioridade para os casos mais urgentes;
- c) sempre satisfazer ao menos o conteúdo mínimo do direito, mesmo nos momentos de recessão ou crise.

A partir do exposto, e tendo o conteúdo do direito à moradia sido ao menos parcialmente delimitado, é necessário conhecer os elementos que dão corpo a este direito, e que servirão, mais adiante, como base para se pensar em indicadores para seu monitoramento.

Assim, o Comitê do PIDESC, na tentativa de recomendar aos Estados Partes critérios que pudessem servir de base para se avaliar o cumprimento ou não do direito à moradia, indicou no Comentário Geral n. 4 elementos que minimamente devem ser atendidos para que saiba se uma pessoa ou grupo tem uma moradia digna.

Assim, de acordo com o Comentário Geral n. 4 do Comitê do PIDESC, os elementos que compõem o direito à moradia são: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; c) custo acessível; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; g) adequação cultural.

A seguir será analisado cada um destes elementos, com a intenção de explicitar o melhor possível seus conteúdos, e mais importante, de analisar em que medida estes elementos são adequados para se identificar o cumprimento do direito à moradia em vista das especificidades existentes no país.

---

<sup>168</sup> PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos*, p. 103.

## 2.2. Segurança jurídica da posse

Durante todo esse período, temos sido vítimas não só da violência física e do descaso das autoridades, mas também de toda forma de mentiras e calúnias. Na verdade, os ocupantes da calçada são famílias de trabalhadores, homens, mulheres e crianças que lutam pelo seu direito - garantido pela Constituição Federal - à moradia e à vida digna, em favor da propriedade que cumpre sua função social - o que também é assegurado pela Constituição. Agora, a Justiça diz que temos até o dia 20 de julho para sair da calçada, sob pena de sermos novamente despejados. Mas, nesse caso, para onde iremos, se já estamos na calçada?<sup>169</sup>

O relato acima mostra claramente ao que estão expostas as pessoas que não têm segurança jurídica da posse. A principal, e pior, consequência da falta deste elemento do direito à moradia, é o despejo forçado. Tal prática é corriqueira nas cidades brasileiras, realizada tanto pelo poder público quanto por particulares. O resultado, na maioria dos casos, é uma dupla violação, já que as pessoas que sofrem despejos em geral já não tinham seu direito à moradia garantido.

Esse é o caso do relato acima. Num primeiro momento um grupo de pessoas ocupou um terreno abandonado no bairro Cidade Industrial, em Curitiba, onde construiu pequenos barracos de madeira na terra batida. A área não tinha qualquer infraestrutura urbana, e os ocupantes também estavam distantes dos equipamentos públicos, configurando uma situação visível de moradia indigna. Deste local foram despejados por ordem judicial, em uma das ações policiais mais violentas já vistas na cidade, e, sem ter para onde ir, ocuparam a calçada de um terreno próximo, montando barracos de lona, com cozinha e banheiros coletivos.

A partir de então, a situação só piorou: foram rechaçados por muitos moradores da vizinhança, traficantes de drogas se estabeleceram no local, as crianças perderam o ano letivo por causa do despejo, uma pessoa foi assassinada por seguranças privados. Depois de viverem alguns meses na calçada, em situação degradante, foram novamente despejados, por outra decisão judicial, dessa vez

---

<sup>169</sup> Parte do Manifesto dos Moradores da ocupação Celso Sama Eidt, que foram despejados de um terreno vazio no bairro Cidade Industrial, em Curitiba, Paraná, e, sem ter para onde ir, ocuparam a calçada de um terreno próximo. O Manifesto foi escrito alguns meses antes de serem efetivamente despejados, por ordem judicial concedida em liminar de uma ação de reintegração de posse requerida pela Prefeitura Municipal de Curitiba. CARRANO, Pedro. Área de ocupação em Curitiba sofre segundo despejo forçado. *Brasil de Fato*. 26 jun 2009. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/area-de-ocupacao-em-curitiba-sofre-segundo-despejo-forcado>>. Acesso em: 15 de jan. 2010.

requerida pela própria Prefeitura Municipal, que ofereceu apenas abrigos temporários e galpões para deixar os poucos bens que eles ainda tinham. Muitos se dispersaram, foram para casas de parentes ou para outras ocupações irregulares. Um pequeno grupo continuou junto e uniu-se a uma ocupação já consolidada, em outra cidade da Região Metropolitana. Resultado: inúmeras violações ao direito à moradia, culminando com a expulsão (das pessoas e do “problema”) para outro município.

Essa situação real é característica da falta de segurança jurídica da posse, um dos principais elementos do direito à moradia. De acordo com a redação indicada no Comentário Geral n. 4 do PIDESC, este elemento conceitua-se da seguinte maneira:

A posse tem uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), habitação em cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas devem possuir certo grau de segurança da posse, o qual lhes garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas ou outras ameaças. Consequentemente, os Estados Partes devem tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica da posse às pessoas e aos domicílios aos quais atualmente falte esta proteção, em consulta real às pessoas e aos grupos afetados.<sup>170</sup>

Do acima exposto, percebe-se de imediato que não importa o tipo de posse de que se esteja falando, ou seja, a “posse” para os efeitos do cumprimento do PIDESC pode nem mesmo estar estabelecida no ordenamento do país, mas, mesmo assim, exige certo grau de proteção. Para o Brasil, isso significa que mesmo a posse mais precária, geralmente estabelecida pela ocupação de áreas públicas e privadas na periferia das cidades, deve ser, ao menos em certa medida, protegida.

Quanto às famílias que estão expostas a uma situação de insegurança na posse, nota-se que são especialmente as que se encontram em situação de irregularidade fundiária, ou seja, as que residem em terrenos dos quais não detêm a propriedade ou o direito de uso<sup>171</sup>. Entretanto, mesmo pessoas que detêm direitos sobre um imóvel podem ser ameaçadas ou despejadas, como é o caso das que têm

---

<sup>170</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4*: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>171</sup> Alguns instrumentos jurídicos que asseguram o direito de uso de um imóvel são: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, cessão de posse etc.



processos judiciais pendentes em relação ao imóvel (como titulares de ações de herança, usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia etc), e proprietários legítimos, como acontece com mulheres que são expulsas por seus maridos, ou famílias expulsas por traficantes de drogas<sup>172</sup>. No caso de imóveis alugados, a situação de insegurança jurídica também pode existir, ferindo o direito à moradia do locatário, como se verá adiante.

Essa proteção assegurada à posse diz respeito à prevenção de despejos forçados, pressões incômodas ou quaisquer outras ameaças aos ocupantes do imóvel, e deve ser entendida juntamente com o exposto no Comentário Geral n. 7, que trata especificamente dos despejos forçados.

De início, é necessário fazer um parêntese para explicar o uso da expressão “despejos forçados”, pois, de fato, o uso de tal expressão acarreta alguns problemas. Primeiramente, a expressão pode parecer redundante, pois os despejos em geral são maneiras de retirar alguém de um imóvel à força. Segundo, no ordenamento pátrio, pode ser feita a confusão com o termo “despejo” empregado na relação locatícia (mencionado na Lei Federal n. 8.245/1991 – Lei do Inquilinato).

O Comitê do PIDESC levou tais problemas em consideração e incluiu no Comentário Geral n. 7 um parágrafo para explicar a escolha da expressão, como se vê:

O emprego da expressão ‘despejos forçados’ é em certo modo problemático. Esta expressão pretende transmitir o sentido de arbitrariedade e ilegalidade. Entretanto, para muitos observadores a referência aos ‘despejos forçados’ é uma tautologia, enquanto outros criticam a expressão ‘despejos ilegais’ porque se supõe que a legislação pertinente realiza uma proteção adequada e se ajusta ao Pacto, coisa que nem sempre é assim em absoluto. Da mesma forma, se destacou que a expressão ‘despejos injustos’ é ainda mais subjetiva, pois não se refere a nenhum marco jurídico. A comunidade internacional, especialmente no contexto da Comissão de Direitos Humanos, optou pela expressão ‘despejos forçados’, sobretudo levando em conta que todas as alternativas propostas padeciam também de muitos destes defeitos.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Essa situação vem sendo cada vez mais relatada em loteamentos populares ou áreas onde se realizou processo de regularização fundiária recente, inclusive no município de Curitiba.

<sup>173</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Em vista dessa argumentação, não deve haver confusão entre o termo “despejo”, característico da relação locatícia, e a expressão “despejos forçados”, que representa as violações ao direito à moradia de uma forma mais ampla. Inclusive, acredita-se que através da leitura do texto dos Comentários n. 4 e 7 pode-se depreender que o “despejo” da Lei do Inquilinato pode, em alguns momentos, ser visto como um “despejo forçado”, e dessa forma, como uma violação ao direito à moradia. Isso não somente porque o Comentário n. 4 indica expressamente a relação de “locação (pública e privada)” como uma forma de posse que deve ser garantida, mas porque, como será visto adiante, o Comentário n. 7 estabelece diversas condições para que se retire uma pessoa de sua moradia, e algumas dessas garantias não estão reguladas pelo ordenamento pátrio no caso da relação locatícia<sup>174</sup>.

Voltando às disposições do Comentário n. 7, este pressupõe, desde o início, que os despejos forçados são *prima facie* incompatíveis com os requisitos do PIDESC, e que se definem como “*o ato de retirar pessoas, famílias e/ou comunidades dos lugares e/ou das terras que ocupam, de forma permanente ou provisória, sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole, nem permitir-lhes acesso a estes meios*”<sup>175</sup>.

Além disso, este Comentário estabelece diversas ações a serem realizadas pelos Estados Partes para garantir que os despejos forçados não ocorram, e também medidas que devem ser tomadas caso seja necessária a relocação de famílias.

Assim, indica que: a) o próprio Estado deve abster-se de realizar despejos forçados, e sempre garantir que sejam punidos os agentes ou terceiros que realizem tais atos; b) a garantia de que não ocorram despejos forçados não pode estar

---

<sup>174</sup> Não é objetivo deste trabalho adentrar neste tema, mas, apenas a título de exemplo, entre várias disposições que poderiam ser analisadas, entende-se que a disposição do § 1º do art. 59, da Lei Federal n. 8.245/91, que indica que será concedida liminar para desocupação do imóvel “independente da audiência da parte contrária” é um dos dispositivos que desrespeita os termos do Comentário n. 7 do PIDESC.

<sup>175</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

condicionada aos recursos que o Estado disponha; c) não se podem realizar despejos forçados ou demolição de moradias como medida punitiva.<sup>176</sup>

Em relação à legislação, o Comentário indica a importância da criação pelos Estados Partes de uma base legislativa contra despejos forçados, de forma a se criar um sistema eficaz de proteção. Essa legislação deve garantir o máximo de segurança de posse aos ocupantes de moradias e terras, e deve regulamentar detalhadamente em que casos os despejos podem ocorrer. Ademais, os Estados devem fazer uma revisão da legislação e das políticas vigentes para adequá-las às necessidades de proteção ao direito à moradia, estabelecendo inclusive os modos de punir os particulares que realizem despejos sem as precauções necessárias.<sup>177</sup>

Antes que um despejo ocorra, especialmente os que afetem grupos de pessoas, os Estados Partes devem: a) consultar os interessados para que se estudem todas as medidas que possam ser feitas para evitar ou minimizar o uso da força; b) garantir que os afetados tenham acesso a todas as medidas judiciais possíveis para assegurar seus direitos; c) garantir que as pessoas afetadas tenham direito à receber indenização pelos bens de que foram privadas.<sup>178</sup>

Nos casos excepcionais em que o despejo seja considerado justificado, os Estados Partes devem obedecer amplamente às normas internacionais de direitos humanos, e respeitar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Ainda, devem assegurar algumas garantias processuais para a realização destes despejos, como: a) consulta efetiva às pessoas afetadas; b) prazo suficiente e razoável de notificação de todos os afetados anteriormente à data do despejo; c) permitir que todos os interessados tenham, em um prazo razoável, informações sobre os despejos previstos e, de acordo com o caso, os fins a que se destinam as terras e moradias; d) garantir a presença de funcionários do governo ou seus representantes no momento do despejo, especialmente quando este afete grupos; e) identificação

---

<sup>176</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n.º 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>177</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n.º 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>178</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n.º 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

precisa de todos que efetuem o despejo; f) não realizar despejos em caso de mal tempo ou à noite, salvo quando os afetados consentirem; g) oferecer aos afetados recursos jurídicos; h) oferecer assistência jurídica, sempre que seja possível, às pessoas que precisem pedir reparação perante o Judiciário.<sup>179</sup>

Além disso, mesmo tomando todas essas precauções, os Estados Partes devem garantir que os despejos não deixem pessoas sem moradia ou expostas a outras violações de direitos humanos. Por isso, quando os afetados não tenham recursos, os Estados Partes deverão tomar todas as medidas necessárias, com o máximo de recursos disponíveis, para que sejam proporcionadas outras moradias, reassentamento ou acesso a terras produtivas, de acordo com o caso.<sup>180</sup>

Do exposto percebe-se que o Comentário n. 7 regulamenta de forma extensa o que se considera por despejo forçado e quais medidas devem ser tomadas pelos Estados para evitá-lo. Entretanto, o que se vê na realidade é que muitas vezes o Estado é o principal violador do direito à moradia.

Nesse sentido, vem a calhar a parte final da definição do elemento segurança jurídica da posse, que indica que os Estados Partes devem “*tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica da posse às pessoas e aos domicílios em que atualmente falte esta proteção, em consulta real às pessoas e aos grupos afetados*”<sup>181</sup>. Essas medidas devem ser tanto legislativas quanto administrativas, inclusive em relação ao Poder Judiciário, que, em última instância, é o poder que “permite” que despejos forçados ocorram com aparência de legalidade.

---

<sup>179</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n° 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>180</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n° 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>181</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n° 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

### 2.3. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura

O Monteiro Lobato III é uma área no extremo sul de Curitiba com casas construídas pela Cohab ao lado da Estação de Tratamento de Esgoto CIC/Xisto. Lá há casas utilizadas pela companhia para realocação de famílias e outras cujo projeto não foi finalizado. A área é caracterizada pela falta de infra-estrutura básica, como valetas inundadas em frente às residências, e o forte cheiro vindo da estação.<sup>182</sup>

O residencial Monteiro Lobato III é um loteamento produzido pela COHAB-CT para famílias de baixa renda no Bairro Tatuquara. Os moradores recém ingressos no loteamento afirmavam que a má-qualidade das casas, a falta de infraestrutura básica e a distância dos equipamentos públicos eram os principais problemas do loteamento. Visita de campo realizada à comunidade em 01 de agosto de 2008 mostrou que as casas eram entregues pela COHAB sem pintura, sem reboco, em piso bruto, e eram produzidas com materiais de péssima qualidade. Em todo o loteamento o esgoto corria a céu aberto em frente às casas.<sup>183</sup>

O atraso nas obras, entre outros fatores, fez com que muitas casas permanecessem inacabadas por longos meses. Em vista desse fato, sete famílias ocuparam algumas destas casas, terminando as construções que estavam abandonadas.

Logo tais famílias foram ameaçadas de despejo, e duas foram, efetivamente, despejadas. Com ajuda de movimentos sociais e entidades de direitos humanos conseguiu-se, através do Ministério Público do Estado Paraná, um acordo para que o restante das famílias pudesse permanecer na área.

A construção de loteamentos distantes das áreas urbanas consolidadas, sem infraestrutura adequada e acesso aos serviços e equipamentos públicos é, infelizmente, algo recorrente no Brasil. Apesar de os governos geralmente alegarem a falta de áreas centrais e o alto preço dos terrenos, sabe-se que medidas podem ser tomadas para assegurar a ocupação de áreas que já possuam infraestrutura

---

<sup>182</sup> Notícia sobre ocupação de casas abandonados no residencial Monteiro Lobato III. DENÚNCIA: duas famílias são despejadas no Tatuquara. *Centro de Mídia Independente*. 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2008/08/426270.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>183</sup> TERRA DE DIREITOS. *Relatório de visita ao Conjunto Habitacional Monteiro Lobato*. 01 ago. 2008. Disponível nos arquivos da Terra de Direitos.

urbana para moradia<sup>184</sup>, ou mesmo para que haja disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura nas áreas mais distantes<sup>185</sup>.

Compreende-se, em vista do caso em tela, que o direito à moradia não é garantido apenas quando se tem um teto sobre a cabeça, mas quando se estabelecem condições para que as pessoas residam em determinado local da cidade e possam, assim como os demais cidadãos, dispor de serviços, equipamentos e infraestrutura mínimos para ter uma vida com dignidade.

Por isso, o Comentário Geral n. 4 do PIDESC indica como elemento do direito à moradia a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, conceituando-o da seguinte forma:

Uma casa adequada deve conter certos serviços indispensáveis para a saúde, a segurança, a comodidade e a nutrição. Todos os beneficiários do direito à moradia adequada deveriam ter acesso permanente a recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, ao aquecimento e à iluminação, a instalações sanitárias e de asseio, de armazenamento de alimentos, de eliminação de resíduos, de drenagem e a serviços de emergência.<sup>186</sup>

Depreende-se, do texto, que a garantia do direito à moradia está intrinsecamente relacionada à garantia de outros direitos, como o direito à água, à alimentação, à segurança, à saúde. Isso significa que não se tem direito à moradia se o local onde se habita traz condições degradantes para a saúde, como insalubridade ou falta de acesso a postos de saúde; se não tem instalações sanitárias adequadas; se não permite a eliminação adequada dos resíduos.

O atendimento de tais necessidades é imprescindível no momento da construção de casas e loteamentos, e principalmente, quando se criam programas habitacionais, que tendem a atingir grandes parcelas da população.

---

<sup>184</sup> Como o uso de instrumentos fiscais de indução da ocupação de áreas vazias, a exemplo do IPTU progressivo estabelecido no Estatuto da Cidade.

<sup>185</sup> Que inclui a melhor distribuição dos recursos públicos na cidade, com o atendimento prioritário às áreas mais deficientes.

<sup>186</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

## 2.4. Custo acessível

É fato que em uma das suas empreitadas, nos paralelepípedos da Saldanha Marinho, Fernanda levou corredão de uma bufona, cismada com aquela visitante interessadíssima em saber do aluguel. Que diabos? A propósito, seis metros quadrados no cortiço podem custar R\$ 450 mês – uma fábula.<sup>187</sup>

Essa matéria jornalística mostra as aventuras de uma estudante de arquitetura e urbanismo que decidiu pesquisar a realidade dos cortiços em Curitiba. Quando descobriu que não havia dados oficiais atualizados nem acompanhamento dessa realidade pelo Município dispôs-se a fazer uma pesquisa de campo em alguns cortiços identificados na área central de Curitiba<sup>188</sup>.

Os únicos dados oficiais disponíveis sobre o número de cortiços no centro de Curitiba são de um levantamento feito pela Secretaria Municipal de Saúde em 1996, que indicava a existência de 130 cortiços na região central<sup>189</sup>. Um breve levantamento fez com que a estudante percebesse que muitos dos cortiços indicados já não existiam mais, e vários outros haviam sido criados.

A precariedade da moradia é a grande característica desses espaços de habitação coletiva<sup>190</sup>, conforme demonstra o estudo realizado pela estudante:

Os outros cortiços identificados e visitados hoje localizam-se especialmente na Rua Riachuelo, Saldanha Marinho, Vicente Machado, Doutor Muricy e Barão do Rio Branco, sendo a maioria identificada como casa de pensão. Na verdade são sobrados ou casas antigas com ambientes subdivididos de maneira improvisada, (tábuas, chapas de madeira compensada), que formam os cômodos ou quartos alugados. Os quartos têm em média 6m<sup>2</sup> (seis metros quadrados), são em grande parte mal iluminados e ventilados, e as instalações sanitárias são coletivas e precárias, antigas ou adaptadas no fundo do terreno. Nos banheiros antigos a bacia sanitária e o chuveiro ficam num mesmo ambiente sem separação. Por se tratarem de construções antigas existe muita improvisação nas instalações elétricas, observando-se fios emendados e aparentes. Em geral, a conservação das edificações é ruim, os

---

<sup>187</sup> Notícia de pesquisa de campo realizada por uma aluna de Arquitetura nos Cortiços de Curitiba. FERNANDES, José Carlos. A arquitetura vai ao cortiço. *Gazeta do Povo*. 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/colunistas/conteudo.phtml?id=916799>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>188</sup> SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 91.

<sup>189</sup> À época, a região central foi considerada pela junção dos bairros “Centro e parte dos bairros limítrofes: Rebouças, São Francisco, Alto da XV, Batel, Mercês, Água Verde e Centro Cívico”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 92.

<sup>190</sup> “A maioria dos quartos é destinada para uma pessoa e não possuem banheiro privativo”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 98.

ambientes insalubres, as escadas mal projetadas e os corredores estreitos, além da utilização de materiais inadequados.<sup>191</sup>

O que mais chama atenção nesse caso é o valor pago pelos moradores para viverem nesta situação degradante. Por estarem bem situados, dispendo de áreas de lazer, equipamentos públicos, infraestrutura urbana de alta qualidade, e, principalmente, perto de oportunidades de emprego<sup>192</sup>, esses imóveis são alugados a preços altíssimos, que consomem grande parte da renda mensal dos moradores.

A pesquisa realizada pela estudante mostra que a renda dos moradores concentra-se na faixa de zero a três salários mínimos<sup>193</sup>, e que o preço médio dos aluguéis é de R\$ 150,00 a R\$ 350,00<sup>194</sup>, podendo chegar até R\$ 450,00. Esses dados indicam que os moradores destes cortiços estão gastando mais de 30% de sua renda mensal para viver em condições indignas de moradia.

Realmente, a população de baixa renda que mora em cortiços ou ocupações irregulares no centro ou arredores do centro das cidades brasileiras é a que mais sofre com os altos preços para habitação.

Um estudo que analisou a dinâmica do mercado imobiliário formal e informal na Região Metropolitana de Curitiba concluiu que não existe grande diferença de preço entre os imóveis localizados em áreas regulares e irregulares, quando estes estão localizados perto das áreas centrais, e ainda indicou elementos que diferenciam o preço dos imóveis no mercado informal:

Do ponto de vista da formação dos preços da terra no mercado informal, a pesquisa de campo identificou grandes diferenças nos preços dos imóveis no interior de uma mesma ocupação irregular. Verificou-se, nesse caso, que os mais elevados estão relacionados à melhor localização no interior da ocupação, às qualidades construtivas da edificação existente e às condições de risco e edificabilidade do terreno. De outro lado, comparando-se diferentes ocupações irregulares, os preços mais elevados foram encontrados as áreas mais próximas ao centro da cidade-pólo [Curitiba], e os mais baixos nas mais distantes (...).<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 94.

<sup>192</sup> “A partir dos questionários aplicados, pode-se dizer que a população vive nessas habitações pelas oportunidades que consideram existir no centro, especialmente o emprego, mas também pela baixa renda e pela dificuldade de comprovação de rendimento para comprar ou alugar uma habitação do mercado imobiliário formal, pois o valor dos aluguéis em média compromete de 30 a 50% do salário”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 101.

<sup>193</sup> “Gráfico 10 – Renda média dos moradores”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 98.

<sup>194</sup> “Gráfico 11 – Valor dos aluguéis em cortiços em reais”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 99.

<sup>195</sup> PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita Nunes da. Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI,



Do exposto, pode-se concluir que apesar de os moradores das ocupações irregulares estarem expostos a vários tipos de violações de direitos, inclusive do direito à moradia, e de não terem, na grande maioria das vezes, segurança jurídica da posse contra despejos forçados, ainda estão submetidos aos mesmos preços praticados nos imóveis comercializados no mercado formal. Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar este fenômeno, entre elas o fato de os moradores dessas áreas não conseguirem comprovar renda, por estarem submetidos geralmente a empregos informais, e por isso, não conseguirem acesso a crédito regular e financiamentos.

Em vista desses problemas se percebe a importância do elemento “custo acessível” para a composição do direito à moradia. Assim o define o Comentário Geral n. 4 do PIDESC:

Os custos pessoais ou de domicílio associados à habitação deveriam ser de tal nível que não impeçam nem comprometam a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes deveriam adotar medidas para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada com os níveis de renda. Os Estados Partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos de uma moradia, assim como formas e níveis de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades de moradia. De acordo com o princípio da possibilidade de custear uma moradia, se deveria proteger por meios apropriados os inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais de aluguel. Nas sociedades nas quais os materiais naturais constituem as principais fontes de material de construção de moradias, os Estados Partes deveriam adotar medidas para assegurar a disponibilidade desses materiais.<sup>196</sup>

Tal conceito indica que os gastos relativos à habitação não podem ser tão altos que comprometam a realização de outros direitos, e que os Estados devem adotar medidas para compatibilizar os custos com habitação aos níveis de renda. Nesse sentido, no Brasil se utiliza comumente de um índice denominado “ônus excessivo com aluguel”, que já era analisado para se realizar financiamentos pelo antigo Banco Nacional da Habitação, e atualmente também é seguido pela Caixa Econômica Federal. Na conceituação da Fundação João Pinheiro, representa o

---

Olga Lucia C. de F. (orgs). *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*, p. 313-314.

<sup>196</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

“número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel”<sup>197</sup>.

Outra indicação para os Estados é a necessidade de se estabelecer meios diferenciados de financiamentos para os que não podem arcar com os custos de uma moradia. No Brasil, dados sobre o déficit habitacional mostram que este se concentra na faixa de 0 a 5 salários mínimos, que corresponde a 95,9% do déficit nacional.<sup>198</sup> Sendo assim, os subsídios governamentais e programas de construção de moradias deveriam priorizar o atendimento a essas famílias, que são as que atualmente tem de suportar os ônus de viverem em situações de moradia degradantes, como visto acima.

## 2.5. Habitabilidade

Como faz pouco tempo que o grupo decidiu se organizar como cooperativa (...) os detritos trazidos para dentro do terreno ainda são um problema de saúde pública. Cada catador acumula o material recolhido na frente de sua casa, dando aquele aspecto de “final dos tempos” ao local. Baratas e moscas de montão fazem parte do cotidiano; ataques de ratos já foram registrados. “Era do tamanho de um gato”, garante a moradora Maria Gorete Narciso, 44 anos, cinco de Barracão.<sup>199</sup>

A notícia acima relata a realidade de muitos catadores de materiais recicláveis que têm de trabalhar dentro de suas próprias casas. Essas pessoas geralmente moram em ocupações irregulares e dividem o pequeno espaço entre o morar e o trabalhar, a família e o lixo, que traz seu sustento.

Este pequeno trecho descreve a situação vivida até pouco tempo pelos moradores de uma ocupação irregular existente no bairro do Boqueirão, hoje conhecida como Sociedade Barracão, feita no terreno abandonado de uma massa falida. As habitações ainda são extremamente precárias, feitas quase que totalmente

---

<sup>197</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 18.

<sup>198</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 28.

<sup>199</sup> Notícia sobre a ocupação Sociedade Barracão, localizada no bairro do Boqueirão, em Curitiba. REGULARIZAÇÃO fundiária. Comunidade de carrinheiros no Boqueirão luta para não ser despejada de barracão em Curitiba. *Terra de Direitos*. 21 ago. 2006. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/noticias/habitacao-comunidade-de-carrinheiros-no-boqueirao-luta-para-nao-ser-despejada-de-barracao-em-curitiba/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

de restos de madeira e materiais usados, com cômodos muito pequenos, em geral sem banheiro. De espaço interno tem, em média, entre 6 a 10 metros quadrados cada casa, abrigando famílias com aproximadamente três crianças por casal.

As famílias trabalham principalmente com a coleta e venda de materiais recicláveis, e até poucos anos tinham que realizar a separação e armazenamento do material dentro de suas próprias casas. A renda obtida com este trabalho é baixíssima, geralmente menor que o salário mínimo.

Felizmente, no caso da Sociedade Barracão, a Prefeitura de Curitiba alugou um barracão em outra área para que a separação e o armazenamento pudessem ser feitos longe das casas, mas esta situação ainda predomina em várias outras áreas de Curitiba, nos casos em que os catadores trabalham por conta própria.<sup>200</sup>

A ocupação dos catadores da Sociedade Barracão é uma ilha de pobreza em uma área residencial de classe média. Apesar de terem todas as vantagens pelo lugar onde estão<sup>201</sup>, continuam excluídos, pois são considerados marginais pelos moradores da redondeza. Além disso, há pouco tempo traficantes de drogas compraram algumas casas, e hoje os moradores veem-se aterrorizados tanto pela polícia (que afirma que são todos bandidos), quanto pelos traficantes (que os acusa de delatores de seus atos).

Essa situação é bem característica da falta do elemento habitabilidade no direito à moradia: morar em uma casa pequena, na qual os cômodos têm que ser divididos entre mais de uma função (cozinha/sala, quarto/sala), na qual moram tantas pessoas que não há espaço para privacidade, que não tem condições sanitárias mínimas (como banheiro, encanamento de água, luz), que está sujeita a enchentes, deslizamentos, ventos fortes, não é ter assegurado o direito à moradia.

A casa, para que seja digna, deve ter condições mínimas de fornecer abrigo, convivência familiar, segurança. Vem daí a importância de se assegurar a

---

<sup>200</sup> Um ótimo trabalho sobre a situação dos catadores de materiais recicláveis em Curitiba foi apresentado no mestrado em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa: MARTINS, Andrea Cristina. *A busca pela proteção ao trabalho dos catadores de materiais recicláveis: análise da experiência do Instituto Lixo e Cidadania em Curitiba-PR*. Ponta Grossa, 2007. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa.

<sup>201</sup> "O terreno, se urbanizado pela Cohab, não comportaria mais do que uma minúscula casa de 20 metros quadrados para cada família, mas é uma ilha cercada de benefícios por todos os lados. Há duas escolas públicas, uma creche, uma unidade de saúde – a da Vila São Paulo – e outra 24 horas, tudo perto. Por ali também passam as linhas de ônibus Iguape 2, Inter 3 e Canal Belém". REGULARIZAÇÃO fundiária. Comunidade de carrinheiros no Boqueirão luta para não ser despejada de barracão em Curitiba. *Terra de Direitos*. 21 ago. 2006. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/noticias/habitacao-comunidade-de-carrinheiros-no-boqueirao-luta-para-nao-ser-despejada-de-barracao-em-curitiba/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

habitabilidade, que é definida pelo Comentário n. 4 do Comitê do PIDESC da seguinte maneira:

Uma moradia adequada deve ser habitável, no sentido de poder oferecer espaço adequado a seus ocupantes e de protegê-los do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, de riscos estruturais e de riscos de doença. Deve garantir também a segurança física de seus ocupantes. O Comitê estimula os Estados Partes a aplicarem amplamente os Princípios de Higiene da Moradia, preparados pela OMS, que consideram a moradia como o fator ambiental que é mais freqüentemente associado a condições que favorecem as doenças nas análises epidemiológicas; dito de outra maneira, que condições de moradia e vida inadequadas e deficientes se associam invariavelmente a taxas de mortalidade e morbidade mais elevadas.<sup>202</sup>

Dos elementos levantados no conceito acima, percebe-se que a falta de habitabilidade é a regra nas ocupações irregulares, onde as habitações são construídas pelos próprios moradores, com os materiais disponíveis e nos locais possíveis. O tipo de construção é o mais simples, em geral com materiais usados. Os cômodos são pequenos, pois as áreas nas cidades têm um preço alto, e qualquer terreno “disponível”, deve ser dividido por muitos. Em geral as condições sanitárias da casa são ruins, o banheiro fica pra fora e muitas vezes é compartilhado com outras famílias; as redes de água e esgoto, se existentes, são clandestinas e precárias.

Pode-se perceber que quando menciona a habitabilidade, o Comentário n. 4 não faz referência à necessidade de os Estados garantirem condições mínimas às casas, mas coloca a questão como uma necessidade de se aplicarem regras de higiene, ou seja, como uma questão de fiscalização e cobrança, e não de implementação.

Acredita-se que isso se deve ao pensamento bastante difundido, especialmente no âmbito internacional, de que a casa deve ser construída pelos particulares, e cabe ao Estado, quando muito, fornecer infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Entretanto, quando se analisa mais detidamente a realidade urbana dos países em desenvolvimento, percebe-se que apenas medidas de controle e fiscalização não serão suficientes para mudar esta realidade.

---

<sup>202</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

## 2.6. Acessibilidade

Em Curitiba, 2.776 pessoas vivem na rua, segundo a primeira Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua divulgada ontem pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em Brasília. (...)

A pesquisa foi aplicada a quem vive em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos, prédios abandonados, becos, lixões e ferro-velho ou passam a noite em albergues, abrigos, igrejas e casas de passagem e apoio.<sup>203</sup>

A falta de acesso a uma moradia digna é um problema que afeta diversos segmentos da sociedade brasileira: população em situação de rua, catadores de material recicláveis, população que vive em ocupações irregulares, etc. Entre estes, a condição da população que vive nas ruas é a mais precária.

O abandono completo é o que geralmente caracteriza a vida dessa parcela da população. Nem mesmo uma casa pequena, insalubre, distante de tudo, eles têm. Os motivos para viver nas ruas são os mais diversos. A Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua, divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2008, apontou alguns fatores: 35,5% indicam problemas com alcoolismo e/ou drogas; 29,8% desemprego; 29,1% desavenças com a família.<sup>204</sup>

É na análise da situação que envolve essa população que mais se percebe como o direito à moradia é fundamental para a realização de outros direitos, tanto sociais quanto civis e políticos. A pesquisa mencionada indica que 19% dos moradores de rua não conseguem fazer nem ao menos uma refeição por dia. Para tomar banho, a maioria o faz na própria rua (32,6%), ou em albergues (31,4%). As necessidades fisiológicas também são feitas na própria rua (32,5%) ou em albergues (25,2%). Em relação aos documentos de identificação, 24,8% não possui nenhum documento, o que as priva de conseguir emprego formal ou serem atendidas pelos

---

<sup>203</sup> Notícia que divulga os resultados da primeira Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o monitoramento da situação e criação de políticas públicas específicas para esse seguimento. CRISTO, Luciana. Curitiba tem 2,7 mil moradores de rua. *Paraná Online*. 30 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/293281/?noticia=CURITIBA+TEM+27+MIL+MORADORES+DE+RUA>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>204</sup> Estes motivos podem estar relacionados entre si. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua*, p. 7.

programas de governo. A maioria não tem título de eleitor (61,6%), o que retira completamente a possibilidade de exercer o direito ao voto.<sup>205</sup>

Além disso, a discriminação sofrida por essa população é imensa, e chega a impossibilitar o uso de equipamentos públicos, como postos de saúde, e o acesso a serviços como o de transporte coletivo, para não mencionar o comércio e serviços privados.<sup>206</sup>

É em vista desta e de outras situações que se percebe que o elemento acessibilidade é fulcral quando se fala em direito à moradia. Assim o define o Comentário n. 4 do Comitê do PIDESC:

A moradia adequada deve ser acessível a seus titulares. Deve-se conceder aos grupos em situação de desvantagem um acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia. Deveria ser assegurado um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional aos grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros. Tanto as leis quanto as políticas habitacionais devem levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Em muitos Estados Partes, o maior acesso a terra por setores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deveria ser uma meta política central. Os Estados precisam assumir obrigações consideráveis destinadas a apoiar o direito de todos a um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo o acesso a terra como um direito.<sup>207</sup>

A definição de acessibilidade acima exposta mostra que o Comitê do PIDESC deu especial atenção aos grupos vulneráveis, em situação de desvantagem. Para concretização do direito à moradia destes grupos devem ser realizadas políticas prioritárias, que levem em consideração a dificuldade de cada grupo em ter acesso a políticas habitacionais.

Em relação aos portadores de necessidades especiais deve ser considerado também o direito a condições diferenciadas de moradia, que atendam a suas dificuldades específicas, seja de locomoção, visão, audição, ente outras. Isso significa que o padrão de construção de moradias deve ser diferenciado para tais

---

<sup>205</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua*, p. 7-13.

<sup>206</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua*, p. 13.

<sup>207</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

grupos, o que vai de encontro à regra de construção de moradias de alguns programas habitacionais, que é ter um padrão fixo de estrutura das casas.

Às pessoas que vivem em áreas propensas a desastres também deve ser dada atenção especial, já que estão nessa situação tanto pessoas que vivem em ocupações irregulares quanto pessoas que têm uma moradia adequada, mas que por fatores naturais podem ser vítimas de desastres, como enchentes, deslizamentos etc.

Além dessas recomendações, o mais importante neste preceito foi ter indicado a necessidade de aumentar o acesso a terra para os desprovidos e/ou empobrecidos. De fato, a má distribuição de terra em muitos países constitui um problema estrutural, juntamente com a má distribuição de renda. Nas grandes cidades brasileiras poucos espaços ainda estão disponíveis, e mesmo os que se encontram vazios ou abandonados têm proprietários formais. Ademais, o preço da terra no mercado formal torna inviável sua aquisição pela população de baixa renda.

Dessa forma, o direito a terra torna-se indispensável para a satisfação do direito à moradia, o que mostra a necessidade dos Estados realizarem políticas públicas que permitam à população de baixa renda acessar a terra, ao mesmo tempo em que são urgentes políticas para deter a especulação fundiária nas cidades.

## **2.7. Localização**

...era prano, mas quando chovia, era um barro preto. Fica um barro preto, um lodo preto, que pra gente ir trabalhar a gente tinha que por uma sacola de plástico nos pés pra chegar no ponto de ônibus com os sapatos limpos. Nossa era muito triste! Nossa era... e o ônibus era lá em cima no viaduto. Num tinha essa passagem ali, num tinha esse canal de ia água. Aquela valeta ali que passa ali, enchia d"água... (trecho retirado da entrevista com a dona Sueli, realizada em novembro de 2006).<sup>208</sup>

O relato acima foi retirado de uma tese de doutorado que analisa o significado e a simbologia de morar em determinado lugar, fazendo uma comparação entre a

---

<sup>208</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 98.

visão que o expectador tem da cidade de Curitiba e do Jardim Icaraí, um pequeno pedaço desta cidade.

A fala da “dona Sueli” mostra a realidade do Jardim Icaraí até alguns anos atrás. Essa ocupação irregular faz parte do que é chamado de “Bolsão Audi-União”, que localiza-se na divisa entre os municípios de Curitiba e São José dos Pinhais. Toda sua extensão é considerada Área de Preservação Ambiental e também área de risco ambiental, pois está sujeita a inundações. O poder público municipal afirma que no local existe baixa capacidade de resistência do solo e elevada umidade natural, o que faz com que o local seja inadequado para construção.<sup>209</sup>

Desde os idos da década de 1950, quando a área ainda era um imenso alagado, diversas empresas realizam a exploração mineral predatória no local, retirando principalmente areia. Essa atividade, realizada de forma descontrolada, resultou no que hoje se chamam “cavas”, ou seja, grandes lagoas que se formaram nos locais de onde se retiraram os minérios.<sup>210</sup>

Quando a área já estava completamente depredada, e não era mais rentável sua exploração, foi abandonada. Explicando este fato, a autora da tese doutoral mencionada mostra como uma área que não tinha mais utilidade para uns, torna-se necessária para outros, que não têm onde morar. Dessa forma, o fato de a área ter sido completamente degradada, até o ponto de não ser mais do interesse dos exploradores, foi um elemento “facilitador”, nas palavras desta autora, para que se realizasse a ocupação.<sup>211</sup>

De acordo com os relatos de moradores entrevistados pela autora, um dos motivos que os levou para aquele local foi a maior proximidade do centro de Curitiba do que outras áreas.<sup>212</sup> Essa razão fez com que eles superassem as demais dificuldades, como a falta de infraestrutura do local, de serviços públicos, de transporte coletivo, e até mesmo o risco de enchentes.

Entretanto, para poderem morar em lugar tão inóspito, eles tiveram que buscar uma forma de aterrar as “cavas”. Para isso, com o pouco recurso que tinham, compravam caçambas cheias de entulhos que haviam sido descartados pelas obras da construção civil em Curitiba, e despejavam tais entulhos nas “cavas”. Os moradores ainda relatam que para as empresas da construção civil este era um

---

<sup>209</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 89.

<sup>210</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 95.

<sup>211</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 96.

<sup>212</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 98.



ótimo negócio, pois conseguiam livrar-se de um material que para eles não tinha nenhum valor. Já os que compraram este material indicam que ele foi o sustentáculo que possibilitou o que eles hoje chamam de casa. Tudo o que era recebido era utilizado, seja para aterrar as “cavas”, seja para construir ruas, calçadas, casas.<sup>213</sup>

A autora mostra a contradição presente nesta relação, já que a areia utilizada na construção civil, por muitos anos, veio da exploração dessas várzeas de rios, que deixaram como legado as “cavas”. No Jardim Icaraí, o mesmo material, em forma de entulho de construção, volta para “recompôr” o ambiente degradado, mostrando toda a perversidade que está por trás da exclusão dessas pessoas.<sup>214</sup>

Ainda hoje, apesar das melhorias já conseguidas para a ocupação, e com os recentes programas de regularização fundiária que estão sendo feitos, os moradores do Jardim Icaraí ainda são vistos como os que vivem “do outro lado da linha do trem”, como mostra a autora:

A "linha", como dizem os moradores do Jardim Icaraí, é um demarcador visível e concreto do espaço urbano de Curitiba, sobretudo quando se atravessa o Bairro Uberaba. Neste, a "linha do trem" divide a cidade em duas [...].

Para quem mora entre a "linha do trem" e o rio Iguaçu, o outro lado é a cidade, a Curitiba das ruas arborizadas, dos serviços públicos, do trabalho, isto é, de tudo aquilo que lhes falta do lado de cá. Para quem mora antes da linha, o outro lado são os "invasores", a pobreza, a violência, os desempregados, a sujeira, enfim, tudo aquilo que Curitiba rejeita e joga fora. Esta dualidade, que a todo momento é explicitada pelos agentes, mostra de forma vigorosa as diferentes formas de representação acerca da cidade de Curitiba.<sup>215</sup>

A partir dessa situação concreta pode-se compreender a importância e simbologia do lugar onde está construída a moradia. Além da questão da falta de acesso a serviços e equipamentos públicos, é importante perceber que o imaginário em torno do lugar onde se mora também é um fator gerador de exclusão. Por morarem do “outro lado da linha do trem”, considerado um lugar violento, de pobreza, de sujeira, essas pessoas tem maior dificuldade de conseguir emprego, de acessarem serviços públicos básicos, como saúde, educação etc. A exclusão também decorre do lugar onde se mora, mesmo que este lugar seja separado apenas por uma linha de trem.

---

<sup>213</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 99-100.

<sup>214</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 100.

<sup>215</sup> LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos*, p. 84-86.

Em vista disso, percebe-se a importância do elemento localização, fundamental para a constituição do direito à moradia. O Comentário n. 4 do Comitê do PIDESC assim o conceitua:

A moradia adequada deve encontrar-se em um local que permita o acesso a opções de emprego, a serviços de atendimento à saúde, escolas, centros para atendimento de crianças e outros serviços sociais. Isso deve ocorrer tanto em cidades grandes quanto em áreas rurais onde os custos de tempo e financeiros para chegar ao e voltar do local do trabalho podem significar exigências excessivas para o orçamento de famílias de baixa renda. Igualmente, as casas não deveriam ser construídas em locais contaminados ou que estejam próximos a fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos moradores.<sup>216</sup>

Pode-se notar neste conceito grande preocupação com a questão da distância entre o local de moradia e o local de trabalho. Este é realmente um problema das grandes cidades brasileiras, que pela falta de áreas centrais ou de políticas públicas que assegurem a ocupação de vazios urbanos, acaba afastando a população cada vez para mais longe, ao ponto de ser considerada normal a existência de “cidades-dormitório”.

Apesar de o Comentário não recomendar aos Estados que ao realizarem políticas públicas de construção de habitações estas estejam adequadamente localizadas, acredita-se que este deveria ser um pressuposto para cumprimento do direito à moradia. Mesmo sob as alegações de que faltam terrenos livres nas cidades e de que as áreas centrais são caras, o poder público municipal não pode simplesmente construir habitações nas periferias, distantes de todos os equipamentos e serviços públicos, quando se sabe que existem imóveis vazios nas cidades brasileiras de número quase suficiente para acabar com o déficit habitacional. Os instrumentos que asseguram a utilização desses imóveis, estabelecidos especialmente pelo Estatuto da Cidade, devem ser regulamentados e utilizados pelo poder público municipal como forma de cumprimento do direito à moradia.

Outro problema sério, causado pela falta de políticas habitacionais e de distribuição de renda, é a ocupação de áreas de preservação ambiental, sujeitas a

---

<sup>216</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

alagamentos, e de encostas, pela população de baixa renda. Essas áreas apresentam grande risco para seus moradores, e as tragédias ocorridas nos últimos anos nas cidades brasileiras fazem com que se aumente ainda mais a preocupação sobre esse fato.

Ademais, a ocupação de áreas onde estão instalados lixões e aterros sanitários traz sérios males para os ocupantes, especialmente pelo grande número de crianças que geralmente moram, e até mesmo trabalham, nessas áreas. Essas situações devem ser tratadas com prioridade pelo poder público no momento da realização de políticas habitacionais.

## **2.8. Adequação cultural**

O último importante elemento para compreensão do conteúdo do direito à moradia é a adequação cultural. Sabe-se que pessoas com culturas diferentes têm necessidades e modos de viver diferentes, inclusive quanto à moradia. Nesse sentido, é preciso que estas diferentes representações culturais sejam mantidas também nas casas onde pessoas de diferentes culturas irão morar.

No caso brasileiro, a existência de diversas comunidades tradicionais, ao longo de todo o território, mostra também as diferentes relações com o “morar”. Comunidades indígenas, quilombolas, faxinalenses, todos têm diferentes relações com o lugar onde habitam, o tipo de “casa” que constroem, os materiais que utilizam; o que mostra a necessidade de atendimento diferenciado a essas comunidades no momento de se realizar políticas habitacionais.

Alguns desses grupos vivem em áreas urbanas, e estão inseridos, até certo ponto, na lógica da vida nas cidades. Mesmo assim, seus costumes e tradições devem ser mantidos e garantidos, pois fazem parte do seu estar no mundo, da sua relação com a realidade cotidiana.

Por outro lado, a grande maioria da população brasileira, nas cidades, tem padrões muito similares de vida, seja quanto à educação, à saúde, ao lazer, ou à moradia. Por isso, é mais difícil se perceber as diferenças culturais quando se trata da população que já se adaptou à vida nas cidades.

Ainda assim, existem algumas diferenças, como a dificuldade que alguns têm de se adaptar à vida em apartamentos, e ao tamanho das casas construídas em projetos habitacionais públicos, geralmente bastante reduzido. Também se notam diferenças entre os costumes das grandes e pequenas cidades, como a relação com os vizinhos, a questão da segurança etc.

Apesar de parecerem pequenas, e muitas vezes difíceis de identificar, a consideração dessas diferenças quando da realização de projetos habitacionais é muito importante.

Por isso, o último elemento do direito à moradia é a adequação cultural, definida pelo Comitê do PIDESC da seguinte maneira:

A maneira como a moradia é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades realizadas para o desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.<sup>217</sup>

Este conceito mostra a importância de se levar em consideração as diferentes representações culturais no momento de se construir uma habitação, e de garantir que a maneira de construir, os materiais utilizados, a relação com o entorno, entre outros, incluam essas diferenças.

Esse é um elemento que deve ser considerado nos projetos de desenvolvimento, revitalização, ou modernização de áreas da cidade. Considerar as características históricas dos locais é fundamental para que uma política habitacional realize o direito à moradia. Os projetos de revitalização de centros históricos, bastante comuns atualmente, devem levar em consideração as características das famílias que moram nestas áreas, as relações com a vizinhança, a utilização conjunta de espaço para moradia e comércio, etc.

---

<sup>217</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

### 3. INDICADORES SOCIAIS PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À MORADIA

#### 3.1. Breves apontamentos sobre a teoria dos indicadores sociais

A doutrina indica diversos conceitos, características e classificações para os indicadores sociais, de tal forma que alguns autores se perguntam se é mesmo possível defini-los.<sup>218</sup>

Michael Carley, na década de 80, forneceu alguns elementos que podem ajudar a compreender o significado de indicador social. Assim, tratando do tema do “bem-estar” ele se questiona até que ponto seria possível aferir a quantidade de bem-estar dos cidadãos de cada país, e conclui que a dificuldade seria imensa se não se estabelecesse, primeiramente, o que significa o bem-estar, quais elementos estão nele agregados. Feito este primeiro esforço, dever-se-ia então encontrar substitutos que possam mensurar esses elementos mais observáveis do bem-estar.<sup>219</sup>

Para Carley, esses substitutos podem ser chamados de indicadores sociais, que seriam “[...] medidas de uma característica observável de um fenômeno social e que estabelecem o valor de uma característica diferente mas não-observável do fenômeno”<sup>220</sup>. Dessa forma, os indicadores sociais seriam tanto substitutos quando medidas.

Quando funcionam como substitutos, os indicadores não representam a si mesmos, mas servem para traduzir conceitos sociais abstratos ou não-mensuráveis *a priori*. Para exemplificar esta ideia, Carley utiliza-se do conceito abstrato de “ruas seguras”, que não é mensurável aprioristicamente. Entretanto, quando se utiliza o substitutivo “número de dias sem crime”, pode-se ver ao menos uma faceta do que seria o conceito de “ruas seguras”.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29 e 32.

<sup>219</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 2.

<sup>220</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 2.

<sup>221</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 2.

Enquanto medidas, os indicadores sociais fazem referência a informações que são quantificáveis.<sup>222</sup> Neste caso, imaginando um exemplo que se relacione ao tema aqui tratado, percebe-se que no momento em que se destringem os elementos do direito à moradia, fica mais claro quantificá-lo, para saber, por exemplo, quantas moradias no Brasil possuem saneamento básico.

Além de trazer os elementos acima mencionados, que servem grandemente para compreender os indicadores, Carley ainda indica um conceito o qual considera ser o mais completo até aquele momento. Esse conceito é da autora Carlisle, que define indicador social como sendo “[...] a definição operacional ou parte da definição operacional de qualquer dos conceitos que são centrais para a geração de um sistema de informações descritivo do sistema social”<sup>223</sup>.

Carley explica que este conceito contém dois importantes elementos para a compreensão dos indicadores sociais. Primeiro, que os indicadores sociais decorrem de conceitos abstratos (no caso deste trabalho, por exemplo, o conceito de moradia adequada) que podem ser operacionalizados “[...] através de sua tradução em termos mensuráveis, sob a forma de substitutos”<sup>224</sup> (como a quantidade de famílias que possuem casa própria, por exemplo). Em outras palavras, significa que o conceito abstrato de “moradia adequada” pode ser mensurável no momento em que é substituído por frações desagregadas de si mesmo, como a quantidade de famílias com casa própria em determinado município.

O segundo elemento levantado por Carley no conceito proposto por Carlisle, é o de que os indicadores sociais fazem parte de um sistema de informações “[...] que é usado pelos responsáveis pela formulação de políticas para compreender e avaliar as partes do sistema social sobre as quais exercem algum poder”<sup>225</sup>. Ou seja, os indicadores sociais não podem ser analisados isoladamente, pois devem fazer parte de um sistema de informações, geralmente criado pelos governos para avaliar as políticas públicas desenvolvidas em relação a determinado tema. Por isso, na esfera pública, a criação de indicadores deve levar em consideração as exigências “[...] para a tomada de decisões que maximizem os recursos”<sup>226</sup>, além das necessidades políticas e burocráticas de cada estrutura de governo.

---

<sup>222</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 2.

<sup>223</sup> Carlisle, 1972 apud CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29.

<sup>224</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29.

<sup>225</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29.

<sup>226</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29.

Entre os pesquisadores que estudam o tema no Brasil, Paulo Jannuzzi fornece um conceito similar, bastante utilizado nos trabalhos que tratam de indicadores sociais.<sup>227</sup>

Assim, ele descreve um indicador social como sendo

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas públicas).<sup>228</sup>

Algumas análises podem ser feitas deste conceito. Primeiramente, a demonstração de que um indicador social é usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato. Percebe-se que Jannuzzi explicita com os termos “substituir, quantificar e operacionalizar” o que é colocado por Carlisle como “definição operacional” de um conceito. Assim, Jannuzzi delimita o papel do indicador social em relação ao conceito a que faz referência.

Além disso, Jannuzzi coloca o conceito social abstrato como de “interesse teórico” ou “programático”. Isso significa que a criação e uso de indicadores devem estar respaldados em um interesse que pode ser tanto teórico, como parte de uma pesquisa acadêmica, como programático, ou seja, para fazer parte da formulação de políticas públicas.

Quanto a isso, Carley já mencionava na década de 1980 que uma boa pesquisa de indicadores sociais deveria tanto contribuir para a tomada de decisões e formulação de políticas, quanto para um maior conhecimento social, que indiretamente iria contribuir para a tomada de decisões.<sup>229</sup>

De fato, acredita-se que as pesquisas acadêmicas não podem se restringir a atender às expectativas da academia, ou seja, não podem representar apenas um interesse teórico quanto ao tema. Nesse sentido, espera-se que esta pesquisa sirva para os propósitos acadêmicos de praxe, mas, para além disso, também possa servir como fonte de conceitos e dados que poderão ser usados para ampliar o debate público sobre a efetivação do direito à moradia.

Um fator importante que não está abrangido no conceito estabelecido por Jannuzzi é o de que os indicadores sociais não podem ser vistos como instrumentos

---

<sup>227</sup> Nesse sentido: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*, p. 19.

<sup>228</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 15.

<sup>229</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 29.

neutros. Acredita-se que toda pesquisa acadêmica está imbuída de valores, e mesmo a escolha sobre o que pesquisar e sobre quais indicadores criar e quais dados utilizar pressupõe uma análise valorativa do pesquisador.

Nesse sentido, Carley já afirmava que há dois tipos de juízos de valor importantes na pesquisa sobre indicadores sociais: “[...] o primeiro são os juízos de valor integrantes ou contidos na própria pesquisa, e o segundo são os deliberadamente incluídos na pesquisa”<sup>230</sup>. Na sequência, ele mostra como os primeiros juízos de valor são facilmente ignorados pelos pesquisadores, não sendo colocados como um peso de fato para a pesquisa.

Apontados alguns dos aspectos do conceito de indicadores sociais, resta a seguinte pergunta: seria possível chegar a um conceito universalmente válido e aceito. A ela Carley responde que este debate parece não ter fim, e que em alguns momentos a questão torna-se mais acadêmica do que real. Ele chega a ser categórico ao afirmar: “[...] portanto, será uma definição universalmente aceita possível, provável ou mesmo válida? Sem dúvida, será válida e definitivamente possível, mas dificilmente provável”<sup>231</sup>.

Neste trabalho não se tem elementos suficientes para concordar ou discordar do autor, por isso, como o objetivo não é estudar a teoria dos métodos de pesquisa social, serão utilizados como apoio os elementos acima apontados, que se acredita são base teórica suficiente para a proposta que se fará a seguir.

Portanto, vencida a questão conceitual, importa saber de forma mais detalhada para que são utilizados os indicadores sociais nos dias atuais.

Desse modo, sabendo que os indicadores são um recurso metodológico que pode informar algo sobre um fenômeno social ou sobre mudanças que ocorram com tal fenômeno<sup>232</sup>, vê-se que um dos principais usos dos indicadores é monitorar as transformações que se dão na realidade social, e analisar se tais mudanças ocorreram em vista de políticas públicas realizadas.

Assim, os indicadores são muito utilizados para “[...] subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo”<sup>233</sup>, pois

---

<sup>230</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 101.

<sup>231</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 32.

<sup>232</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 15.

<sup>233</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 15.



[...] possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.<sup>234</sup>

Nesse sentido, os indicadores são muito usados no planejamento público por governos interessados em monitorar as mudanças sociais e saber quanto dessa mudança foi obtida com os programas sociais realizados. O resultado dessas pesquisas pode sugerir a necessidade de readequação de programas e investimentos, ou seja, pode mudar os rumos de realização de determinadas políticas públicas.

Além disso, com já afirmado anteriormente, acredita-se que os indicadores sociais também podem ser usados por pesquisadores e entidades que queiram de alguma forma denunciar níveis insuficientes de realização de políticas públicas para garantia de determinados direitos, e também participar da disputa pelos espaços de produção de conhecimento.

Como demonstrado por Jannuzzi

*[...] a disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.*<sup>235</sup>

Contudo, sabe-se que mesmo o uso de indicadores não pode servir como parâmetro único para se compreender um fenômeno social. Ademais, como bem alerta Carley, o uso de indicadores está limitado por diversos fatores que fogem ao controle do pesquisador, como, por exemplo, a falta de informações sobre as políticas públicas desenvolvidas.<sup>236</sup>

Estas dificuldades, entretanto, não podem servir para que se abandone o intento de monitorar as políticas desenvolvidas pelos órgãos estatais, pois a necessidade de controle social de políticas públicas existe e sempre existirá.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 15.

<sup>235</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 32.

<sup>236</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 32-33.

<sup>237</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 32-33 e JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 33.

Por isso, no intento de continuar analisando o uso de indicadores sociais, faz-se necessário que se aborde alguns aspectos teóricos de seu estudo e uso atualmente.

A pesquisa social realizada com uso de indicadores teve início aproximadamente na década de 1960, na tentativa de se avaliar os efeitos de alguns programas de governo nas mudanças sociais, e conjuntamente, a impressão que a sociedade tinha de tais programas.<sup>238</sup>

A visão geral sobre o uso de indicadores era de que o levantamento e análise de dados poderiam fornecer aos governantes uma imagem mais fidedigna da realidade social, que os apoiasse a promover políticas públicas direcionadas aos problemas reais existentes, não deixando margem para tomada de decisões subjetivas ou intuitivas.<sup>239</sup>

Entre as décadas de 1960 e 1970 realizou-se uma entusiasmada difusão do uso de indicadores sociais para avaliação de políticas públicas.<sup>240</sup> Diversos estudos foram contratados por governos e entidades privadas, em um movimento que parecia acreditar que “[...] *as possibilidades de se fazer o bem-social através da mensuração social pareciam intermináveis*”<sup>241</sup>.

No Brasil a produção de indicadores sociais pelos órgãos públicos iniciou-se na década de 70, com a construção de um sistema de indicadores e com a criação de órgãos que pudessem produzir periodicamente as informações necessárias para alimentação deste sistema.<sup>242</sup>

Nahas explica que, de início, o uso de indicadores vinculou-se à relação entre crescimento e controle social, enfocando aspectos como “[...] *pobreza, marginalidade, violência, velhice*”<sup>243</sup>. Havia uma separação dicotômica entre os aspectos social e econômico a serem analisados pelos indicadores, e sua representação era essencialmente numérica, pois priorizavam-se os aspectos mais

---

<sup>238</sup> SCHRADER, Achim. *Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais*, p. 14.

<sup>239</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 97.

<sup>240</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 25 e CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 21.

<sup>241</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 21.

<sup>242</sup> SCHRADER, Achim. *Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais*, p. 15.

<sup>243</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 25.

diretamente mensuráveis, deixando-se de lado os que não poderiam ser tão facilmente medidos.<sup>244</sup>

A autora mostra que foram exatamente essas características iniciais da utilização de indicadores que trouxeram as primeiras críticas a seu uso. Entre estas, destaca-se a que se coloca contra o emprego exclusivo de bases quantitativas para seleção dos indicadores:

A terceira crítica foi contra o 'fetice do número', ou seja, contra a operacionalização e a quantificação como critérios básicos de seleção de indicadores. Contra tais indicadores argumentava-se que o social não poderia ser compreendido única e exclusivamente por dimensões quantitativas, que números revelavam parte, mas não esclareciam tudo e que, portanto, a estatística deveria combinar-se com metodologias históricas e antropológicas para produzir uma aproximação mais correta da realidade.<sup>245</sup>

Carley aponta outros fatores que levaram a um declínio na crença de que os indicadores sociais poderiam servir de ponte para a realização de políticas públicas mais efetivas. Entre eles, o autor sugere que a teorização social estava em um estágio muito primitivo de desenvolvimento, o que fez com que muitas pesquisas fossem apresentadas sem consistência teórica suficiente, com indicadores que não conseguiam expressar fielmente o conceito ao qual estavam relacionados.<sup>246</sup>

Mas mesmo com tais críticas, o debate em torno do uso e estudo de indicadores possibilitou o desenvolvimento de diversos programas de monitoramento de políticas públicas, inclusive no campo das políticas urbanas. Nesse sentido, organismos internacionais, institutos de pesquisa, e mesmo governos passaram a criar mecanismos e sistemas para monitorar o desenvolvimento das cidades, movimento que se intensificou na década de 90 com o uso da internet:

[...] multiplicaram-se as iniciativas locais de desenvolvimento dos denominados 'indicadores de sustentabilidade', usando novas tecnologias da Rede Mundial de Computadores (Internet) e estratégias de mensuração menos acadêmicas, visando dotar as cidades de capacidade para conceber, desenhar e implementar projetos para aumentar a sustentabilidade local. Ao mesmo tempo, desde a criação do IDH, em 1990, governos e instituições desenvolveram iniciativas semelhantes buscando avaliar o

---

<sup>244</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 25.

<sup>245</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 26.

<sup>246</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 21-22.

desenvolvimento, as condições e/ou a qualidade de vida de áreas espaciais distintas – estados, regiões e cidades -, impulsionando de maneira fundamental a elaboração e uso de indicadores para avaliar o meio urbano.<sup>247</sup>

Atualmente o uso de indicadores para monitoramento de políticas públicas urbanas vem se desenvolvendo com rapidez, com a criação de diversos processos e metodologias para produção de indicadores que sejam adequados para mensurar os vários aspectos que envolvem a política urbana, como transporte, moradia, saneamento etc.

Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, um levantamento realizado a pedido do Banco Mundial sobre o estado atual do desenvolvimento de indicadores para as cidades mostra que ainda existem muitos problemas a serem resolvidos para que estes indicadores possam ser efetivamente usados no monitoramento de políticas públicas. Entre as questões levantadas por este estudo pode-se destacar: a) o alto custo de manutenção e dificuldade de atualização dos dados da maioria dos sistemas de indicadores; b) a falta de dados para análise de diferentes regiões geográficas e a falta de uniformização do sistema de indicadores e do modo de coleta dos dados; c) dificuldade de coletar dados e mantê-los atualizados; d) dificuldade de se criar um sistema de indicadores que possa ser utilizado globalmente, em especial pelas diferenças geográficas, culturais, econômicas e políticas entre as cidades no mundo.<sup>248</sup>

Em razão dessas e várias outras dificuldades, este estudo indica uma lista de elementos que devem ser considerados na construção de sistemas de indicadores, quais sejam: a) sustentabilidade: o programa deve ser sustentável ao longo do tempo; b) credibilidade: a organização que coleta e divulga os indicadores deve ser vista como segura e legítima; c) inteligibilidade: o sistema não pode ser demasiado complexo, informações muito densas devem ser deixadas para outras análises; d) atualidade: as informações dos indicadores devem ser atualizadas e divulgadas constantemente; e) importância e relevância: as cidades devem ver a relevância do uso de indicadores; f) custo aceitável: o custo para usar o sistema de indicadores

---

<sup>247</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 32.

<sup>248</sup> WORLD BANK. *The Current Status of City Indicators*, p. E-2.

deve ser aceitável pelas cidades; g) acessibilidade: o programa deve ser de fácil acesso para todo tipo de público.<sup>249</sup>

Jannuzzi também aponta a necessidade de utilizar indicadores sociais com cautela, levando-se em conta alguns elementos:

Além de relevância social, validade e confiabilidade, um indicador social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.<sup>250</sup>

Já Carley indica dois aspectos que não podem ser deixados de lado no momento de usar indicadores sociais. O autor afirma que boas pesquisas de indicadores devem, primeiramente, “[...] consistir em técnicas metodologicamente apropriadas”<sup>251</sup>, ou seja, técnicas que não deixem de lado importantes critérios científicos sociais, como “[...] problemas de quantificação, previsão, causalidade, agregação e juízos de valor intrínsecos à análise”<sup>252</sup>.

Em segundo lugar, o pesquisador deve ter uma boa compreensão do processo de elaboração de políticas, já que esta está imiscuída de juízos de valor próprios, inclusive em relação à manutenção burocrática de poder.<sup>253</sup> Por isso, faz-se premente o conhecimento do modo de produção das decisões políticas para que o uso de indicadores sociais seja efetivo.

Ademais, é importante que na criação dos indicadores leve-se em consideração o que se quer monitorar, já que nem sempre os dados existentes são suficientes para demonstrar alguns importantes aspectos da realidade, o que pode acarretar na criação de indicadores que não correspondem ao que é realmente importante para o monitoramento das políticas públicas urbanas.

Esse e outros problemas são indicados na pesquisa anteriormente citada, realizada a pedido do Banco Mundial, na qual foram analisados programas de indicadores utilizados por países, cidades e organismos internacionais do mundo todo, chegando-se à conclusão que:

---

<sup>249</sup> WORLD BANK. *The Current Status of City Indicators*, p. E-3.

<sup>250</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 26. Ver também: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*, p. 19.

<sup>251</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 33.

<sup>252</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 33.

<sup>253</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 33.

Enquanto existem aproximadamente milhares de diferentes grupos de indicadores das cidades ou urbanos, e dezenas de agências compilando e revisando estes indicadores, de uma perspectiva comparativa regional ou global, estes indicadores sofrem de algumas limitações fundamentais: a) poucos são padronizados, consistentes ou comparáveis ao longo do tempo ou entre grande número de cidades; b) eles não são suficientemente legitimados para serem usados no desenvolvimento de padrões ou metas; c) poucos, se não nenhum, destes sistemas de indicadores provaram ser sustentáveis ao longo do tempo. A maioria dos sistemas foi utilizada uma vez, ou talvez duas, e depois foram descontinuados por falta de fundos ou interesse; d) eles nem sempre medem o que é realmente importante para as cidades ou para as pessoas.<sup>254</sup>

Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar este fenômeno, entre elas as já apontadas anteriormente. Entretanto, importa neste momento mencionar algumas, que se acredita não foram suficientemente exploradas.

Primeiramente, em relação à falta de dados e informações relevantes e atualizadas. Um dos principais problemas do uso de indicadores atualmente é justamente a falta de dados e informações que possam exprimir os conceitos sociais analisados. Ora, de nada adianta criar-se uma base imensa e complexa de indicadores se não há viabilidade deles serem aplicados, por falta de dados disponíveis.

Além disso, muitos dos dados existentes não exprimem aspectos da realidade que são extremamente relevantes para a análise das políticas urbanas, especialmente no que diz respeito à avaliação de programas de implementação de políticas públicas. Ou seja, os programas são realizados, e muitas vezes se produzem dados sobre o impacto desses programas na realidade social, mas tais dados não são divulgados ou o são parcialmente, apenas em relação ao que “deu certo” da implementação da política.

Como demonstra Carley, algumas vezes o uso de indicadores pode mostrar uma realidade que não é interessante para os interesses eleitorais dos governantes, como falhas na distribuição de recursos ou implementação insuficiente de políticas

---

<sup>254</sup> “While there are perhaps thousands of different sets of city or urban indicators and hundreds of agencies compiling and reviewing them, from a regional or global comparability perspective they suffer from some key limitations: a) Few are standardized, consistent or comparable over time or across large numbers of cities; b) They do not have sufficient endorsement to be used in developing benchmarks and targets; c) Few, if any, indicator systems have proven to be sustainable over time. Most systems are prepared once or perhaps twice and are then discontinued for lack of funding or interest; d) They do not always measure what is really important to cities or to people”. Tradução livre da autora. WORLD BANK. *The Current Status of City Indicators*, p. 1-2.

públicas. Assim, “[...] a pesquisa de indicadores sociais pode agitar águas que mais valeria a pena deixar tranquilas, e pode fornecer um incômodo material que venha a ser útil para os oponentes na sempre próxima e seguinte eleição”<sup>255</sup>.

Além disso, o autor demonstra que é “[...] provável que haja uma relação direta entre o desempenho do órgão e a sua disposição de auxiliar na coleta de dados, isto é, quanto mais precário o desempenho, maior a resistência à mensuração”<sup>256</sup>.

E mesmo quando essa mensuração é feita, isso não significa que o acesso aos dados será público, pois também é uma decisão política o “como” e “quando” os dados serão disponibilizados para o público em geral.<sup>257</sup>

Essas dificuldades dificilmente serão superadas em curto prazo, ainda mais porque dependem de uma mudança de mentalidade política em relação ao controle social das políticas públicas.

Ademais, uma descontinuidade na coleta de dados, que pode ocorrer sempre que se mudam os governantes, pode fazer com que todo um sistema de indicadores perca a credibilidade, pois não haverá dados similares para serem comparados ao longo do tempo.<sup>258</sup>

Também a questão da confiabilidade, tanto em relação ao processo de coleta de dados quanto em relação a sua análise e divulgação, é um grande desafio a ser vencido. Nesse sentido, Carley aponta a necessidade de haver tanto confiabilidade técnica, quanto política, no sentido de não haver manipulação dos dados.<sup>259</sup>

Compreendidas as dificuldades em relação ao uso de indicadores sociais, será realizada uma breve análise das classificações desses indicadores apontadas pela doutrina.

Existem inúmeras classificações de indicadores sociais, com diferentes variações de terminologias e conceitos.<sup>260</sup> Neste trabalho serão apontadas apenas

---

<sup>255</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 98.

<sup>256</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 98.

<sup>257</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 37.

<sup>258</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades*, p. 37.

<sup>259</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, prefácio à edição brasileira, sem página.

<sup>260</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 19.

as classificações que se entendem pertinentes ao esclarecimento dos indicadores que mais adiante serão explicitados.

Assim, os indicadores podem ser classificados descritos ou normativos/avaliativos. Os primeiros são indicadores que apenas descrevem características e aspectos de determinado fenômeno social, não possuindo significados valorativos.<sup>261</sup> Já os indicadores chamados normativos ou avaliativos são os que tentam extrair uma “[...] *conclusão sobre a relação entre dois ou mais fatores no passado (avaliação), ou tentam prever a relação entre dois ou mais fatores no futuro*”<sup>262</sup>. Em geral esses indicadores propõem-se a indicar se algum efeito social é bom ou ruim, e tendem a influenciar a alocação de recursos públicos.<sup>263</sup>

Na prática, contudo, acredita-se que tal distinção tenha pouco sentido, pois todo indicador vem de um processo interpretativo da realidade, não sendo neutro em sua formulação. Por isso, acompanha-se o pensamento de Jannuzzi, que afirma que a “[...] *normatividade de um indicador é uma questão de grau*”<sup>264</sup>.

Outra classificação distingue entre indicadores objetivos e subjetivos. Os objetivos seriam os que “[...] *se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis*”<sup>265</sup>, e que “[...] *são mensuráveis numa escala de intervalos ou graus e podem ser submetidos aos métodos usuais de análise de dados*”<sup>266</sup>.

Indicadores subjetivos seriam os que foram construídos “[...] *a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão*”<sup>267</sup>. Esses indicadores também podem ser chamados de quantitativos e qualitativos, respectivamente.

Carley ainda afirma que os indicadores podem ter uma dimensão *ex post* ou *ex ante*, na medida em que podem servir para analisar dados em uma sequência

---

<sup>261</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 20.

<sup>262</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 26-27.

<sup>263</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 26-27.

<sup>264</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 20.

<sup>265</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 20.

<sup>266</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 34.

<sup>267</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 20.



temporal que tanto pode ser usada para descrever o passado quanto para antever relações que se darão no futuro.<sup>268</sup>

Além dessas classificações, a doutrina indica várias outras, que separam os indicadores em relação aos dados a que eles referem-se, como indicadores de resultado, de processo ou de produto. Entretanto, não é objetivo deste trabalho esmiuçar essas classificações, sendo que o que foi até aqui mencionado servirá de base para a construção dos indicadores que serão propostos a seguir.

### **3.2. Análise de indicadores sociais urbanos existentes**

Sabendo o que são e como funcionam os indicadores, serão agora analisados alguns sistemas de indicadores já existentes, que servirão de base para a proposição de um grupo de indicadores que possam averiguar a situação de cumprimento do direito à moradia nos municípios brasileiros.

Como metodologia para elaboração desta parte da pesquisa fez-se um levantamento bibliográfico de textos e autores que tratam do tema, e que de alguma forma propõem indicadores ou sistemas de indicadores que se relacionam ao direito à moradia. De todo o material pesquisado, foram selecionados os que seriam úteis aos objetivos desta pesquisa e que poderiam contribuir para a criação dos indicadores que aqui é proposta.

Nesse sentido, serão aqui apresentadas brevemente as contribuições que cada um dos materiais selecionados traz para a presente pesquisa, no intuito apenas de que se tenha uma visão abrangente dos estudos que foram e estão sendo realizados quanto ao tema.

Assim, o primeiro trabalho que pode ser aqui mencionado é o excelente levantamento de indicadores sociais urbanos desenvolvido por pesquisadores ligados à PUC Minas no período de 1995 a 2004, e sistematizado a pedido do

---

<sup>268</sup> CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 34.

Ministério das Cidades no “Banco de Metodologias de Indicadores Municipais”, apresentado em 2005.<sup>269</sup>

Este Banco foi organizado após um amplo levantamento de sistemas utilizados em municípios de todo o Brasil, o qual identificou 45 sistemas de indicadores, sendo que 6 referiam-se à totalidade dos municípios brasileiros, e 39 referiam-se a municípios em particular. Contabilizou-se que estes sistemas eram compostos por 816 indicadores, que poderiam ser agrupados em 25 temas.<sup>270</sup>

Os sistemas apresentados por este estudo vão desde o bastante conhecido Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, criado ainda na década de 1990 e desenvolvido para ser usado em todo o território nacional, até sistemas desenvolvidos para realidade locais, como, por exemplo, o de Tipologia dos Municípios Paranaenses, que é usado no Estado do Paraná.

Para os fins desta pesquisa, o que mais importa é saber quais temas foram avaliados nesses sistemas de indicadores, e que contribuição poderiam trazer para o desenvolvimento de indicadores que pudessem aferir o direito à moradia.

Assim, dos temas a que se referem os sistemas de indicadores, o que aparece em primeiro lugar é o da “educação”, presente em 73,9% dos sistemas. Em seguida têm-se os temas de “infraestrutura de saneamento”, “saúde”, “renda”, e “economia local”. O tema “habitação” aparece em sétimo lugar, ou seja, em 30,4% dos sistemas pesquisados. Entretanto, outros temas, que também se relacionam ao direito à moradia, aparecem nestes sistemas, como “serviços urbanos”, “uso do solo”, e “urbanismo”.<sup>271</sup>

Dentre os sistemas levantados no Banco de Metodologias, chamam atenção para o estudo aqui realizado o “Índice de Carência Habitacional (ICH)” e o “Índice de Inadequabilidade Habitacional (IIH)”. Entretanto, para este último, apenas se

---

<sup>269</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa; GONÇALVES, Éber; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. *et. al.* Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 15, 2006, Caxambu. Disponível em: <[http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_529.pdf](http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_529.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010, p. 1.

<sup>270</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa; GONÇALVES, Éber; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. *et. al.* Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 15, 2006, Caxambu. Disponível em: <[http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_529.pdf](http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_529.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010, p. 1.

<sup>271</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa; GONÇALVES, Éber; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. *et. al.* Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 15, 2006, Caxambu. Disponível em: <[http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_529.pdf](http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_529.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010, p. 9.

encontrou a informação de que foi criado no Estado de Minas Gerais, mas não foram localizados documentos que explicassem a metodologia e os indicadores utilizados.

Já o “Índice de Carência na Oferta de Serviços Essenciais à Habitação (ICH)” foi criado pela equipe de pesquisa do Observatório das Metrôpoles e do IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, com base em dados do CENSO Demográfico de 2000.

A intenção de criação deste índice foi a de “[...] fornecer um quadro sobre as condições materiais de vida da população brasileira, através da observação sobre a qualidade dos serviços coletivos prestados a mesma”<sup>272</sup>. Os dados analisados para construção deste índice referem-se ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo, ou seja, aspectos mais diretamente vinculados à inadequação domiciliar ligada à falta de infraestrutura do domicílio.

Também, mediante parceria entre a PUC Minas e o Ministério das Cidades surgiu o “Índice de Qualidade de Vida Urbana nos Municípios Brasileiros (IQVU-BR)”, criado para avaliar a “[...] oferta dos serviços urbanos existentes nos municípios brasileiros”<sup>273</sup>. O objetivo mais direto deste índice é de permitir que o Ministério das Cidades possa acompanhar o desenvolvimento das políticas municipais através um sistema de indicadores que corresponda à sua linha de intervenção.

Entre as variáveis deste índice estão diversos aspectos referentes à vida urbana nas cidades, como economia, educação, saúde, e também habitação. É importante destacar quais indicadores foram usados para se medir o elemento habitação neste índice, o qual foi subdividido em duas partes: a) condições habitacionais e b) saneamento básico.

Para o componente “condições habitacionais” utilizaram-se os indicadores: a) domicílios não precários; b) domicílios com banheiro; c) densidade média de moradores por dormitório. E para o componente “saneamento básico” utilizaram-se: a) percentual de domicílios servidos por rede de água; b) percentual de domicílios

---

<sup>272</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Índice de Carência Habitacional*: introdução. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/metrodata/ich/index.html>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>273</sup> NAHAS, Maria Inês Pedrosa; PEREIRA, Maria Aparecida Machado; ESTEVES, Otávio de Avelar. *et al. Metodologia de construção do índice de qualidade de vida urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR)*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_420pdf.>](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_420pdf.>). Acesso em: 15 jan. 2010.

servidos por rede de esgotamento sanitário; c) percentual de domicílios servidos com algum tipo de coleta de lixo.

Percebe-se então que os indicadores ali usados dizem respeito tanto à disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, quando à habitabilidade da moradia.

Também foi publicado um importante trabalho em relação ao tema na Revista de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que visa

*“[...] fornecer um panorama geral sobre o grau de implementação do direito à moradia no Brasil, destacando os principais avanços e retrocessos no alcance desse direito, bem como os grupos que se encontram em posição mais desfavorável no que se refere às condições de acesso à moradia e a serviços urbanos adequados”<sup>274</sup>.*

Uma das partes deste trabalho trata de indicadores para o direito à moradia, acompanhando as propostas de indicadores que foram feitas pela ONU para monitorar o cumprimento da Agenda Habitat e da Meta número 11 do sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio<sup>275</sup>. Após uma breve exposição sobre os indicadores utilizados pela ONU, os autores propõem uma série de indicadores que podem ser avaliados no Brasil com base nas informações existentes na PNAD e outras bases de dados do IBGE.<sup>276</sup>

Dessa forma, os autores utilizaram algumas categorias para substituir os conceitos relacionados ao direito à moradia que não poderiam ser facilmente quantificáveis com os dados disponíveis no Brasil. Assim, para quantificar a “população sem teto” no Brasil, utilizou-se o conceito do IBGE de “pessoas residentes em domicílios urbanos improvisados”<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o Direito à Moradia no Brasil: 1992-2004. *Revista Políticas Sociais*, p. 230.

<sup>275</sup> A Meta n. 11 dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” referem-se à meta da ONU de até 2020 ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários pelo mundo.

<sup>276</sup> MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o Direito à Moradia no Brasil: 1992-2004. *Revista Políticas Sociais*, p. 235.

<sup>277</sup> “Domicílio particular improvisado: domicílio localizado em unidade não-residencial – loja, fábrica, etc. – que não tinha dependências destinadas exclusivamente à moradia, mas que, na data de referência, estava ocupado por morador(es). Também foram considerados como domicílios particulares improvisados os prédios em construção; vagões de trem, carroças, tendas, barracas, trailers, grutas, aqueles situados sob pontes, viadutos, etc., que estavam servindo de moradia”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

Para quantificar “favelas” utilizou-se o conceito de “aglomerados subnormais”<sup>278</sup>; e para “cortiços”, o de “residentes em domicílios urbanos do tipo cômodo”<sup>279</sup>. Para a “população com insegurança de posse” quantificou-se pelo número de “moradores urbanos com irregularidade fundiária”.

Para medir a acessibilidade econômica da moradia, utilizou-se a proporção de “pessoas residentes em domicílios urbanos com ônus excessivo de aluguel”, que são aquelas que comprometem mais de 30% da renda com o pagamento deste serviço. Já as condições de habitabilidade da moradia foram medidas pela proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com a) adensamento excessivo, b) paredes e tetos feitos de materiais duráveis, c) banheiro de uso exclusivo do domicílio.

O acesso aos serviços, equipamentos e infraestrutura urbana foram quantificados através da proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos que:

a) usam predominantemente gás ou luz elétrica no fogão; b) possuem iluminação elétrica etc.; e c) têm acesso a cada um dos serviços de saneamento básico isoladamente, bem como com acesso simultâneo a água canalizada de rede geral, esgoto de rede geral ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, que é considerado o padrão de saneamento básico adequado para as áreas urbanas.<sup>280</sup>

Percebe-se então que este estudo teve o cuidado de abranger diversos elementos do direito à moradia, mostrando que existem formas de quantificá-los mesmo com os poucos dados que existem sobre este tema no país.

Também não se pode deixar de mencionar aqui o excelente trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, no que diz respeito à definição do que seria o déficit habitacional no Brasil. A importância deste estudo se

---

<sup>278</sup> “Setor Especial de Aglomerado Subnormal: é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: - invasão; - loteamento irregular ou clandestino; e - áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 229.

<sup>279</sup> “Cômodo – quando composto por um ou mais aposentos localizados em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 237.

<sup>280</sup> MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o Direito à Moradia no Brasil: 1992-2004. *Revista Políticas Sociais*, p. 236.

dá na medida em que, para além de definir o déficite habitacional, ele acabou por criar categorias que são amplamente utilizadas pelos trabalhos que pretendem de alguma forma monitorar o direito à moradia.

Utilizando-se de dados do IBGE, a Fundação João Pinheiro desenvolveu em 1995 uma metodologia para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil, que envolve duas variáveis: o déficite habitacional e a inadequação dos domicílios. O déficite habitacional diz respeito à falta de casas, e a consequente necessidade de construção de novas moradias. Já a inadequação de moradias está relacionada a problemas na qualidade de vida dos moradores, ou seja, às condições de habitação na casa em que a família já mora, não sendo necessário construir novas casas, mas sim melhorar as condições das que já existem.<sup>281</sup>

Faz-se necessário compreender mais profundamente cada um desses conceitos. Assim, como visto, o déficite habitacional está conectado às deficiências do estoque de moradias, mas essas deficiências podem dividir-se de duas formas: no “déficite por reposição de estoque” e no “déficite por incremento de estoque”.

O déficite por reposição de estoque refere-se à necessidade de construir novas moradias, pois as que existem não têm condições de serem habitadas. Assim, esta categoria inclui os domicílios rústicos, que no conceito utilizado pelo IBGE são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada; e os domicílios depreciados (ou inadequados), que são aqueles que precisam ser substituídos pois já perderam sua vida útil por falta de reparos ou reformas.<sup>282</sup>

Como o IBGE não faz levantamento de dados sobre a depreciação de um imóvel, e mesmo pela dificuldade de se calcular este indicador, ele não é utilizado na estimativa final do déficite habitacional da Fundação João Pinheiro.

Já o déficite por incremento de estoque refere-se à necessidade de se construir novas moradias pois o estoque existente não é suficiente para contemplar todos os que precisam de uma casa. Ele inclui três indicadores: “[...] os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda familiar para o locador”<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficite Habitacional no Brasil 2007*, p. 15.

<sup>282</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficite Habitacional no Brasil 2007*, p. 16.

<sup>283</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficite Habitacional no Brasil 2007*, p. 17.

No conceito de domicílios improvisados incluem-se os locais e imóveis que não tem fim residencial e outros lugares que são utilizados como moradia alternativa (como imóveis comerciais, pontes, viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas etc).<sup>284</sup>

A coabitação familiar corresponde ao fato de mais de uma família dividir o mesmo imóvel. Nos termos do IBGE, significa a soma das famílias conviventes secundárias<sup>285</sup> a uma família principal no mesmo imóvel, ou das famílias secundárias que vivem em um cômodo no imóvel da família principal (exceto os cedidos pelo empregador).<sup>286</sup>

Na metodologia tradicionalmente usada pela Fundação João Pinheiro, este indicador entraria diretamente no cálculo do déficit habitacional, pois se considerava que toda família gostaria de ter uma casa, ao invés de conviver no mesmo imóvel com outra. Entretanto, diversos questionamentos em relação a este critério foram feitos ao longo dos anos, especialmente em vista das diversidades regionais e culturais que existem no Brasil.<sup>287</sup>

Em vista disso, após debate com o IBGE, foi possível incluir duas perguntas específicas sobre o tema no questionário da PNAD 2007: uma em relação à intenção de constituir domicílio exclusivo, e outra sobre os motivos da coabitação.<sup>288</sup> Dessa forma, foi possível separar as famílias que vivem juntas por opção e aquelas que desejam constituir domicílio exclusivo, sendo essas últimas incluídas no cálculo do déficit habitacional.

Já as famílias residentes em cômodos<sup>289</sup> foram totalmente incluídas no cálculo do déficit, pois se considerou que este tipo de coabitação mascara uma situação de moradia não digna.

---

<sup>284</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 17.

<sup>285</sup> “Segundo o critério do IBGE as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 17.

<sup>286</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 17.

<sup>287</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 17-18.

<sup>288</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 11.

<sup>289</sup> De acordo com a definição do IBGE, os cômodos são “domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 18. Além disso, “Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não residenciais, como garagens, depósitos etc”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

O ônus excessivo com aluguel refere-se ao “[...] número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel”<sup>290</sup>. Este indicador era anteriormente considerado como inadequação habitacional, e não como déficit. Entretanto, a partir dos cálculos do ano 2000 essa posição foi reavaliada em vista de se considerar que para determinada parcela pobre da população brasileira o aluguel não é uma opção, mas a única alternativa.<sup>291</sup>

Também foi feito um ajuste metodológico no que se refere ao adensamento excessivo de moradores, que antes era considerado apenas no cálculo da inadequação de domicílios. Fez-se uma subdivisão em relação ao adensamento, para considerar-se que os apartamentos e casas alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório deveriam fazer parte do déficit habitacional. Essa mudança foi feita em vista do entendimento de que nesses casos o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar um maior, o que geraria então uma demanda por nova moradia para essas famílias. O adensamento nos imóveis próprios continuou enquadrando-se como inadequação domiciliar, já que possibilita ao proprietário ampliar ou vender o imóvel.<sup>292</sup>

Por outro lado, o conceito de inadequação de domicílios diz respeito aquelas moradias que “[...] não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades”<sup>293</sup>. Assim, os imóveis inadequados são aqueles que têm “[...] carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária,

---

<sup>290</sup> “O índice de comprometimento máximo de renda familiar foi definido tendo em vista parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação, ainda hoje seguido pela Caixa Econômica Federal, que considera esta percentagem o máximo tolerável de gasto direto no financiamento habitacional”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 18.

<sup>291</sup> “Há ainda a experiência dos “Movimentos dos Sem Casa” e similares. Eles mostram que a maioria de seus membros são pessoas que pagam aluguel excessivamente alto, relativamente às suas rendas familiares. A maior preocupação dessas famílias é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação. Nesse caso, passariam a depender de cômodos cedidos provisoriamente por parentes e amigos ou seriam obrigados a buscar refúgios nas favelas, seja alugando nas mais bem localizadas espacialmente – que possuem serviços de consumo coletivo (água, luz, maior acessibilidade, escolas públicas etc.) – seja ocupando ou tomando posse de terrenos naquelas localizadas nas periferias distantes das grandes metrópoles, com poucos serviços públicos e normalmente com grande dificuldade de acesso”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 18.

<sup>292</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19.

<sup>293</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19.



*cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação*<sup>294</sup>.

Esboçando estes conceitos, vê-se que os domicílios carentes de infraestrutura são aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: “[...] *iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo*”<sup>295</sup>.

Como visto acima, o adensamento excessivo<sup>296</sup> passa a ser considerado apenas em relação aos domicílios próprios.

Já o conceito de inadequação fundiária corresponde aos casos em que “[...] *pele menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza*”<sup>297</sup>. Além disso, o estudo da Fundação João Pinheiro ressalta que não podem ser considerados como inadequados em relação à situação fundiária apenas os chamados “aglomerados subnormais”, pois essa inadequação atinge também bairros populares, e, pode-se acrescentar, condomínios de luxo.

Os domicílios que têm cobertura inadequada são aqueles que embora tenham paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.<sup>298</sup> Já a inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva refere-se aos domicílios que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo. Esta última característica pode aparecer tanto nos cortiços quanto em terrenos que possuam dois ou mais domicílios ocupados por famílias de baixa renda ligadas por parentesco ou laços afetivos.<sup>299</sup>

---

<sup>294</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19.

<sup>295</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19.

<sup>296</sup> “*Caracteriza situação em que o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles assim utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade. Para o cálculo do indicador, foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional*”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19-20.

<sup>297</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

<sup>298</sup> “*Ainda que telhados de sapé e similares possam ser considerados uma alternativa em áreas rurais muito restritas das regiões Norte e Nordeste do país*”. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

<sup>299</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

Dentre os imóveis inadequados deveriam ser também considerados os imóveis depreciados que apenas necessitam de reparos, mantendo ainda sua vida útil. Entretanto, conforme já explicado acima, a Fundação João Pinheiro não inclui esses imóveis no cálculo final por falta de dados para quantificá-los.<sup>300</sup>

Ademais, pelo conceito adotado e pelos dados pesquisados pelo IBGE no Brasil, o levantamento sobre os imóveis inadequados somente pode ser feito em relação às áreas urbanas. As áreas rurais apresentam diferentes formas de adequação, que não são captadas pelos dados coletados.<sup>301</sup>

Uma observação importante é a de que, diferentemente do cálculo final do déficit habitacional, cujos resultados dos critérios aplicados podem ser somados, no caso da inadequação habitacional os critérios não são mutuamente exclusivos, ou seja, uma habitação pode ter mais de um tipo de inadequação, o que faz com que os dados tenham que ser analisados separadamente.<sup>302</sup>

Para facilitar a compreensão, apresenta-se abaixo um quadro elaborado pela Fundação João Pinheiro que demonstra de forma didática a metodologia adotada para compreensão das necessidades habitacionais.

<b>DÉFICIT HABITACIONAL</b>	
<p>→ <b>Componentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <b>Reposição de estoque</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Domicílios rústicos</li> </ul> </li> <li>◦ <b>Incremento do estoque</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Domicílios improvisados</li> <li>- Coabitação familiar                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Cômodos alugados e cedidos</li> <li>Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo</li> </ul> </li> <li>- Ônus excessivo com aluguel</li> <li>- Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório</li> </ul> </li> </ul>	<p>→ <b>Detalhamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <b>Cálculo para áreas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbana</li> <li>- Rural                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Total</li> <li>Aglomerado rural de extensão urbana</li> <li>Restante das áreas rurais</li> </ul> </li> <li>- Aglomerados subnormais</li> </ul> </li> <li>◦ <b>Cálculo por faixas de renda familiar</b></li> <li>◦ <b>Cálculo para a população 10% mais pobre</b></li> </ul>

*Elaborado pela autora com base nas informações da Fundação João Pinheiro.*<sup>303</sup>

<sup>300</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

<sup>301</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 20.

<sup>302</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 19.

<sup>303</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 21.

<b>INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS</b>	
<p>→ <b>Componentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório;</li> <li>- Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)</li> <li>- Inadequação fundiária urbana</li> <li>- Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva</li> <li>- Cobertura inadequada</li> </ul>	<p>→ <b>Detalhamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <b>Cálculo para áreas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbana</li> <li>- Aglomerados subnormais</li> </ul> </li> <li>◦ <b>Cálculo por faixas de renda familiar</b></li> </ul>

*Elaborado pela autora com base nas informações da Fundação João Pinheiro.<sup>304</sup>*

Uma questão muito importante levantada no trabalho da Fundação João Pinheiro é a da contradição entre os números do déficit habitacional *versus* o número de domicílios vagos<sup>305</sup> nos municípios. A dificuldade de se obter informações sobre as condições, localização, situação de propriedade e padrão da construção deste estoque de moradias é um dos fatores apontados no trabalho para a dificuldade de utilização desses imóveis. Os dados disponíveis apenas apresentam o número de imóveis em construção, em condições de uso, e em ruínas.<sup>306</sup>

Apenas para que se tenha uma dimensão da importância de se localizar e caracterizar esses imóveis vagos apresenta-se alguns dos números da PNAD 2007. Dessa forma, percebe-se que no Brasil existem cerca de 7.351 milhões de imóveis não ocupados, dos quais 5.396 milhões estão nas áreas urbanas. Do total, são 6.220 milhões em condições de uso, 832 mil em construção e 300 mil em ruínas.

<sup>304</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 21.

<sup>305</sup> "A unidade vaga, segundo o IBGE, 'é aquela que estava desocupada na data base da pesquisa'. Difere da unidade fechada, que é aquela que estando ocupada, não havia moradores no período de coleta da pesquisa. Sobre elas não existem informações detalhadas, apenas é possível a identificação de características das unidades domiciliares vagas através da variável 'tipo de entrevista', onde o pesquisador de campo assinala as que estavam em condições de serem habitadas, as de uso ocasional, as em ruínas e as em construção". BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 35.

<sup>306</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 35.

Mesmo se considerando apenas os imóveis em condições de uso, este número é superior ao déficit habitacional no país.<sup>307</sup>

Como ficou demonstrado, o trabalho sobre as necessidades habitacionais da Fundação João Pinheiro levanta diversas questões metodológicas e conceituais que podem ser agregadas em estudos sobre indicadores para o direito à moradia. Como se verá adiante, este estudo forneceu grandes subsídios para a proposta de indicadores que foi feita nesta pesquisa.

Existem ainda diversos trabalhos no Brasil que mencionam o uso de indicadores adequados a se analisar o direito à moradia.<sup>308</sup> Entretanto, entre os trabalhos analisados, as metodologias utilizadas não divergem grandemente das aqui apresentadas, e por isso, decidiu-se não incluir um relato sobre cada um, pois a intenção era apenas mostrar as contribuições que seriam depois utilizadas para concretizar os objetivos desta pesquisa.

Também existem muitos trabalhos de organizações internacionais que apontam indicadores que podem ser utilizados para o direito à moradia. Um estudo em especial, já mencionado anteriormente, foi realizado pelo Banco Mundial na tentativa de se diagnosticar o estado atual do desenvolvimento de indicadores para as cidades. Neste estudo são analisadas propostas de sistemas de indicadores de diversas organizações e governos pelo mundo, no intento de explicitar as dificuldades e avanços no uso de indicadores atualmente. Também consta uma lista de quase quarenta organizações mundiais que trabalham com indicadores urbanos.<sup>309</sup>

A intenção aqui não é de realizar uma análise de cada um desses sistemas, até mesmo pela dificuldade de se obter informações detalhadas sobre todos eles e de adaptar indicadores criados para serem usados em outras realidades sociais, diferentes da brasileira. Assim, foram selecionados dois sistemas de indicadores

---

<sup>307</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 35-36.

<sup>308</sup> Conferir os seguintes trabalhos: CARDOSO, Adauto Lucio. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. *Revista Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 91-116, maio 2004; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Corrêa do. *Necessidades habitacionais: déficit habitacional e inadequação habitacional*. Set. 2003. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/nec\\_hab.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufrj.br/download/nec_hab.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2009; GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 15(1) 2001. p. 73-84; GONÇALVES, Robson R. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

<sup>309</sup> WORLD BANK. *The Current status of city indicators: part of a study to assist cities in developing an integrated approach for measuring and monitoring city performance*. Washington, DC, 2006. 72 p.

internacionais que são amplamente utilizados, e que têm a pretensão de poderem ser aplicados em todo o mundo, por considerarem alguns aspectos regionais em suas análises. São eles: o Atlas do Desenvolvimento Humano, criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Guia de Indicadores Urbanos do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT).

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil consiste em um banco de dados eletrônico produzido com o objetivo de democratizar o acesso e aumentar a capacidade de análise sobre informações socioeconômicas relevantes dos municípios brasileiros e das Unidades da Federação. Ele é construído com base em dados dos CENSOS 1991 e 2000 do IBGE e também disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).<sup>310</sup> Dentre os indicadores utilizados neste Atlas estão também os relativos à moradia no Brasil.

Dessa forma, em relação à infraestrutura urbana, o Atlas do Desenvolvimento Humano considera como indicadores, entre outros: a) percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada; b) percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada; c) percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo; d) percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica.<sup>311</sup>

Além disso, são considerados indicadores para moradia o percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, conceituados como os domicílios que tiveram ocupação desordenada, e, quando da sua implementação, não havia a posse da terra ou o título de propriedade pelas famílias; e o percentual de pessoas que vivem em domicílios com densidade acima de duas pessoas por dormitório. Percebe-se que este último indicador utiliza a regra de duas pessoas por dormitório como padrão de adensamento, enquanto no Brasil o utilizado pelo IBGE é de três pessoas.

De maneira geral, nota-se que os indicadores utilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano não diferem muito dos que foram analisados nos

---

<sup>310</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. *O que é o atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>311</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. *Entenda os indicadores*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/indicadores/index.php?lay=ind1&id\\_ind=mor&nome\\_ind=Moradia](http://www.pnud.org.br/indicadores/index.php?lay=ind1&id_ind=mor&nome_ind=Moradia)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

trabalhos brasileiros, o que pode ser em parte explicado pelo uso da mesma fonte de dados, ou seja, os dados do IBGE, o que acaba fazendo com que a base de indicadores fique condicionada aos dados existentes.

Já o Guia de Indicadores Urbanos do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) baseia-se em dois projetos desenvolvidos pela ONU: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a Agenda Habitat.<sup>312</sup>

O primeiro representa o compromisso assinado pelos 191 Estados-Membros das Nações Unidas de atingir oito objetivos mundiais até o ano de 2015<sup>313</sup>. Estes objetivos representam dimensões essenciais da pobreza ao longo do mundo, e os efeitos que esta causa na vida das pessoas. Assim, a ideia é que através do cumprimento destes objetivos relacionados à redução da pobreza, saúde, igualdade de gênero, educação e sustentabilidade ambiental, a comunidade internacional tenha um compromisso de mudar a vida da parcela mais carente e vulnerável dos habitantes do planeta.<sup>314</sup>

Entre estes objetivos, está o de “garantir a sustentabilidade ambiental”, que tem como uma de suas metas “até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados”. E para tornar quantificáveis as metas para atingir estes objetivos, criou-se um sistema de indicadores que pudesse monitorar o progresso que os países vêm fazendo em seu cumprimento.<sup>315</sup>

De outro lado, a Agenda Habitat<sup>316</sup> é uma carta política aprovada na Conferência Habitat II, realizada em 1996. Ela contém objetivos, princípios, compromissos e um plano global de ação, que contém mais de 600 recomendações sobre temas relacionados a assentamentos humanos.

---

<sup>312</sup> Todas as informações adiante mencionadas, retiradas do Guia de Indicadores Urbanos da UN-HABITAT, foram traduzidas livremente pela autora a partir da língua inglesa.

<sup>313</sup> As oito metas são: Meta 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome; Meta 2: Atingir o ensino primário universal; Meta 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Meta 4: Reduzir a mortalidade infantil; Meta 5: Melhorar a saúde materna; Meta 6: Combater o HIV/Aids, malária e outras doenças; Meta 7: Garantir a sustentabilidade ambiental; Meta 8: Estabelecer uma Parceria Global para o Desenvolvimento. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>314</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 3.

<sup>315</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 3.

<sup>316</sup> Para acessar o conteúdo completo da Agenda Habitat: THE Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Disponível em: <[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Com base no conteúdo dessa Agenda também foi criado um sistema de indicadores, que, juntamente com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, formam o sistema de indicadores urbanos da ONU.

É importante lembrar que a ONU foi pioneira na criação de indicadores urbanos. Já em 1991 iniciou-se o Programa de Indicadores Habitacionais, que focava na questão dos assentamentos humanos. Em seguida, na tentativa de fazer um sistema de indicadores mais abrangentes, que incluísse outros temas urbanos, este programa foi transformado no Programa de Indicadores Urbanos, em 1993. Este programa também foi revisto, em 1996 e 2001, e em 2004, com a inclusão de indicadores sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, obteve a feição que tem atualmente.<sup>317</sup>

Os indicadores propostos pelo Programa UN-HABITAT são divididos em três tipos, que se diferenciam pela disponibilidade de dados e pela dificuldade de se analisar um indicador apenas com dados quantitativos. Dessa forma, existem os “*key indicators*” (indicadores-chave), que são indicadores importantes para a compreensão do problema e ao mesmo tempo fáceis de coletar, já que geralmente os países produzem dados padronizados que correspondem a estes indicadores. Os “*check-list*” são indicadores para temas que geralmente não são facilmente quantificáveis; e os “*extensive indicators*” são indicadores que pretendem complementar os resultados dos dois indicadores anteriores, de forma de fornecer um panorama mais aprofundado do tema.<sup>318</sup>

Na coleta de dados, as tabelas a serem preenchidas mostram se os dados a serem coletados devem vir de CENSOS e pesquisas nacionais, ou de instituições governamentais, agências de pesquisa, entidades paraestatais, ONG’s e grupos de especialistas. Além disso, os dados utilizados podem ser qualitativos ou quantitativos.<sup>319</sup>

Entre todos os sistemas de indicadores pesquisados, este foi de longe o mais completo, pois além de abranger praticamente todos os temas que se relacionam à cidade e à problemática urbana, ele traz explicações minuciosas sobre cada indicador, e uma série de detalhamentos quanto à forma de colher os dados. Por isso, este sistema será amplamente utilizado como base para os indicadores do

---

<sup>317</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 3-4.

<sup>318</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 7.

<sup>319</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 7.

direito à moradia que serão propostos a seguir. Antes, entretanto, é necessário expor brevemente, dentre todos os indicadores deste sistema, alguns selecionados por terem relação com os elementos do direito à moradia antes expostos.

Deste modo, em relação ao elemento do direito à moradia “segurança jurídica da posse”, existe um “*key indicator*” e dois “*extensive indicators*”, respectivamente, segurança da posse, habitação autorizada e despejos. Cada um desses contém perguntas a serem respondidas ou dados que devem ser coletados. Serão expostas rapidamente as principais questões levantadas e que servirão de base para a proposta de indicadores que será feita em seguida.

Portanto, em relação a este elemento, as perguntas são: a) a Constituição e as leis nacionais incluem a proteção contra despejos?; b) os seguintes passos são realizados durante um despejo?: i) consulta prévia formal aos afetados, ii) notificação formal e escrita prévia aos afetados sobre a data e processo de despejo, iii) gravação formal do despejo pela polícia ou autoridades locais, iv) compensação financeira pelo despejo, v) relocação para um local seguro; c) existe assistência jurídica para os despejos resultantes de violência doméstica ou briga familiar?; d) os casais que habitam juntos como proprietários são considerados automaticamente co-proprietários do imóvel pela lei?<sup>320</sup>

Além disso, devem ser levantados os seguintes dados: a) porcentagem do total de habitações que estão de acordo com as normas vigentes de parcelamento e edificações; e b) número médio anual de famílias que foram despejadas de suas moradias durante os últimos 5 anos.<sup>321</sup>

Em relação ao elemento “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura” existem três “*key indicators*”, quais sejam: acesso à água potável, acesso a condições sanitárias e conexão com serviços básicos. Em relação ao primeiro, deve ser levantada a proporção da população com acesso sustentável a uma fonte de água potável, que tenha valor acessível e quantidade suficiente, e que não demande esforço físico ou tempo excessivo para sua obtenção.<sup>322</sup>

Quanto às condições sanitárias, deve ser coletado o dado referente à proporção da população com acesso a serviços sanitários, ou que ao menos tenha

---

<sup>320</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 25.

<sup>321</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 26-27.

<sup>322</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 13.



acesso a serviços que separem higienicamente os dejetos humanos do contato de pessoas e animais. Para serem considerados adequados, os locais de uso sanitário devem ser corretamente construídos e mantidos, e não podem ser divididos por mais de duas famílias. No que diz respeito ao acesso a serviços básicos, deve ser buscada a porcentagem de famílias que possuem em suas casas: água encanada, esgoto, eletricidade e telefone.<sup>323</sup>

Já o elemento “custo acessível” é medido por dois “*extensive indicators*” e um “*check-list*”, quais sejam, custo da habitação e do aluguel para o orçamento, custo da terra para o orçamento, e financiamento habitacional.

O custo da habitação e do aluguel em relação ao orçamento familiar pode ser medido por dois valores: a divisão entre a média do preço de livre mercado de cada unidade habitacional e a média anual de renda familiar; e a divisão entre a média anual de aluguel de cada unidade habitacional e a média anual de renda familiar dos inquilinos.<sup>324</sup>

De outro lado, o custo da terra para o orçamento familiar é obtido através da divisão entre o preço médio de um metro quadrado de terra altamente urbanizada, urbanizada e sem urbanização e a média de renda familiar mensal. Terras altamente urbanizadas se referem a lotes com ao menos calçamento, água, eletricidade e possivelmente drenagem e esgoto. Terras urbanizadas são os lotes servidos apenas com calçamento. Terras sem urbanização são lotes sem infraestrutura, e com ou sem permissão para construção.<sup>325</sup>

Em relação ao nível de desenvolvimento do sistema de financiamento habitacional, as principais questões levantadas são: a) existência de instituições que fornecem crédito hipotecário no país; b) menor taxa de juros praticada pelas instituições de financiamento; c) maior taxa de juros praticada pelas instituições de financiamento; d) são praticadas taxas de juros menores para grupos de baixa renda?<sup>326</sup>

Em relação ao elemento “habitabilidade” existem três “*key indicators*”: estruturas duráveis, adensamento excessivo e assentamentos planejados. Quanto ao primeiro, deve-se buscar a proporção de famílias vivendo em uma casa considerada durável, ou seja, construída em um local seguro e com estrutura

---

<sup>323</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 14-15.

<sup>324</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 24.

<sup>325</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 28.

<sup>326</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 29.

permanente e adequada o suficiente para proteger seus habitantes de condições climáticas extremas como chuva, calor, frio e umidade.<sup>327</sup>

Os seguintes locais devem ser considerados perigosos: a) habitações estabelecidas em zonas geologicamente perigosas (deslizamento de terra, terremoto e sujeitas à inundações); b) estabelecidas em lixões; c) perto de áreas industriais de alta poluição; d) e de outros tipos de risco, como perto de auto-estradas, aeroportos, torres de transmissão de energia. Além disso, os seguintes fatores de durabilidade devem ser considerados para classificar as unidades habitacionais: a) qualidade da construção (por exemplo, materiais usados para as paredes, piso e teto); b) estar em conformidade com as normas e padrões locais de construção.<sup>328</sup>

Quanto ao adensamento excessivo, deve ser medida a proporção de casas com mais de três pessoas por dormitório.<sup>329</sup> Em relação aos assentamentos planejados, é necessário responder algumas questões para saber se o nível de planejamento da terra urbana atende as necessidades da população quanto à habitabilidade: a) regulamentos de construção e subdivisão refletem limitações acessíveis para grupos de baixa renda? (respostas possíveis: sim, totalmente; sim, em parte; não, mas revisões estão sendo planejadas; nenhuma revisão prevista); b) existem normas e padrões especiais para grupos de baixa renda que sejam benéficos para eles em novos empreendimentos residenciais? (respostas possíveis: sim, as normas são sempre aplicadas; sim, as normas são aplicadas em alguns casos; sim, mas as normas nunca são aplicadas; não).<sup>330</sup>

Em relação ao elemento “acessibilidade” são dois “*key indicators*” e um “*extensive indicator*”: assentamentos planejados<sup>331</sup>, moradias pobres e moradias em locais perigosos. Assim, em relação aos assentamentos planejados, é necessário responder algumas questões para saber se o nível de planejamento da terra urbana atende as necessidades da população quanto à acessibilidade: a) qual a porcentagem de terra reservada pelas autoridades locais para o desenvolvimento futuro (mais de 50%, de 30% a 50%, de 10% a 30%, menos de 10%, nada); b) existem programas de regularização de assentamentos informais (sim, prontos ou

---

<sup>327</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 11.

<sup>328</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 11.

<sup>329</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 12.

<sup>330</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 35.

<sup>331</sup> Repetiu-se o “*key indicator*” assentamentos planejados neste item pois algumas das questões levantadas tem mais relação com o elemento acessibilidade do que com o elemento habitabilidade.

sendo implementados; sim, não implementados ainda; a serem implementados em breve; não existem ainda).<sup>332</sup>

As moradias pobres podem ser medidas pela porcentagem de famílias que estão abaixo da linha de pobreza.<sup>333</sup> As moradias em locais perigosos são medidas pela proporção de unidades habitacionais construídas em locais perigosos. Os seguintes locais são considerados perigosos: a) habitações sujeitas a desastres mais de uma vez em cem anos (desastres incluem: inundações, terremotos, vulcões, tsunamis, deslizamentos de terras e avalanches); b) habitações não adequadamente protegidas contra ciclones ou incêndios florestais que ocorram com freqüência; c) estabelecidas em lixões; c) perto de áreas industriais de alta poluição; d) outros tipos de risco, como perto de auto-estradas, aeroportos, torres de transmissão de energia.<sup>334</sup>

O elemento do direito à moradia “localização” pode ser medido através de um “*key indicator*” e um “*extensive indicator*”: tempo de viagem e modos de transporte. Assim, o tempo de viagem pode ser calculado pelo tempo médio em minutos gasto para uma viagem de ida ou volta do trabalho para todos os tipos de transporte;<sup>335</sup> e os modos de viagem são identificados pela porcentagem do total de viagens de trabalho realizadas: a) de carro; b) de trem, metrô; c) de ônibus; d) moto; e) bicicleta; f) a pé; g) outros meios.<sup>336</sup>

O fato de a moradia estar fixada em um local perigoso, como visto acima, também pode ser considerado um indicador de localização.

Não foi encontrado nenhum indicador que se referisse especificamente ao elemento “adequação cultural” que, como já mencionado no momento de sua conceituação, é um elemento difícil de mensurar de forma genérica. Entretanto, observando detalhadamente as descrições dos indicadores sugeridos no Guia de Indicadores Urbanos, percebe-se que houve a preocupação de não deixar de lado características culturais de cada país, pois em geral existe uma recomendação de que se observem regionalismos ao levantar os dados.

---

<sup>332</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 35.

<sup>333</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 32.

<sup>334</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 42.

<sup>335</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 43.

<sup>336</sup> UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 44.

Por fim, é importante mencionar a existência do Programa das Nações Unidas para o Direito à Moradia<sup>337</sup>, criado em 2002 pelo UN-HABITAT em conjunto com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Este programa surgiu como uma forma de implementar as metas estabelecidas na Agenda Habitat, especialmente em relação à obrigação dos Estados de promover, proteger e assegurar a realização progressiva do direito à moradia.<sup>338</sup>

Um de seus objetivos é o de monitorar e avaliar o progresso da realização do direito à moradia, o que inclui a criação de indicadores. Dessa forma, de 2002 a 2006 foram propostas algumas listas de indicadores para monitorar o cumprimento do direito à moradia, que resultaram em um grupo final de 12 indicadores.

Em relação ao elemento habitabilidade são propostos como indicadores: a) número médio de pessoas por dormitório; e b) proporção de famílias vivendo em locais de moradia permanente, em consonância com os códigos e padrões de construção. Quanto ao acesso a serviços são propostos indicadores em relação à água e ao saneamento: a) proporção de famílias com acesso à água potável; e b) proporção de famílias com acesso a saneamento adequado.<sup>339</sup>

Ainda, existe um indicador para custo acessível: relação entre a média de gasto familiar mensal com habitação e o total de renda familiar mensal; outro para segurança da posse: proporção de famílias com documentos legais que assegurem segurança da posse; para população sem teto: número atual de pessoas sem teto por cem mil habitantes; e para despejos forçados: pessoas sujeitas a despejos forçados por cem mil habitantes em um período de cinco anos.<sup>340</sup>

Em relação ao panorama jurídico e institucional são propostos os seguintes indicadores: a) as normas e padrões internacionais para o direito à moradia podem ser invocadas nos tribunais nacionais?; b) número médio de meses necessários para resolver disputas relativas ao direito à moradia nas varas e tribunais; c) existem meios jurídicos que garantam o acesso gratuito ou subsidiado à informação, e

---

<sup>337</sup> Denominação original na língua inglesa: United Nations Housing Rights Programme (UNHRP).

<sup>338</sup> UN-HABITAT. *United Nations Housing Rights Programme*. Disponível em: <<http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>339</sup> Informações traduzidas livremente pela autora a partir da língua inglesa. UN-HABITAT. *Housing Rights Indicators: Establishing a global system for monitoring and evaluation on progress of the realisation of the right to adequate housing*. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other\\_UNHRP\\_documents.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other_UNHRP_documents.asp)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>340</sup> Informações traduzidas livremente pela autora a partir da língua inglesa. UN-HABITAT. *Housing Rights Indicators: Establishing a global system for monitoring and evaluation on progress of the realisation of the right to adequate housing*. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other\\_UNHRP\\_documents.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other_UNHRP_documents.asp)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

remédios legais para os casos de violações ao direito à moradia?; d) qual é a proporção de pessoas de um grupo base (por exemplo, pessoas abaixo da linha de pobreza) que recebem assistência para moradia?<sup>341</sup>

Analisados os principais trabalhos existentes sobre indicadores sociais urbanos que têm relação com o direito à moradia, cumpre agora passar à proposta deste trabalho.

### **3.3. Proposta de indicadores para o direito à moradia**

Primeiramente, é necessário esclarecer que as pesquisas e documentos anteriormente apresentados são parte de estudos de longos anos, desenvolvidos por equipes de especialistas, e que muitos já foram colocados em prática e readequados de acordo com as falhas encontradas. Dessa forma, a pesquisa que aqui se apresenta não pretende de forma alguma questionar a validade e relevância dos trabalhos apresentados, nem superá-los de algum modo, mas apenas ser uma tentativa de diálogo que talvez possa servir para o aprimoramento dos sistemas existentes.

Nesse sentido, o que se propõe neste momento é realizar uma sistematização dos indicadores explanados anteriormente, organizando-os de acordo com os elementos do direito à moradia, com algumas contribuições e mudanças que foram vistas como necessárias durante o desenvolvimento da pesquisa.

Não se deixará de apresentar indicadores que são difíceis de quantificar por falta de dados já coletados e sistematizados, como aqueles coletados pelo IBGE, IPEA e outros institutos de pesquisa. Isso porque se entende que apresentar esses indicadores, mesmo sem dados que possam quantificá-los, pode contribuir para futuras análises e pesquisas de campo, que podem vir a coletar tais dados.

A compreensão de indicadores aqui apresentada os coloca mais como perguntas a serem respondidas, do que como respostas às questões. Por isso, mesmo que alguns indicadores apresentados só pareçam possíveis de ser aplicados

---

<sup>341</sup> Informações traduzidas livremente pela autora a partir da língua inglesa. UN-HABITAT. *Housing Rights Indicators: Establishing a global system for monitoring and evaluation on progress of the realisation of the right to adequate housing*. Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other\\_UNHRP\\_documents.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other_UNHRP_documents.asp)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

atualmente em pequena escala e com grandes custos, acredita-se que o fato deles serem expostos serve como reflexão sobre a falta de recursos e incentivos para determinados campos de pesquisa. Assim, o fato de apresentar alguns indicadores como perguntas sem respostas (ao menos até o momento), é visto como uma forma de contribuir para revelar campos de pesquisa ainda não explorados.

Além disso, alguns dos indicadores propostos só poderão ser respondidos com informações consideradas “subjetivas”, ou seja, com a aplicação de questionários, entrevistas, levantamentos de campo, o que qualificaria o dado como qualitativo, diferenciando-se do que geralmente se faz, que é utilizar apenas dados quantitativos. Porém, não se vê essa dificuldade como uma diminuição do trabalho, pois se acredita que os dados qualitativos, apesar de mais difíceis de mensurar, apresentam aspectos que não são captados pelos dados quantitativos, o que para determinadas análises é fundamental.<sup>342</sup>

Outra observação preliminar importante é a de que não se tem a intenção de construir um sistema de indicadores, nos termos colocados pela doutrina da área.<sup>343</sup> Primeiro porque isso demandaria conhecimentos técnicos de estatística não detidos

---

<sup>342</sup> A doutrina diferencia esses indicativos da seguinte maneira: “*Isso, evidentemente, sugere que os indicadores sociais ou são objetivos ou subjetivos. Os indicadores objetivos são as ocorrências de determinados fenômenos, tais como os estímulos ambientais e as reações comportamentais, que são mensuráveis numa escala de intervalos ou graus e podem ser submetidos aos métodos usuais de análise de dados. (...) Por outro lado, indicadores subjetivos são os que se baseiam em relatos dos indivíduos sobre os aspectos ‘mais significativos’ de sua realidade e, como tal, representam variáveis psicológicas que geralmente são apresentadas numa escala ordinal. Questionários, entrevistas ou pesquisas de opinião produzem essas informações subjetivas. (...) Alguns autores (Henderson, 1974; Mindlin, 1974) usaram os termos indicadores quantitativos e qualitativos em vez de objetivos e subjetivos, respectivamente*”. CARLEY, Michael. *Indicadores sociais*, p. 34-35. E também: “*Outra classificação básica e usual corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos e subjetivos, ou, como preferem alguns, indicadores quantitativos e qualitativos. Os indicadores objetivos se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis. (...) Os indicadores subjetivos ou qualitativos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão. Índice de confiança nas instituições, notas avaliativas sobre a performance dos governantes são alguns dos indicadores subjetivos mais periodicamente produzidos*”. JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 20.

<sup>343</sup> “*A montagem de um sistema de indicadores envolve uma série de decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas, a saber: a) A primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temática a que refere o sistema em questão, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido; b) A partir dessa noção preliminar do conceito ou temática a que se refere o sistema de indicadores passa-se à especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do mesmo, tornando-o, de fato, um objeto específico, claro e passível de ser ‘indicado’ de forma quantitativa; c) Definidas as dimensões a investigar, a etapa seguinte consiste na obtenção das estatísticas públicas pertinentes, provenientes de Censos Demográficos, pesquisas amostrais, cadastros públicos; d) Por fim, através da combinação orientada das estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um Sistema de Indicadores Sociais, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado*”. JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*, p. 17-18.

pela autora, pois um sistema exige que cada indicador possa ser calculado de forma que resulte em um “número” que deverá ser somado ao dos demais indicadores formando um índice final, que serviria de base de comparação entre as cidades onde o índice fosse aplicado, por exemplo.<sup>344</sup> Como muitos dos indicadores que serão propostos não têm ainda dados disponíveis para sua aplicação, não haveria como se chegar ao cálculo final de um índice que os representasse.

Por outro lado, acredita-se que a construção de um sistema de indicadores dependeria de ao menos um teste de aplicação de campo para avaliar seu correto funcionamento e realizar a adequação de todos os indicadores aos objetivos pretendidos. Infelizmente, pela abrangência deste trabalho, não será possível realizar aqui este teste de forma tão precisa, mas apenas uma busca inicial de se aplicar alguns indicadores (mais especificamente aqueles que têm dados disponíveis para quantificação) em uma cidade brasileira.

Outro aspecto a ser considerado é que a proposição é a de apresentar indicadores que possam ser utilizados para observar o cumprimento ou não do direito à moradia nas cidades brasileiras. Entretanto, como já destacado anteriormente, sabe-se que as diferenças entre as diversas regiões do país são imensas, e que mesmo entre as cidades muito próximas podem existir aspectos bem diversos em vista do porte, localização geográfica, grau de desenvolvimento etc, que poderão fazer com que os indicadores não sejam adequados para todas as realidades locais.

Além disso, tem-se clareza que o olhar do pesquisador é condicionado pela realidade com a qual está familiarizado, e por isso sabe-se que os indicadores aqui propostos podem não ser totalmente adequados para realidades diversas, como a das cidades amazônicas, por exemplo.

Dessa maneira, os indicadores aqui apresentados são mais condizentes com a realidade de cidades de porte médio e grande, com perfil de desenvolvimento similar ao das regiões Sul e Sudeste do Brasil. De qualquer forma, apesar das falhas e ausências que com certeza existirão, acredita-se que a maioria dos indicadores poderá ser utilizado para grande parte das cidades brasileiras, e que futuros estudos

---

<sup>344</sup> Este processo foi relatado brilhantemente em uma tese de doutorado já mencionada: NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte*. São Carlos, 2002. 373 p. Tese (Doutorado em Programa de Ecologia e Recursos Naturais). Universidade Federal de São Carlos.

poderão indicar a necessidade de revisão ou inclusão de indicadores para melhor compreensão das diferenças regionais.

Feitas as advertências iniciais, passa-se agora a analisar quais indicadores são mais apropriados para mensurar cada um dos elementos do direito à moradia, com base nos trabalhos anteriormente explanados.

Em relação ao elemento “**segurança jurídica da posse**”, viu-se que este se refere à proteção jurídica efetiva dos mais diversos tipos de posse, mesmo as mais precárias, na intenção, principalmente, de assegurar que os ocupantes estejam livres de sofrer despejos forçados, pressões incômodas ou outras ameaças. Assim, indicadores adequados para mensurar este elemento seriam aqueles que mostrassem quantas famílias estão em uma situação de posse insegura, quantas sofrem despejos, se o município realiza medidas para evitar essas violações etc.

Então, com relação às medidas que podem ser tomadas pelos municípios para garantir esse direito, pode-se sugerir o indicador “existência de legislação e medidas administrativas que assegurem proteção jurídica contra ameaças e despejos, independente do tipo de posse”<sup>345</sup>. Caso o município tenha a previsão legal e administrativa de proteção da posse nos casos de violações como despejos, será um indicativo positivo de cumprimento deste indicador.

Este indicador pode ser de difícil mensuração no âmbito municipal, pois a legislação que trata mais diretamente do tema é federal, em vista da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, que envolve questões relacionadas à posse e propriedade. Entretanto, em vista do conteúdo dos tratados já ratificados pelo Brasil e da competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, presume-se aqui que os municípios possam instituir regras específicas sobre prevenção e controle de despejos. A criação destas normas municipais específicas poderá auxiliar na implementação dos tratados internacionais e de leis nacionais gerais, como o Estatuto da Cidade.

Quanto ao número de famílias que estão expostas a uma situação de insegurança na posse, vê-se como adequado o indicador “número de famílias que

---

<sup>345</sup> O Comentário Geral n. 4 do PIDESC estabelece os tipos de posse a serem protegidos: “*incluindo locação (pública e privada), habitação em cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade*”. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n° 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



residem em um imóvel do qual não têm garantia de permanência”. Essa falta de garantia pode ser jurídica, no caso de posse precária de imóveis de terceiros<sup>346</sup>, ou mesmo “de fato”, nos casos em que a pessoa tem direitos sobre o imóvel, mas sofre ameaças ou despejos<sup>347</sup>.

Seguindo as classificações do IBGE, poderiam se enquadrar neste indicador parte dos que têm condição de ocupação do domicílio como “outra condição”<sup>348</sup>, e como condição de ocupação do terreno como “outra condição”<sup>349</sup>, pois essas duas categorias de coleta de dados incluem famílias de “domicílio ocupado por invasão” e “casos de invasão de terreno”. Entretanto, como essas categorias incluem também outras situações de ocupação de domicílio e de terreno, os dados referentes a elas devem ser vistos como aproximações.

Também podem enquadrar-se neste indicador os moradores de aglomerados subnormais, que, segundo o IBGE,

[...] é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.<sup>350</sup>

Nesta classificação estão incluídos: invasão, loteamento irregular ou clandestino e áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente. Este dado, entretanto, não é representativo de todas as situações de insegurança na posse, como visto acima. Além disso, o fato

---

<sup>346</sup> É o caso de pessoas que residem em terrenos dos quais não detém a propriedade ou o direito de uso.

<sup>347</sup> Aqui se enquadram, entre outros, as pessoas que têm processos judiciais pendentes em relação ao imóvel (como titulares de ações de herança, usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia etc), proprietários legítimos que não têm seu direito assegurado, como acontece com mulheres que são expulsas por seus maridos, ou famílias expulsas por traficantes de drogas, e locatários os quais tiveram a relação locatícia quebrada de forma ilegal.

<sup>348</sup> “Quanto à condição de ocupação, classificou-se o domicílio particular permanente, na data de referência, como: (...) Outra condição – quando era ocupado de forma diferente das anteriormente relacionadas. Incluiu-se, neste caso: o domicílio cujo aluguel, pago por morador, referia-se à unidade domiciliar em conjunto com unidade não-residencial – oficina, loja, etc. – quando a família residisse em domicílio localizado em estabelecimento agropecuário arrendado, ou ainda o domicílio ocupado por invasão”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231-232.

<sup>349</sup> “Quanto à condição de ocupação, o terreno onde se localizava o domicílio particular permanente foi classificado, na data de referência, como: (...) Outra condição – quando o terreno onde se localizava o domicílio apresentava situação diferente das anteriormente relacionadas. Incluíram-se nesta situação os casos de invasão de terreno”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

<sup>350</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 229.

de o IBGE utilizar a quantificação mínima de 51 domicílios é bastante questionado, pois deixa de fora assentamentos precários menores, mas que também estão em situação de irregularidade fundiária.

Outro indicador possível para este elemento é o “número de habitações que estão em desacordo com as normas vigentes de parcelamento e edificações”. Nesse grupo entrariam os imóveis que tem a situação fundiária regular, mas que não atendem aos padrões e normas de parcelamento e edificações, estando então em situação de irregularidade junto ao órgão fiscalizador municipal, o que pode gerar ameaças de demolição do imóvel<sup>351</sup>.

Especificamente em relação aos despejos forçados e a necessidade dos municípios absterem-se de realizá-los e de prevenirem que particulares o realizem, pode-se sugerir diversos indicadores. O primeiro seria “existência de leis e normas administrativas que estabeleçam a proibição de realizar despejos, com punição para os que o fizerem, e regulamentem os casos e formas em que podem ocorrer relocações de pessoas”. A existência de legislação nesse sentido seria um indicativo de cumprimento desse indicador.

Além disso, outros indicadores em relação a essa situação seriam: a) “número de despejos realizados a requerimento do poder público municipal ou diretamente por este”; b) “número de despejos realizados a requerimento de particulares ou diretamente por estes”; c) “número de despejos ordenados pelo Poder Judiciário em desacordo com a proteção do direito à moradia”; d) “número de pessoas que realizaram despejos forçados e foram punidas”.

Os três primeiros indicariam situações negativas de cumprimento do direito à moradia, ou seja, quanto maiores seus números, maior a violação. Já o último seria um indicador positivo, pois mostraria que houve a punição dos violadores do direito à moradia. Ainda, seria interessante fazer uma comparação entre o total de despejos realizados em determinado período e o número de punições realizadas.

Quanto aos procedimentos que devem ser realizados caso se considere que o despejo é justificado e necessário, pode-se sugerir indicadores para os casos em que o despejo foi efetivado: a) “número de consultas prévias realizadas com os interessados para evitar ou minimizar o uso da força”; b) “prazo fornecido às famílias

---

<sup>351</sup> Podem enquadrar-se neste caso, por exemplo, os imóveis que têm área construída maior do que o permitido pela legislação urbanística, que estão em áreas de preservação ambiental e exigiriam padrões diferenciados de construção, ou lotes construídos com padrões de parcelamento do solo não permitidos, como lotes menores que o mínimo determinado pela legislação.

para que desocupem pacificamente o imóvel”; c) “número de despejos nos quais houve presença de representantes do município”; d) “número de despejos nos quais houve identificação de todos os responsáveis por realizá-los”; e) “número de despejos realizados à noite, sem consentimento dos afetados”; f) “número de famílias que tiveram acesso a medidas judiciais para assegurar seus direitos”; g) “número e valor de indenizações recebidas pelas famílias que foram privadas de seus bens”; h) “número de famílias às quais foi dada outra opção de moradia”. Os números resultantes desses indicadores podem ser analisados juntamente com o número total de despejos realizados de forma a permitir comparações.

Seria também interessante que esses indicadores pudessem ser analisados de acordo com a localização territorial de onde ocorreu o despejo, já que existem fortes evidências de que os despejos são realizados em sua grande maioria em áreas de ocupação irregular.

Para facilitar a visualização, apresenta-se abaixo um quadro com a lista dos indicadores propostos para este elemento:

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE”
1. Existência de legislação e medidas administrativas que assegurem proteção jurídica contra ameaças e despejos, independente do tipo de posse;
2. Número de famílias que residem em um imóvel do qual não tem garantia de permanência;
3. Número de habitações que estão em desacordo com as normas vigentes de parcelamento e edificações;
4. Existência de leis e normas administrativas que estabeleçam a proibição de realizar despejos, com punição para os que o fizerem, e regulamentem os casos e formas em que podem ocorrer relocações de pessoas;
5. Número de despejos realizados a requerimento do poder público municipal ou diretamente por este;
6. Número de despejos realizados a requerimento de particulares ou diretamente por estes;
7. Número de despejos ordenados pelo Poder Judiciário em desacordo com a proteção do direito à moradia;
8. Número de pessoas que realizaram despejos forçados e foram punidas;

9. Número de consultas prévias realizadas com os interessados para evitar ou minimizar o uso da força;
10. Prazo fornecido às famílias para que desocupem pacificamente o imóvel;
11. Número de despejos nos quais houve presença de representantes do município;
12. Número de despejos nos quais houve identificação de todos os responsáveis por realizá-los;
13. Número de despejos realizados à noite, sem consentimento dos afetados;
14. Número de famílias que tiveram acesso a medidas judiciais para assegurar seus direitos;
15. Número e valor de indenizações recebidas pelas famílias que foram privadas de seus bens;
16. Número de famílias às quais foi dada outra opção de moradia.

Outro elemento do direito à moradia é a “**disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**”, que, como já visto, refere-se à necessidade de que a moradia esteja ligada a serviços indispensáveis para a saúde, a segurança, a comodidade e a nutrição de seus habitantes. Isso inclui acesso permanente a recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, ao aquecimento e à iluminação, a instalações sanitárias e de asseio, de armazenamento de alimentos, de eliminação de resíduos, de drenagem e a serviços de emergência.<sup>352</sup>

Em relação ao acesso à água potável, pode-se visualizar como indicador “proporção da população com acesso sustentável a uma fonte de água potável, que tenha valor acessível e quantidade suficiente, e que não demande esforço físico ou tempo excessivo para sua obtenção”<sup>353</sup>.

Utilizando os conceitos e dados do IBGE, considera-se que podem quantificar este indicador, quanto à canalização adequada da água, os domicílios que têm

---

<sup>352</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4*: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>353</sup> Optou-se por seguir a proposta feita pela ONU por abranger diversos elementos quanto a esta necessidade básica. UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 13.

“água canalizada em pelo menos um cômodo”<sup>354</sup> e também os que têm “apenas na propriedade ou terreno”<sup>355</sup>, pois estes assegurariam ao menos um acesso mínimo a este recurso. Quanto à forma de abastecimento de água, pode-se considerar como adequados os domicílios que são abastecidos por “rede geral”<sup>356</sup> ou “poço ou nascente na propriedade”<sup>357</sup>.

Claro que com estes dados não se pode saber se existem problemas de fornecimento irregular, qualidade da água, custo etc, mas eles podem servir como uma primeira aproximação para quantificar este indicador.

Para mensurar a adequação do serviço de esgotamento sanitário, pode-se ter como indicador a “proporção da população com acesso a serviços sanitários, ou que ao menos tenha acesso a serviços que separem higienicamente os dejetos humanos do contato de pessoas e animais, e que não sejam divididos por mais de duas famílias”<sup>358</sup>. Para usar os dados do IBGE, pode-se considerar adequados os domicílios que tenham ao menos “rede geral de esgoto ou pluvial”<sup>359</sup> ou “fossa séptica”<sup>360</sup> como tipo de esgotamento sanitário.

Quanto à coleta de lixo, tem-se como indicador a “proporção da população com acesso a algum tipo de coleta de lixo”. Usando os dados do IBGE, seriam

---

<sup>354</sup> “Canalizada em pelo menos um cômodo – quando o domicílio era servido de água canalizada com distribuição interna para um ou mais cômodo”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>355</sup> “Canalizada só na propriedade ou terreno – quando a água utilizada no domicílio chegava canalizada à propriedade ou ao terreno em que se localizava o domicílio, sem haver distribuição interna em pelo menos um cômodo”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>356</sup> “Rede geral – quando o domicílio, ou o terreno ou a propriedade em que estava localizado, estava ligado à rede geral de abastecimento de água”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

<sup>357</sup> “Poço ou nascente – na propriedade – quando o domicílio era servido por água de poço ou nascente, localizado no terreno ou na propriedade em que estava construído o domicílio”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

<sup>358</sup> Optou-se por seguir a proposta feita pela ONU por abranger diversos elementos quanto a esta necessidade básica. UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 14-15.

<sup>359</sup> “Rede geral de esgoto ou pluvial – quando a canalização das águas servidas e dos dejetos provenientes do banheiro ou sanitário estava ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um escoadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 236.

<sup>360</sup> “Fossa séptica – quando a canalização do banheiro ou sanitário estava ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria era esgotada para uma fossa próxima, onde passava por um processo de tratamento ou decantação, sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 236.

enquadrados como adequados aqueles domicílios onde o lixo é coletado, seja por “serviço de limpeza”<sup>361</sup> ou em “caçamba de serviço de limpeza”<sup>362</sup>.

Como indicador para a existência de iluminação elétrica, será usada a “proporção da população que vive em domicílios com energia elétrica”. Para o IBGE, tem iluminação elétrica o domicílio que, “[...] na data de referência, dispunha desse tipo de iluminação, proveniente ou não de uma rede geral, com ou sem medidor”<sup>363</sup>.

Para todos os indicadores acima mencionados, seria interessante uma comparação entre a proporção de atendimento de cada um deles no município como um todo e nos aglomerados subnormais. Por exemplo, calcular-se-ia a proporção da população total que tem coleta de lixo, e a proporção da população que tem coleta de lixo nos aglomerados subnormais. Isso poderia demonstrar se existe grande diferença quando à disponibilidade desses serviços nas áreas de urbanização mais precária em relação à toda a cidade.

Abaixo apresenta-se um quadro com os indicadores propostos.

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS, MATERIAIS, FACILIDADES E INFRAESTRUTURA”
1. Proporção da população com acesso sustentável a uma fonte de água potável, que tenha valor acessível e quantidade suficiente, e que não demande esforço físico ou tempo excessivo para sua obtenção;
2. Proporção da população com acesso a serviços sanitários, ou que ao menos tenha acesso a serviços que separem higienicamente os dejetos humanos do contato de pessoas e animais, e que não sejam divididos por mais de duas famílias;
3. Proporção da população com acesso a algum tipo de coleta de lixo;
4. Proporção da população que vive em domicílios com energia elétrica.

<sup>361</sup> “Coletado por serviço de limpeza – quando o lixo do domicílio era coletado diretamente por serviço de empresa pública ou privada”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>362</sup> “Colocado em caçamba de serviço de limpeza – quando o lixo do domicílio era depositado em uma caçamba, tanque ou depósito, fora do domicílio, para depois ser coletado por serviço de empresa pública ou privada”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>363</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

O elemento “**custo acessível**” refere-se ao fato de que uma moradia não pode custar tanto para uma família a ponto de comprometer a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas. Para isso, devem ser adotadas medidas que assegurem que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada com os níveis de renda.<sup>364</sup>

Assim, em relação aos subsídios habitacionais, pode-se ter os seguintes indicadores: “existência de subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos de uma moradia” e “existência de formas e níveis de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades de moradia da população”.

O primeiro indicador será positivo se o município possuir programas de subsídios habitacionais para pessoas de baixa renda, como bolsa-aluguel e programas de construção de casas com parte do valor subsidiado. Já o segundo indicador pode ser de difícil cumprimento pelo município, pois geralmente os financiamentos habitacionais são realizados com recursos federais. Entretanto, em cidades onde existem companhias de habitação ou assemelhados, o município pode destinar parte do orçamento para financiamentos. Outra opção é a criação dos Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social, que pode servir de fonte de recursos para construção de moradias e financiamentos para população de baixa renda.

Em relação ao custo da moradia para aqueles que dependem de aluguel, pode-se sugerir dois indicadores: “existência de medidas jurídicas e administrativas apropriadas de proteção dos inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais de aluguel” e “número de famílias com renda familiar de até três salários mínimos que dependem 30% ou mais de sua renda com aluguel”<sup>365</sup>.

O custo da terra para as famílias pode ser calculado através de uma pesquisa sobre o preço médio do metro quadrado nas diferentes regiões da cidade, e a renda média das famílias que habitam esses locais. Entretanto, sabe-se que a diferença de renda dentro de um mesmo bairro pode ser enorme, assim como o preço da terra, o

---

<sup>364</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4*: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>365</sup> Adotou-se o conceito da Fundação João Pinheiro. BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 18.

que dificultaria chegar a um valor acurado que expressasse realmente as diferenças entre custo e renda.

Abaixo se encontra uma relação dos indicadores propostos.

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “CUSTO ACESSÍVEL”
1. Existência de subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos de uma moradia;
2. Existência de formas e níveis de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades de moradia da população;
3. Existência de medidas jurídicas e administrativas apropriadas de proteção dos inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais de aluguel;
4. Número de famílias com renda familiar de até três salários mínimos que dispõem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

O significado do elemento “**habitabilidade**” é o de que a moradia deve ter um espaço adequado a seus ocupantes e deve protegê-los do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, de riscos estruturais e de riscos de doença, ou seja, deve garantir a segurança física de seus ocupantes.<sup>366</sup> Para isso, a moradia deve ser construída com materiais resistentes, deve ter subdivisões internas que assegurem a privacidade dos habitantes, deve ter espaço suficiente e condições de higiene e asseio que garantam a saúde de todos os que nela moram, entre outros.

Levando essas questões em consideração, pode-se apontar alguns indicadores para este elemento do direito à moradia. Assim, um indicador deve ser o “número de domicílios com mais de três pessoas por dormitório”, pois se considera que mais de três pessoas dormindo no mesmo espaço é um adensamento habitacional excessivo.

O IBGE conceitua densidade de moradores por dormitório como o resultado da “[...] *divisão do total de moradores pelo número de dormitórios do domicílio particular permanente*”<sup>367</sup>. Entretanto, para este instituto, dormitório é “[...] *o quarto*

<sup>366</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>367</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.



ou qualquer outra dependência do domicílio particular permanente, que estivesse servindo de dormitório aos moradores, na data de referência<sup>368</sup>. Isso significa que se houverem pessoas dormindo na sala, por exemplo, esta será calculada como dormitório. Entretanto, acredita-se que esta conceituação de dormitório como qualquer espaço que é utilizado deste modo mascara o problema, pois aumenta o número base de dormitórios em um domicílio, fazendo com que na divisão pelo número de moradores o adensamento habitacional seja encoberto.

Essa situação é pior ainda quando se sabe que o tamanho das casas e dos cômodos construídos pela população de baixa renda e com recurso de programas habitacionais para população de baixa renda são extremamente diminutos<sup>369</sup>, o que faz com que muitas vezes os membros da família não caibam nos dormitórios, e tenham que usar outras partes da casa para dormir.<sup>370</sup>

Para que a situação fique mais clara, veja-se um exemplo. Em uma casa de dois quartos, poderiam dormir em um o pai e a mãe, e no outro três filhos; na sala, dormiria um primo. Se a sala for contada como dormitório, pelo fato de ser usada também para este fim, o adensamento por dormitório será de seis pessoas dividido por três dormitórios, ou seja, duas pessoas por dormitório. Já se a sala for descartada, e forem contados apenas dois dormitórios, tem-se um adensamento de três pessoas por dormitório.

Isso demonstra que deve ser feita uma revisão na conceituação de dormitório do IBGE, pois deste modo pode estar havendo um mascaramento de situações de adensamento excessivo no momento da coleta de dados.

Outra situação de falta do elemento habitabilidade é a dos cortiços, onde cada família reside em apenas um cômodo<sup>371</sup>, e geralmente o banheiro e dependências de serviços são compartilhados entre todos os moradores. O indicador para essa situação poderia ser “número de famílias que residem em cortiços ou assemelhados”.

---

<sup>368</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

<sup>369</sup> Vide os padrões de construção de casas do recém-lançado Programa Minha Casa Minha Vida.

<sup>370</sup> Essa situação é muito comum quando existem parentes morando junto com a família principal, como avós, tios, primos.

<sup>371</sup> “Cômodo - parte de um domicílio: dependência do domicílio particular permanente coberta por um teto e limitada por paredes, inclusive banheiro e cozinha de uso exclusivo dos moradores, bem como a existente na parte externa do prédio que era parte integrante do domicílio. Não foram considerados como cômodo os corredores, alpendres, varandas abertas e também as garagens, depósitos e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

Utilizando os dados do IBGE essa população poderia ser medida pela contagem dos “domicílios do tipo cômodo”, que são os “[...] compostos por um ou mais aposentos localizados em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc”<sup>372</sup>. Entretanto, questiona-se se o tipo de “domicílio coletivo”<sup>373</sup> também não poderia mascarar situações semelhantes a cortiços. Isso porque em algumas cidades esse tipo de habitação pode parecer-se muito com um hotel, no qual cada pessoa ou família tem seu quarto.<sup>374</sup> A diferença é que as pessoas não estão morando ali provisoriamente, mas sim de forma permanente, até o momento em que encontrem outra possibilidade de moradia.

Também deve ser considerada a estrutura da moradia, se ela atende a padrões mínimos que garantam segurança, proteção e comodidade aos moradores. Assim, tem-se o indicador “número de famílias vivendo em uma casa considerada durável, ou seja, construída com estrutura permanente e adequada o suficiente para proteger seus habitantes de condições climáticas extremas como chuva, calor, frio e umidade”<sup>375</sup>.

Existem classificações diferentes sobre o que se considera como estruturas duráveis em uma casa, mas, de modo geral, pode-se dizer que deve ser considerada a qualidade da construção, como paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, e teto de laje de concreto, telha ou madeira.

Nos CENSOS anteriores ao de 2000, o IBGE utilizava como condições de habitação os quesitos “material predominante nas paredes externas do domicílio”, “material predominante no piso do domicílio”, “material predominante na cobertura do domicílio e paredes do domicílio”. Entretanto, a partir desta data esses quesitos foram retirados, pois se considerou que isoladamente eles não distinguem a

---

<sup>372</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 237.

<sup>373</sup> “Domicílio coletivo: estabelecimento ou instituição onde a relação entre as pessoas que nele habitavam na data de referência estava restrita a normas de subordinação administrativa. São exemplos de domicílio coletivo: hotéis, pensões, presídios, cadeias, penitenciárias, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas - com internação - motéis, campings, etc”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>374</sup> Em Curitiba a maioria dos cortiços auto-denomina-se “casa de pensão”, e tem aparência exterior de um hotel simples.

<sup>375</sup> Optou-se por seguir a proposta feita pela ONU por abranger diversos elementos quanto a esta necessidade básica. UN-HABITAT. *Urban Indicators Guidelines*, p. 11.

qualidade da habitação, e que seria mais importante analisar as características do entorno, como calçamento, iluminação pública etc.<sup>376</sup>

Outro indicador importante para a habitabilidade é a existência de banheiro de uso exclusivo do domicílio. Estudos do IBGE mostram que o número de banheiros é uma variável relevante, pois em vista do resultado dos CENSOS anteriores concluiu-se que a existência ou não deste tinha elevada correlação com a renda domiciliar.<sup>377</sup> Dessa forma, tem-se o indicador “número de domicílios com banheiro de uso exclusivo dos moradores”.

Pelo conceito do IBGE, o termo banheiro se refere ao “[...] *cômodo do domicílio particular permanente que, na data de referência, dispunha de chuveiro ou banheira e aparelho sanitário, e era de uso exclusivo dos moradores do domicílio*”<sup>378</sup>, ou seja, este já leva em consideração o uso exclusivo. Para os domicílios que não possuem banheiro completo ou exclusivo, utiliza-se o conceito de sanitário, que corresponde ao “[...] *local, no terreno ou na propriedade onde se localizava o domicílio particular permanente, limitado por paredes de qualquer material, coberto ou não por um teto, que dispunha de aparelho sanitário ou de buraco para dejeções*”<sup>379</sup>, sendo ou não de uso exclusivo dos moradores.

Também se pode analisar a questão da habitabilidade em vista da depreciação dos imóveis, tendo-se o indicador “número de imóveis depreciados e que precisam de reparos para manter sua vida útil”. Este número, apesar de difícil de calcular, especialmente em vista da dificuldade de se conceituar a depreciação dos imóveis, é importante principalmente em locais onde existem imóveis históricos.

Outra questão relevante é o tamanho das casas construídas com recursos de programas habitacionais para população de baixa renda. Esses programas têm regras rígidas quanto ao tamanho máximo da casa a ser construída, na intenção de construir mais para atender mais famílias. Entretanto, acredita-se que os padrões de construção exigidos, quanto ao tamanho da casa, não são suficientes para atender as necessidades habitacionais das famílias brasileiras.

---

<sup>376</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 211.

<sup>377</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 211.

<sup>378</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>379</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 236.

Sabe-se que o tamanho das casas e padrões de construção também são uma questão cultural, o que torna difícil avaliar qual o limite mínimo de espaço que uma família precisa para morar bem. Além disso, existe a questão do tamanho das famílias e de suas necessidades específicas.

Entretanto, apesar dessas dificuldades, acredita-se que o tamanho padrão de construção de casas populares deve ter um limite mínimo de espaço construído que seja suficiente para o bem-estar de uma família, e que pode inclusive ser avaliado pela análise do tamanho e padrão das casas auto-construídas por essa população nas cidades.

Em seguida consta um quadro com os indicadores propostos.

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “HABITABILIDADE”
1. Número de domicílios com mais de três pessoas por dormitório;
2. Número de famílias que residem em cortiços ou assemelhados;
3. Número de famílias vivendo em uma casa considerada durável, ou seja, construída com estrutura permanente e adequada o suficiente para proteger seus habitantes de condições climáticas extremas como chuva, calor, frio e umidade;
4. Número de domicílios com banheiro de uso exclusivo dos moradores;
5. Número de imóveis depreciados e que precisam de reparos para manter sua vida útil.

O elemento “**acessibilidade**” tem relação com o ato de dar acesso à moradia àqueles que não têm condições de efetivar este direito por si mesmos. Por isso, deve-se conceder aos grupos em situação de desvantagem um acesso pleno e sustentável aos recursos adequados para conseguir uma moradia, e o maior acesso a terra para aqueles que dela não dispõem.<sup>380</sup> Para alcançar essa meta, são importantíssimos programas habitacionais para população de baixa renda, mas também o controle do valor da terra, pois as casas precisam ser construídas em algum lugar.

<sup>380</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4*: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Dessa forma, o primeiro indicador para este elemento deve ter relação com a construção de casas, e pode ser então “existência de programas habitacionais para construção de moradias para população de baixa renda”.

Entretanto, a construção de casas não é a única política que dá acesso à moradia, pois muitas pessoas têm uma casa, mas esta está construída em terreno de terceiros, em locais de ambientalmente frágeis ou perigosos, entre outros. Para estes imóveis, a solução pode ser a regularização fundiária, nos casos em que não haja necessidade de relocação.

Dessa forma, programas de regularização fundiária são fundamentais para concretizar o acesso à moradia daqueles que possuem a casa, mas não tem direito sobre o terreno onde ela está. Além disso, a realização desses programas irá inferir positivamente na concretização do elemento “segurança jurídica da posse”. Como indicador tem-se “existência de programas de regularização fundiária para imóveis e terrenos ocupados por população de baixa renda”.

A população que mora em áreas de preservação ambiental ou em locais sujeitos a alagamentos, deslizamentos de terra etc, na maioria dos casos deve ser relocada, podendo permanecer no local caso haja adaptações que adéquem a forma de uso do solo (para proteção ambiental) ou que eliminem os riscos. Nos dois casos existe a necessidade de intervenção do poder público com regularização fundiária, realização de obras, e construção de novas moradias para aqueles que precisam ser relocados.

É importante também um indicador que demonstre qual é a porcentagem da população que não tem acesso à moradia digna, devendo então ser incluídas algumas parcelas da população, entre elas: a) os denominados “sem teto”, ou seja, pessoas que dormem nas ruas ou em locais improvisados como pontes, praças, carros etc, pois não tem onde morar; b) os moradores de cortiços e assemelhados, pois estes locais não podem ser considerados adequados para fins de moradia, e por isso essas pessoas precisam de outro local para viver; c) os moradores de aglomerados subnormais, que pela definição do IBGE vivem, ou viveram até pouco tempo, em terrenos de terceiros, necessitando de regularização fundiária ou relocação, conforme o caso; d) os moradores de domicílios depreciados que já perderam sua vida útil e por isso não têm mais possibilidade de serem usados; e) os moradores de áreas ambientalmente frágeis ou perigosas, pois ou precisam ser

relocados ou os domicílios precisam passar por transformações para continuar no mesmo local.

Para facilitar a compreensão da situação, acredita-se que os indicadores podem ser desagregados, agrupando apenas algumas das situações acima mencionadas. Assim, têm-se como indicadores: “número de pessoas que vivem nas ruas ou em domicílios improvisados”, “número de famílias que residem em cortiços e assemelhados”, “número de famílias que residem em aglomerados subnormais, áreas de preservação ambiental, áreas de risco, ou qualquer outra que não permita sua permanência segura e efetiva”, “número de famílias que residem em imóveis depreciados, que não têm mais possibilidade de uso”.

Pelos dados levantados pelo IBGE poderiam ser feitas aproximações para esses indicadores. Assim, os “domicílios particulares improvisados”<sup>381</sup> somados à população de rua poderiam representar o primeiro indicador. Os residentes em cortiços seriam mensurados pela quantidade de “domicílios do tipo cômodo”<sup>382</sup>, e o número de imóveis depreciados representaria o último indicador.

Para mensurar os moradores que não têm sua permanência assegurada em um local adequado para se viver, pode-se calcular pelo número de moradores em “aglomerados subnormais”<sup>383</sup>, com condição de ocupação do domicílio “outra condição”<sup>384</sup>, ou com condição de ocupação do terreno “outra condição”<sup>385</sup>.

---

<sup>381</sup> “Domicílio particular improvisado: domicílio localizado em unidade não-residencial – loja, fábrica, etc. – que não tinha dependências destinadas exclusivamente à moradia, mas que, na data de referência, estava ocupado por morador(es). Também foram considerados como domicílios particulares improvisados os prédios em construção; vagões de trem, carroças, tendas, barracas, trailers, grutas, aqueles situados sob pontes, viadutos, etc., que estavam servindo de moradia”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

<sup>382</sup> “Cômodo – quando composto por um ou mais aposentos localizados em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 237.

<sup>383</sup> “Setor Especial de Aglomerado Subnormal: é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: - invasão; - loteamento irregular ou clandestino; e - áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 229.

<sup>384</sup> “Outra condição – quando era ocupado de forma diferente das anteriormente relacionadas. Incluiu-se, neste caso: o domicílio cujo aluguel, pago por morador, referia-se à unidade domiciliar em conjunto com unidade não-residencial – oficina, loja, etc. – quando a família residisse em domicílio localizado em estabelecimento agropecuário arrendado, ou ainda o domicílio ocupado por invasão”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

Duas outras situações que podem representar um caso de falta de acesso à moradia é o da coabitação familiar, quando mais de uma família divide não-voluntariamente o mesmo domicílio; e quando há adensamento excessivo de uma família em um imóvel, ou seja, mais de três moradores por dormitório. Nesses dois casos existem pessoas que não têm acesso à moradia, ou seja, que precisariam de uma nova casa para morar, ou ao menos de uma ampliação da casa onde vivem. Assim, têm-se os indicadores: “número de famílias que vivem em situação de coabitação familiar não intencional” e “número de famílias que vivem em situação de adensamento excessivo”.

Utilizando-se os dados do IBGE, o primeiro poderia ser medido pelo número de “famílias conviventes”, que são “[...] *as famílias com, no mínimo, duas pessoas cada uma, que conviviam no mesmo domicílio particular, na data de referência*”<sup>386</sup>. Entretanto, este índice mede tanto as famílias que conviviam intencionalmente quanto aquelas que não tinham outra opção de moradia, o que faz com que haja certa distorção em relação ao indicador proposto.

Alguns indicadores propostos para este elemento são iguais ou similares aos de outros elementos do direito à moradia. Isso ocorre porque o elemento acessibilidade em certa medida perpassa os demais, pois o acesso a casa é a primeira grande necessidade das famílias, que depois se preocupam com outros fatores, como habitabilidade, custo, infraestrutura. Por isso mesmo, consider-se que a situação dos moradores de rua é uma das mais frágeis nesse campo, pois eles não têm nem mesmo um teto sobre suas cabeças.

Outro tema importante a ser tratado é o dos imóveis vazios e abandonados. Estes existem em praticamente todas as cidades, e a tentativa de dar a estes imóveis um uso é uma das principais bandeiras dos movimentos que lutam pelo direito à moradia.

Já se mencionou neste trabalho que existe grande dificuldade de se obter um número preciso destes imóveis, mas ainda pior, de ter informações sobre as condições, localização, situação de propriedade e padrão da construção deste

---

<sup>385</sup> “*Outra condição – quando o terreno onde se localizava o domicílio apresentava situação diferente das anteriormente relacionadas. Incluíram-se nesta situação os casos de invasão de terreno*”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

<sup>386</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 244.

estoque de moradias não utilizadas. Por outro lado, sabe-se que no Brasil o déficit habitacional é menor do que o número de domicílios vagos em condições de uso.<sup>387</sup>

Por isso, acredita-se que disponibilizar estes imóveis vazios para servirem de moradia (nos casos em que isso for possível, logicamente) é um modo de facilitar o acesso a esta, e por isso, se enquadraria no elemento acessibilidade. Assim, vêem-se como indicadores “existência de leis e normas administrativas que imponham restrições e punições ao abandono injustificado de imóveis” e “número de imóveis abandonados<sup>388</sup>”.

Para o IBGE, domicílio vago é o “*domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência*”<sup>389</sup>. Contudo, dentro desta classificação ficam de fora os “domicílios coletivos”<sup>390</sup> que também podem estar abandonados, como hotéis, presídios, conventos, prédios públicos em geral, que podem, passando por uma reestruturação, servir para moradia. Dessa forma, acredita-se que deva ser utilizado um conceito mais amplo de domicílios vagos, para abranger qualquer imóvel que possa de alguma forma servir para moradia, mesmo que seja passando por um tipo de reestruturação.

Abaixo mostra-se uma lista dos indicadores propostos:

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “ACESSIBILIDADE”
1. Existência de programas habitacionais para construção de moradias para população de baixa renda;
2. Existência de programas de regularização fundiária para imóveis e terrenos ocupados por população de baixa renda;
3. Número de pessoas que vivem nas ruas e em domicílios improvisados;

<sup>387</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, p. 35.

<sup>388</sup> A expressão “imóveis abandonados” foi escolhida aqui para que não haja confusão com a de “domicílios vagos” do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, e também para deixar de fora os imóveis que estão sem uso por serem de preservação ambiental, de ocupação restrita etc.

<sup>389</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

<sup>390</sup> “*Domicílio coletivo: estabelecimento ou instituição onde a relação entre as pessoas que nele habitavam na data de referência estava restrita a normas de subordinação administrativa. São exemplos de domicílio coletivo: hotéis, pensões, presídios, cadeias, penitenciárias, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas - com internação - motéis, campings, etc*”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.



4. Número de famílias que residem em cortiços ou assemelhados;
5. Número de famílias que residem em aglomerados subnormais, áreas de preservação ambiental, áreas de risco, ou qualquer outra que não permita sua permanência segura e efetiva;
6. Número de famílias que residem em imóveis depreciados, que não têm mais possibilidade de uso;
7. Número de famílias que vivem em situação de coabitação familiar não intencional;
8. Número de famílias que vivem em situação de adensamento excessivo;
9. Existência de leis e normas administrativas que imponham restrições e punições ao abandono injustificado de imóveis;
10. Número de imóveis abandonados.

O elemento do direito à moradia “**localização**” diz respeito ao local onde a casa está instalada, pois resta claro que não se cumpre o direito à moradia quando se tem uma casa em um local isolado, que não permita acesso a opções de emprego, a serviços de saúde, educação, lazer etc. O custo e o tempo para ir e voltar do trabalho também são fatores que diminuem a qualidade de vida, e devem ser considerados neste elemento. Além disso, o fato da casa estar construída perto de um local poluído ou que cause algum mal à saúde dos moradores também é preocupante.<sup>391</sup>

Assim, como indicador para este elemento, pode-se ter: “número de domicílios que estão distantes de equipamentos públicos básicos, como postos de saúde, escolas, áreas de lazer, terminais de transporte público etc”. Sabe-se que este indicador é de difícil averiguação, e talvez só seja possível de ser levantado para áreas delimitadas. Entretanto, através de um mapa onde conste a área urbana do município e a localização dos equipamentos públicos básicos, podem-se notar as regiões da cidade que estão menos atendidas por estes serviços, o que já seria um primeiro levantamento de áreas com necessidade mais urgente de intervenção.

---

<sup>391</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

O tempo de viagem até o trabalho também é um indicador difícil de calcular, pois depende de onde mora e de onde trabalha cada pessoa. Mas algumas pesquisas de campo podem ser feitas nesse sentido, com questionários aplicados localmente e perguntas sobre o tempo e percurso até o trabalho. De outra forma, pode ser feita uma comparação entre a distância média de áreas de moradia e áreas de concentração de empregos, como indústrias e comércio. Também se pode averiguar se o transporte público atende igualmente todas as áreas da cidade. Assim, têm-se os indicadores: “tempo médio de horas de viagem para ir ao trabalho e voltar” e “número de áreas não atendidas por transporte público”.

Em relação à poluição e outros fatores que causem mal à saúde dos moradores, pode-se ter o indicador “número de domicílios próximos a áreas de alta poluição ou outros riscos para saúde”.

Abaixo se apresenta um quadro com os indicadores propostos:

PROPOSTA DE INDICADORES PARA “LOCALIZAÇÃO”
1. Número de domicílios que estão distantes de equipamentos públicos básicos, como postos de saúde, escolas, áreas de lazer, terminais de transporte público etc;
2. Tempo médio de horas de viagem para ir ao trabalho e voltar;
3. Número de áreas não atendidas por transporte público;
4. Número de domicílios próximos a áreas de alta poluição ou outros riscos para saúde.

O elemento “**adequação cultural**” reflete o respeito à expressão da identidade e diversidade cultural em relação à moradia, ou seja, o material com que é construída, o formato, o tamanho, e outras características, devem assegurar a liberdade de expressão cultural dos moradores. Por isso, os projetos de renovação urbana e modernização devem ser realizados de forma que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas.<sup>392</sup>

Este elemento, entretanto, é de difícil mensuração, especialmente em um país de dimensões continentais e com realidades culturais regionais tão diversas. Por

<sup>392</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general nº 4*: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

outro lado, sabe-se que em relação à habitação, os padrões hoje utilizados no Brasil estão até certo ponto uniformizados, especialmente nas grandes cidades.

Assim, acredita-se que um ponto que pode ser levantado quanto a este elemento que é a questão do tamanho das casas. Esta questão já foi trazida em relação à habitabilidade da moradia, mas acredita-se que existe também um componente cultural em relação a isso.

Dessa forma, uma primeira questão a ser analisada, é justamente o fato de grande parte da população brasileira viver em casas, e não em apartamentos. Essa já é uma questão cultural forte, mas que vem se modificando nas grandes cidades em vista da falta de espaço para construir e da conseqüente necessidade de verticalização. Quanto a isso, acompanhando trabalhos de relocação de moradias em Curitiba, nota-se que a principal queixa daqueles que têm que se mudar para conjuntos de apartamentos é em relação ao tamanho do imóvel e à não possibilidade de expansão futura.

Essa queixa também aparece de maneira bastante incisiva para aqueles que têm de ser relocados para conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, que em geral tem o tamanho da casa e do terreno bastante diminutos. Essa população, que já tinha uma casa, mas que estava em área de risco ou de preservação ambiental, não consegue se adaptar à nova casa em vista do tamanho, e muitas vezes têm que se desfazer de móveis e outros bens, pois estes não cabem neste novo local de moradia.

Acredita-se que essa diferença entre o tamanho das casas auto-construídas pela população e o das casas feitas pelo poder público deveria ser mais profundamente analisada no momento de criação dos programas habitacionais.<sup>393</sup> Resta clara a intenção governamental de construir casas menores para poder atender mais famílias, todavia, acredita-se que deve haver um limite mínimo digno no tamanho das moradias, ou futuramente perceber-se-á que o que está sendo construído atualmente não são bairros, mas favelas realizadas com recursos públicos.

Outra questão importante a ser analisada no momento de se realizarem relocações é quanto às relações de vizinhança e trabalho que a população cria no local onde vive. Sabe-se que a escassez de áreas vazias nas regiões centrais das

---

<sup>393</sup> Esta análise foi originalmente feita pelo advogado Bruno César Deschamps Meirinho em conversas informais.

idades é evidente, contudo, o fato de as pessoas serem relocadas para áreas muito distantes, em que as relações de trabalho e vizinhança estabelecidas anteriormente são totalmente cortadas, é um dos fatores que leva à “venda” dos imóveis nos conjuntos habitacionais, fazendo com que essa população volte para áreas irregulares e, pior, não possa mais ser atendidas pelos programas sociais governamentais.<sup>394</sup>

Com isso, percebe-se que algumas análises mais profundas sobre os costumes e tradições da população urbana devem ser feitas para que os programas habitacionais possam efetivamente atender suas necessidades e garantir o direito à moradia.

Não serão sugeridos indicadores para este elemento pois acredita-se que não existem padrões rígidos para se compreender os diferentes liames culturais. Contudo, os pontos acima levantados poderiam servir de base para análises dirigidas e estudos de caso.

---

<sup>394</sup> Isso acontece em vista da utilização de cadastros de atendimento social, como o CADÚnico do governo federal, que permite a identificação dos usuários de forma que uma pessoa seja atendida com um benefício social somente uma vez.

## 4. APLICAÇÃO DE INDICADORES DO DIREITO À MORADIA NA CIDADE DE CURITIBA – PR

### 4.1. Políticas públicas, urbanização e moradia no município de Curitiba

O município de Curitiba tem 316 anos. É a cidade pólo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), criada em 1973, e que conta atualmente com outros 25 municípios.<sup>395</sup>

O processo de urbanização da RMC, como de outras no Brasil, foi intenso nas últimas décadas. Na década de 1970, com quase um milhão de habitantes, a RMC registrou as maiores taxas de crescimento populacional entre as regiões metropolitanas brasileiras, chegando ao patamar de 5,44% ao ano, enquanto no Brasil a média foi de 2,48%.<sup>396</sup>

Nos anos 80 o crescimento desacelera, de forma que a RMC atinge o índice de crescimento populacional de 2,90%, e Curitiba fica com 2,29%. Na década de 1990 consolidou-se o padrão de crescimento que continua até hoje, no qual o índice de crescimento da RMC sempre supera o do município de Curitiba. Assim, enquanto a RMC cresceu 3,12% na década de 90, Curitiba obteve 2,11%. Na década atual a diferença mantém-se, mesmo com a redução geral do crescimento, tendo a RMC atingido o patamar de 2,87% e Curitiba 1,83%. Entretanto, caso seja excluído o município de Curitiba deste cômputo, o índice da RMC eleva-se para uma taxa anual de 4,37%.<sup>397</sup>

Isso indica que o crescimento da região tem sido maior nos demais municípios da RMC do que na cidade-pólo. A análise da mancha urbana demonstra que a principal característica do crescimento da RMC vem sendo a ocupação da superfície que faz fronteira direta com Curitiba, ainda que distantes dos núcleos centrais dos municípios. No ano 2000 “a mancha urbana passou a ser quase

---

<sup>395</sup> MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (Orgs). *Como andam Curitiba e Maringá*, p. 1-2.

<sup>396</sup> MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (Orgs). *Como andam Curitiba e Maringá*, p. 2; e CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 12-13.

<sup>397</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 13.

*contínua, entre a cidade de Curitiba e seus municípios limítrofes, que, juntos, absorvem 88,01% da população da RMC, segundo o censo de 2000*<sup>398</sup>.

Dentro do município de Curitiba foi na década de 1970 que o crescimento extravasou os bairros mais centrais, iniciando-se o processo de ocupação das áreas periféricas, cujo valor era mais acessível para a população de baixa renda que vinha instalar-se na cidade. Essa forma de ocupação consolida-se na década seguinte, na qual “o bairro centro perde importância relativa em termos populacionais”<sup>399</sup>, enquanto o Boqueirão torna-se o mais populoso e a região sul começa a ser intensamente ocupada.<sup>400</sup>

Na década de 1990 o vetor de crescimento desloca-se definitivamente para a região sul, especialmente com o adensamento da Cidade Industrial, que passa a ser o bairro mais populoso. Entre 1996 e 2000 o crescimento de Curitiba diminui a uma taxa de 1,83% ao ano, e a maior parte dos bairros limítrofes ao centro tem crescimento negativo.<sup>401</sup>

Estes dados mostram que em termos de crescimento e relação com a região metropolitana o padrão de desenvolvimento de Curitiba não difere grandemente das demais capitais brasileiras. Contudo, existe um fator de diferenciação altamente ressaltado por estudos, pesquisas e premiações: o planejamento urbano contínuo adotado na cidade.

A história deste planejamento remonta à década de 1960, quando foi criado o Plano Preliminar que

[...] interpretou a situação econômica e social, bem como probabilidades no crescimento urbano de então. Propôs também um Programa de Ação, indicando obras necessárias e passíveis para execução imediata. Estabeleceu, sobretudo, uma série de medidas jurídico-legislativas para embasar um processo permanente e flexível de planejamento, que orientasse a expansão urbana e evitasse agravar os problemas já existentes.<sup>402</sup>

---

<sup>398</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 13.

<sup>399</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 17.

<sup>400</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 17.

<sup>401</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 17-18.

<sup>402</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 93.

Este Plano foi a base de uma proposta legislativa enviada à Câmara e aprovada em 1966 como o Plano Diretor da cidade. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), que havia sido criado em 1965, foi o órgão responsável por “implantar, aprimorar e monitorar ajustes graduais na aplicação do Plano Diretor”<sup>403</sup>, funções que tem até o presente.

Já na década de 70 as diretrizes e os objetivos do Plano começaram a ser implantados, formatando a estruturação física da cidade, que foi assentada no tripé sistema viário, sistema de transporte e uso do solo.<sup>404</sup>

As diretrizes estabelecidas neste momento são seguidas até o presente, como poucos ajustes. Mesmo após a criação do Estatuto da Cidade e a introdução de diversos princípios e instrumentos urbanísticos nunca antes regulamentados no ordenamento nacional, o Plano Diretor original de Curitiba não foi revogado. Para atender às exigências da nova legislação federal foi criada uma segunda lei, chamada de “Lei de adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade”<sup>405</sup>, na qual são apenas inseridas as disposições prescritas no Estatuto da Cidade.

Este processo contínuo de planejamento e ordenação do uso do solo, através de princípios estabelecidos ainda na década de 1960, fez de Curitiba um exemplo de sucesso e inovação, agraciado com prêmios nacionais e internacionais ainda nos dias atuais.<sup>406</sup>

---

<sup>403</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 93.

<sup>404</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 93.

<sup>405</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 11.266/04*, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Planos\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Planos_Diretor.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>406</sup> Em 1974 Jaime Lerner recebeu do Instituto dos Arquitetos do Brasil o prêmio de melhor administração municipal do Brasil. Em 1990, Curitiba recebeu o “Oscar do Meio Ambiente” da ONU pela política de gerenciamento dos resíduos sólidos; e também um prêmio pela Eficiência Energética, concedido pelo Internacional Institute of Energy Conservation, os dois em gestão de Jaime Lerner. O Prefeito atual, Beto Richa, coleciona prêmios, entre eles: Melhor Prefeito do Brasil, resultado de uma consulta popular em todas as capitais; prêmio da UNESCO pelo programa Alfabetizando com Saúde; prêmio do Banco Interamericano de Desenvolvimento pelo programa Bom Negócio; e mais recente, prêmio de Sustentabilidade no Transporte, pelo projeto da Linha Verde. OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*, p. 11-13; REDAÇÃO O ESTADO DO PARANÁ. Beto Richa recebe prêmio de melhor prefeito. *Paraná Online*. 12 set. 2007. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/politica/news/260656/?noticia=BETO+RICHA+RECEBE+PREMIO+DE+MELHOR+PREFEITO>>. Acesso em: 15 jan. 2010; CIFAL: Estratégias de Curitiba cumprem Objetivos do Milênio. *Portal Administrativo do Município*. Disponível em: <<http://www.pam.curitiba.pr.gov.br/geral/noticia.aspx?idf=14702>>. Acesso em: 15 jan 2010; BETO Richa recebe prêmio. *Caras sul*. 15 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.caras.com.br/secoes/>>

Oliveira mostra como essa imagem foi construída:

Do “laboratório de experiências urbanísticas” dos anos 70 à “Capital ecológica” dos anos 90, a cidade de Curitiba conseguiu projetar, ao longo de todos estes anos, uma imagem extremamente positiva de modelo para todo o país. Esta circunstância acabou gerando um interesse crescente pelo exame da experiência curitibana de planejamento urbano.<sup>407</sup>

A construção dessa imagem, entretanto, deu-se em detrimento de abordagens mais críticas, que mostrassem o que era omitido no discurso de sucesso:

A pouca produção crítica em relação à experiência curitibana de planejamento é, ao mesmo tempo, produto e produtora de um processo histórico de “construção da imagem da cidade” (SÁNCHEZ, 1993). A idéia da “cidade que deu certo” está de tal forma enraizada no imaginário social que obstaculizou a construção de leituras alternativas da cidade, por parte da Academia, dos profissionais de planejamento e dos cidadãos de Curitiba, fato que, por sua vez, tem legitimado e reforçado a imagem da cidade.<sup>408</sup>

Por isso, alguns autores se esforçaram para mostrar que a imagem de êxito do planejamento de Curitiba só pode ser construída pelo fato de que alguns aspectos deste planejamento, que não tiveram bom desempenho, foram omitidos, enquanto outros foram ressaltados:

Dessa forma, não se pode deixar de notar que as representações oficiais da cidade são extraordinariamente parciais, enfocando em demasia alguns aspectos, desconsiderando outros e praticamente ignorando as manifestações que contradigam a positividade do cenário. Nem poderia ser de outra forma. Afinal, as representações que se pretendem hegemônicas interpretam a realidade à sua maneira. É precisamente sua parcialidade, seu caráter incompleto e suas ênfases obsessivas que lhes conferem um mínimo de credibilidade e coerência.<sup>409</sup>

Nesse sentido, uma análise do que foi ressaltado no caso curitibano, realizada por Albuquerque, permite visualizar que os elementos que eram mostrados tinham relação com: o transporte coletivo, a questão da proteção ambiental, o planejamento e implantação da cidade industrial, os equipamentos culturais e de lazer, e a relação entre a estrutura viária e o uso do solo. Esses são os elementos

---

caras-sul/noticias/beto-rica-recebe-premio/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>407</sup> OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*, p. 15.

<sup>408</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 17.

<sup>409</sup> OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*, p. 16.



que permitiram afirmar que o planejamento urbano em Curitiba “deu certo”. Percebe-se então que a questão habitacional não foi um elemento utilizado para demonstrar este sucesso.<sup>410</sup>

De fato, o histórico da política habitacional de Curitiba e os resultados obtidos demonstram que em geral as ações nessa área não fugiram do padrão realizado nacionalmente. Os problemas habitacionais em Curitiba foram e são iguais aos das demais cidades brasileiras, e as “soluções” encontradas não apresentaram resultados inovadores ou exemplares.

O órgão responsável pela realização da política habitacional no município é a Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB), criada em 1965, mesma época em que se instituíram as companhias de habitação em diversos outros municípios brasileiros, incentivadas pela criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), que visavam distribuir recursos para construção habitacional em massa.<sup>411</sup>

A atuação da COHAB até o início da década de 1980 foi de construção de casas e lotes urbanizados, remoção de favelas e prevenção de ocupações; ações subsidiadas em grande parte com recursos federais. Extinto o BNH a COHAB continuou suas ações, porém, não conseguiu viabilizar empreendimentos para a população mais pobre, que precisava de subsídios para aquisição da casa própria.<sup>412</sup> O grande número de ocupações irregulares fez com que a partir de meados da década de 1980 a COHAB também viesse a realizar ações de regularização fundiária.

Na década de 1990 foi criado o Fundo Municipal de Habitação, que arrecadava recursos obtidos com incentivos onerosos para a construção civil. A partir de 1992 conseguiu-se novamente a utilização de recursos federais, da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), além de recursos externos, vindos de bancos e entidades financiadoras internacionais.<sup>413</sup>

É possível perceber que no histórico de atuação da COHAB e da Prefeitura Municipal na área de habitação não se veem projetos inovadores, ou exemplares, ou

---

<sup>410</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 36-37.

<sup>411</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 36.

<sup>412</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 37.

<sup>413</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 37.

premiados. Algumas iniciativas mais ousadas, como a criação do Bairro Novo, não se diferenciaram do que foi realizado no restante do país. A análise das condições habitacionais da população de baixa renda demonstra que os problemas enfrentados por Curitiba foram e ainda são os mesmos de muitas cidades, e que as políticas habitacionais realizadas não diminuíram o problema em comparação com outros municípios.

Um levantamento realizado pela Prefeitura demonstra que já em 1974 Curitiba contava com 35 ocupações irregulares, com aproximadamente 4.083 domicílios. Em 1979 este número havia subido para 46 ocupações e 6.067 domicílios; indo para 7.716 domicílios em 1982 e 11.929 em 1987. A contagem mais recente mostra o total de 397 ocupações irregulares em 2008.<sup>414</sup>

Esses números indicam que a situação habitacional de população de baixa renda continuou sendo um problema durante todo o período de atuação da COHAB, e continua ainda hoje. Um estudo comparativo realizado por Taschner com base em dados do CENSO 2000 do IBGE coloca Curitiba como a quinta cidade com mais favelas no Brasil, atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza e Guarulhos.<sup>415</sup> Os programas habitacionais realizados parecem não ter tido um efeito muito diferente dos que foram realizados em outros municípios, se levado em consideração apenas o crescimento das ocupações irregulares.

Constatando que a questão habitacional foi um elemento ocultado no discurso do planejamento urbano de Curitiba, Albuquerque realiza algumas análises sobre o crescimento das ocupações irregulares e a formação deste discurso. Assim, indica que *“no período correlato a produção e consolidação do discurso da ‘cidade-modelo’ (1970-2000), 16% de todo o crescimento domiciliar registrado em Curitiba foi absorvido pelas chamadas ocupações irregulares”*<sup>416</sup>.

Além disso, a autora divide o período em que essas ocupações aumentaram exponencialmente em duas fases: de 1984 a 1989 teria ocorrido a proliferação das ocupações irregulares por toda a cidade; e de 1990 a 1992, ocorreu a consolidação dessas áreas, com o aumento da densidade populacional.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 37 e 40.

<sup>415</sup> TASCHNER (2003) apud ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 42.

<sup>416</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 58.

<sup>417</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 58.

Da segunda metade da década de 1990 em diante houve uma desaceleração do crescimento das ocupações irregulares, período em que se começa a observar o deslocamento da população de baixa renda para as ocupações irregulares dos municípios vizinhos à Curitiba.<sup>418</sup>

Em relação à localização das ocupações, a autora indica que apesar destas localizarem-se nos quatro cantos da cidade (norte, sul, leste e oeste), verifica-se que 80% dos domicílios estão situados na região sul (incluindo sudeste e sudoeste), o que mostra que as ocupações desta região são as mais densas e populosas. Ademais, a regional matriz, ocupada pelas camadas de alta renda, não teve problemas de adensamento das ocupações irregulares na década de 1990, e durante o período de 1976 a 2000 foi “a única porção do espaço do Município que apresentou um processo de redução de áreas de ocupação irregular”<sup>419</sup>.

Realizada essa breve explicação sobre a conjuntura habitacional e das políticas públicas no município de Curitiba, importa agora analisar sua situação em relação aos indicadores para o direito à moradia propostos no capítulo anterior.

As seções seguintes foram divididas com base nos elementos do direito à moradia anteriormente apresentados, e o método utilizado para monitorar o cumprimento dos indicadores foi o levantamento de dados estatísticos produzidos pelo IBGE e pelo próprio município, assim como a utilização de informações produzidas por entidades e pesquisadores.

Mesmo sabendo que essas informações produzidas por entidades e pesquisadores podem não ter “fidelidade estatística” por não utilizarem métodos precisos de coleta e análise de dados, considerou-se importante contrapor algumas informações oficiais apresentadas pela Prefeitura Municipal, e também mostrar que alguns dados não coletados pelos institutos de pesquisa governamentais estão sendo produzidos por outras entidades, o que ressalta a importância de ampliação dos sistemas de coleta oficiais para incluir outras informações.

---

<sup>418</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 58.

<sup>419</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 58.

## 4.2. Indicadores de segurança jurídica da posse

Em relação ao elemento do direito à moradia “segurança jurídica da posse” foram propostos dezesseis indicadores.

Quanto à legislação municipal protetiva da posse foram apontados dois indicadores: a **“existência de legislação e medidas administrativas que assegurem proteção jurídica contra ameaças e despejos, independente do tipo de posse”** e **“existência de leis e normas administrativas que estabeleçam a proibição de realizar despejos, com punição para os que o fizerem, e regulamentem os casos e formas em que podem ocorrer relocações de pessoas”**.

Já foram expostas anteriormente as limitações para aplicação destes indicadores em âmbito municipal em vista das competências legislativas constitucionais, entretanto, acredita-se que a existência de normas que proíbam, previnam e controlem a realização de despejos e ameaças às famílias que detém apenas a posse do imóvel é um importante fator positivo para demonstrar que o município realiza uma política pública de proteção do direito à moradia.

Para análise do cumprimento deste indicador no município de Curitiba foi realizada uma pesquisa nos sites da Câmara Municipal<sup>420</sup> e da Prefeitura Municipal<sup>421</sup> para seleção das leis e normas que poderiam de alguma forma mencionar o tema. Foram pesquisadas leis, resoluções e decretos legislativos desde 1958, através da busca por palavras-chave. Também foram buscadas leis citadas em documentos oficiais.<sup>422</sup>

Entre todas as leis e normas encontradas, foram selecionadas as mais relevantes para análise mais aprofundada, entre elas: a) Lei Municipal n. 2.942/66, que estabelece os parâmetros urbanísticos para projetos de loteamento, desmembramentos e incorporações de terrenos; b) Lei Municipal 2828/66, que institui o Plano Diretor; c) Lei Municipal n. 9.460/98, que dispõe sobre a

---

<sup>420</sup> CÂMARA Municipal de Curitiba. Sistema de Proposições Legislativas. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>421</sup> PREFEITURA Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>422</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 43-44.

regularização fundiária no município; d) Lei Municipal n. 9.800/00, que dispõe sobre o zoneamento e uso e ocupação do solo; e) Lei Municipal n. 9.801/00, que dispõe sobre os instrumentos de política urbana; f) Lei Municipal n. 9.802/00, que institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social; g) Lei Municipal n. 11.095/04, que dispõe sobre a aprovação de projetos, licenciamento, execução de obras etc; h) Lei Municipal n. 11.266/04, que trata da adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade; i) Lei Municipal n. 12816/08, que dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social.

Nenhuma das leis analisadas menciona qualquer tipo de proteção à posse de famílias que vivem em ocupações irregulares, inclusive contra despejos ou ameaças.

A disposição que mais se aproxima do tema, citada na Lei Municipal n. 2.942/66 é prejudicial para a segurança da posse das famílias de ocupações irregulares, pois menciona que *“nas desapropriações não se indenização as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados, para fins de indenização, as glebas que forem arruadas, loteadas ou desmembradas sem autorização Municipal”*<sup>423</sup>, o que traz mais insegurança aos ocupantes, que não terão suas benfeitorias indenizadas.

O Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social de 2008 menciona que esta lei é inadequada para a realidade atual, pois estabelece *“penalidade branda para proprietários e loteadores de loteamentos irregulares e clandestinos”*<sup>424</sup>, e *“não prevê instrumentos ou parâmetros diferenciados quando se trata de interesse social”*<sup>425</sup>.

A Lei Municipal n. 11.266/04, que trata da adequação do Plano Diretor de Curitiba, apenas repete os instrumentos e disposições já contemplados na Lei Federal n. 10.257/01 – Estatuto da Cidade, sem indicar qualquer proteção específica para a posse de ocupantes irregulares ou proibição da realização de despejos.

---

<sup>423</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 2.942/66*, de 27 de dezembro de 1966. Normas para aprovação de arruamentos, loteamentos e desmembramentos de terrenos no Município de Curitiba. Art. 51. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/baac9fc8c6760aa5052568fc004fc17e/2948d98c3c037abd0325690300765835?OpenDocument>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>424</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 115.

<sup>425</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 116.

Ainda em relação a um dos atos mais violadores do direito à moradia, que é o despejo, não foram encontrados dados oficiais que pudessem responder aos demais indicadores apontados, quais sejam: **“número de despejos realizados a requerimento do poder público municipal ou diretamente por este”**; **“número de despejos realizados a requerimento de particulares ou diretamente por estes”**; **“número de despejos ordenados pelo Poder Judiciário em desacordo com a proteção do direito à moradia”**; **“número de pessoas que realizaram despejos forçados e foram punidas”**; **“número de consultas prévias realizadas com os interessados para evitar ou minimizar o uso da força”**; **“prazo fornecido às famílias para que desocupem pacificamente o imóvel”**; **“número de despejos nos quais houve presença de representantes do município”**; **“número de despejos nos quais houve identificação de todos os responsáveis por realizá-los”**; **“número de despejos realizados à noite, sem consentimento dos afetados”**; **“número de famílias que tiveram acesso a medidas judiciais para assegurar seus direitos”**; **“número e valor de indenizações recebidas pelas famílias que foram privadas de seus bens”**; **“número de famílias às quais foi dada outra opção de moradia”**.

Apesar da inexistência (ou da não divulgação) de números oficiais que indiquem a quantidade de despejos ocorridos no município, algumas entidades e movimentos sociais costumam divulgar os casos mais notórios, especialmente aqueles que envolvem grande número de famílias, o que mostra que o problema existe, mas não está sendo considerado nos documentos oficiais.

Um relatório entregue em 2004 pela organização de direitos humanos Terra de Direitos e pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia ao Grupo de Especialistas sobre Despejos Forçados<sup>426</sup> da ONU, indica que entre 2001 e 2004 foram realizados quatro despejos em massa em Curitiba, que afetaram de forma direta aproximadamente 1.210 pessoas. A maioria destes despejos foi realizada pela Guarda Municipal, que não tem competência para isso, já que sua função é apenas resguardar o patrimônio do município.

Em todos os casos foi relatado o uso de violência, e os imóveis construídos pelos ocupantes foram destruídos em seguida ao despejo. Em apenas dois casos foi dado prazo para que as famílias retirassem seus pertences, de 15 minutos em um

---

<sup>426</sup> Original em inglês: Advisory Group on Forced Evictions (AGFE).

caso e 2 horas no outro, o que se mostra completamente inadequado em vista das recomendações do PIDESC. Em dois casos não foi oferecida qualquer alternativa de moradia para as famílias; em outro elas foram enviadas para outro município, e no último foram abrigadas provisoriamente em um sindicato, situações completamente inadequadas. Em apenas um dos casos havia decisão judicial respaldando o despejo.

Outro relatório, organizado pela Terra de Direitos, mostra que entre 2006 e 2009 foram realizados cinco despejos em massa, atingindo aproximadamente 6.460 pessoas. As características destes despejos foram semelhantes às dos ocorridos entre 2001 e 2004, com exceção de que todos foram cumpridos pela polícia militar. Além disso, este relatório ainda indica que em 2009 havia 9 áreas de ocupação irregular com ameaça iminente de despejo, afetando aproximadamente 2.950 pessoas.

Mesmo havendo relatos de violência policial e abuso de autoridade em praticamente todos os casos relatados, não há notícia de que tenha havido punição de nenhum dos executores ou responsáveis pelos despejos. Quanto à presença de representantes do município no momento do despejo, em geral os relatos indicam que havia assistentes sociais; entretanto, a opção oferecida às famílias, quando houve, era apenas em casas de abrigo provisório. As informações indicam que, em geral, os móveis das famílias despejadas foram levados para depósitos da prefeitura municipal.

O relatório sobre os Planos Setoriais da Prefeitura indica que existe um programa para relocações emergenciais, que pode ser usado para atender famílias em situação de risco.<sup>427</sup> Contudo, não foram encontradas informações que indiquem que este programa tenha atendido famílias em situação de risco de despejo.

Nota-se, dessa forma, que não são feitos, ou não são divulgados, estudos sobre a população que está sujeita a ou que sofre despejos no município de Curitiba. Os dados obtidos tiveram de ser coletados de fontes não-oficiais, e são imprecisos, pois não representam todo o conjunto de despejos realizados, já que apenas mencionam casos de despejos coletivos. Ademais, muitas das informações fornecidas são repassadas pela própria população atingida, sem uniformização no método de coleta dos dados, o que os torna frágeis para análises estatísticas.

---

<sup>427</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 51.

De qualquer forma, acredita-se que é importante divulgar essas informações sobre insegurança de posse, mesmo sabendo de sua fragilidade para estudos mais profundos, pois pode contribuir para dar visibilidade a essas situações e pressionar para que o poder público inicie um processo de coleta e processamento de dados.

Outro indicador apontado para este elemento foi **“número de famílias que residem em um imóvel do qual não tem garantia de permanência”**. Mesmo sendo bastante difícil de apurar em grandes áreas, acredita-se que é importante buscar formas de dimensionar este indicador, ainda que de modo aproximado.

Assim, como anteriormente explanado, podem ser usados alguns dados coletados pelo IBGE para quantificar este indicador, como parte dos domicílios que têm condição de ocupação como “outra condição”<sup>428</sup>, e como condição de ocupação do terreno como “outra condição”<sup>429</sup>, pois essas duas categorias de coleta de dados incluem famílias de “domicílio ocupado por invasão” e “casos de invasão de terreno”. Entretanto, como essas categorias incluem também outras situações de ocupação de domicílio e de terreno, os dados referentes a elas devem ser vistos como aproximações.

Deste modo, os dados do CENSO do IBGE de 2000 indicavam para Curitiba um total de 8.421 domicílios particulares permanentes em outra condição de ocupação, o que representava 1,78% do total de 471.163 domicílios particulares permanentes. Já os domicílios particulares permanentes próprios em outra condição do terreno somavam 15.584, perfazendo 4,41% do total de 352.993 dos domicílios particulares permanentes próprios. Esses números não podem ser somados pois representam modos diferentes de contagem sobre a mesma parcela da população, fazendo com que a soma acarrete duplicidade de dados.<sup>430</sup>

Outra forma de aproximação da população que não tem garantia de permanência no imóvel é pelo número de moradores residentes em aglomerados

---

<sup>428</sup> “Quanto à condição de ocupação, classificou-se o domicílio particular permanente, na data de referência, como: (...) Outra condição – quando era ocupado de forma diferente das anteriormente relacionadas. Incluiu-se, neste caso: o domicílio cujo aluguel, pago por morador, referia-se à unidade domiciliar em conjunto com unidade não-residencial – oficina, loja, etc. – quando a família residisse em domicílio localizado em estabelecimento agropecuário arrendado, ou ainda o domicílio ocupado por invasão”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231-232.

<sup>429</sup> “Quanto à condição de ocupação, o terreno onde se localizava o domicílio particular permanente foi classificado, na data de referência, como: (...) Outra condição – quando o terreno onde se localizava o domicílio apresentava situação diferente das anteriormente relacionadas. Incluíram-se nesta situação os casos de invasão de terreno”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

<sup>430</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.



subnormais<sup>431</sup>. Entretanto, este número também é apenas aproximado, pois o IBGE apenas considera aglomerados subnormais os com mais de 51 domicílios. Ademais, não significa que todos os moradores que vivem nestes aglomerados não tenham garantia de permanência no local de moradia; apenas que por ocuparem terrenos de propriedade alheia presume-se que grande parte da população esteja ameaçada.

Dados do CENSO do IBGE de 1991 indicam que existiam 28.239 domicílios localizados em aglomerados subnormais em Curitiba, totalizando aproximadamente 112.956 habitantes. Em 2000 este número subiu para 37.752 domicílios, ou aproximadamente 145.242 habitantes.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) realiza um cálculo próprio dos aglomerados subnormais<sup>432</sup>, sem considerar um agrupamento mínimo de 51 domicílios, o que leva a dados mais reais. Dessa forma, para o ano de 1991 obteve-se um total de 44.713 domicílios e para 2000 um total de 57.333, o que correspondia a 12,71% do total dos domicílios na época.<sup>433</sup> A tabela abaixo, criada pelo IPPUC, dá uma visão mais esquemática dos dados:

TABELA 1 – Evolução das ocupações irregulares em Curitiba<sup>434</sup>

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA: COMPARATIVO DOS DADOS DO IBGE E DO MUNICÍPIO DE CURITIBA NOS ANOS DE 1991 A 2000

ANO	IBGE		Município de Curitiba	
	Domicílios	Habitantes	Domicílios	Habitantes
1991/1992	28.239	112.956	44.713	178.852
1996	32.689	131.354	52.042	208.168
2000	37.752	145.242	57.333	229.332

Fonte: IPPUC/Banco de Dados - Elaboração: COHAB-CURITIBA

IBGE – Censo demográfico 1991 e 2000 e contagem da população 1996

Nota: Índice de quatro pessoas por domicílios conforme dado fornecido pelo IBGE.

<sup>431</sup> Segundo o IBGE, “[...] é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 229.

<sup>432</sup> O IPPUC utiliza a denominação “ocupações irregulares”. CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 38.

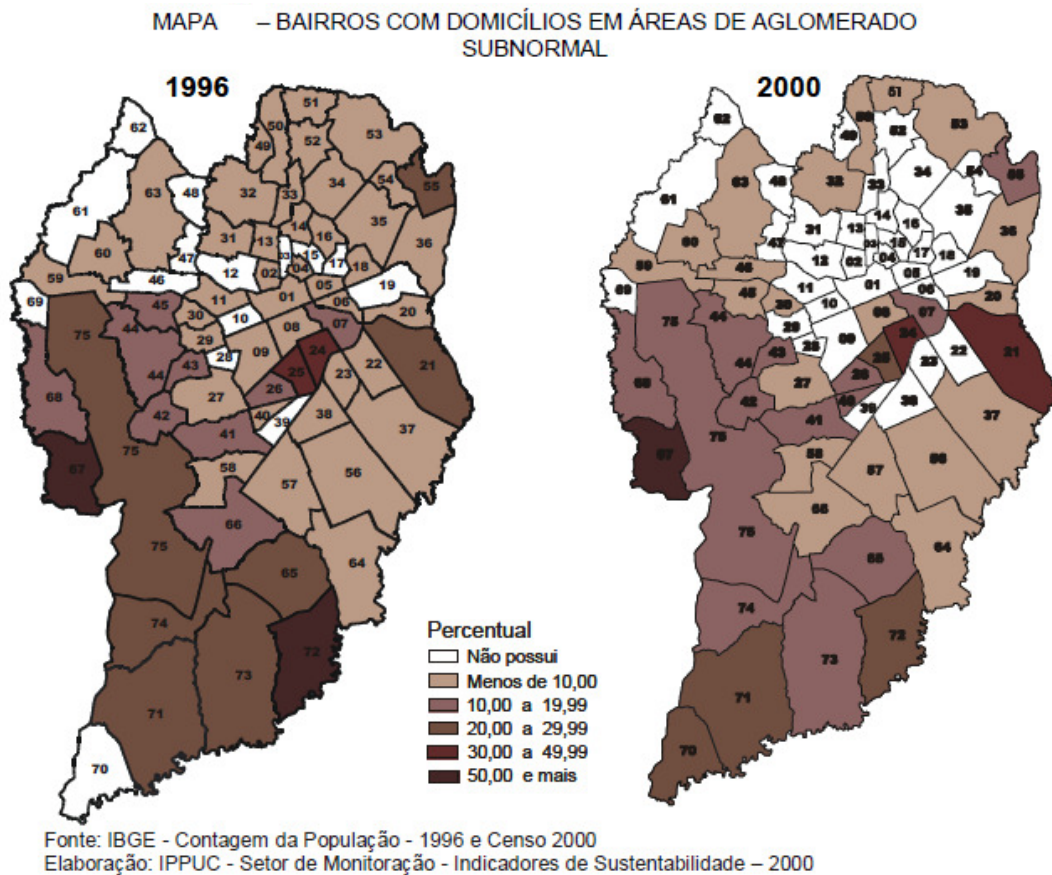
<sup>433</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 39.

<sup>434</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 39.

Estudo realizado pela Prefeitura Municipal indica que em 2000, os dados levantados pelo IBGE corresponderam a apenas 66% do total de ocupações irregulares levantado pelo IPPUC, o que demonstra a defasagem dos dados, em certa medida explicada pelo critério de apenas considerar aglomerados com 51 ou mais domicílios, utilizado pelo IBGE.

Analisados de forma mais detalhada os números do CENSO, nota-se que de 1991 a 2000 Curitiba teve um aumento de 9.320 domicílios localizados em aglomerados subnormais, distribuídos em 40 dos 75 bairros da cidade.<sup>435</sup> O mapa abaixo, elaborado pelo IPPUC, mostra a localização desses domicílios em 1996 e em 2000:

MAPA 1 – Bairros com domicílios em áreas de aglomerado subnormal<sup>436</sup>



<sup>435</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 78.

<sup>436</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Observando o mapa mais detidamente, é possível notar que houve uma redução ou até eliminação dos domicílios em aglomerados subnormais nas áreas mais centrais da cidade (especialmente na zona denominada de Regional Matriz), enquanto houve aumento nas áreas mais afastadas, especialmente na parte sul do município.

O último levantamento de dados realizado pelo IPPUC e pela COHAB, em 2005, mostra a existência de 62.267 domicílios em ocupações irregulares, o que representa um crescimento exponencial destes domicílios.<sup>437</sup> Neste levantamento foram identificadas 341 áreas de ocupação irregular no município, sendo 65 novas, entre elas 20 classificadas como assentamentos espontâneos e 45 como loteamentos clandestinos.<sup>438</sup> Estes dados indicaram que essas ocupações irregulares ocupavam 2,8% da área total do município (432 km<sup>2</sup>), e concentravam em torno de 15% da população.<sup>439</sup>

O mapa da página seguinte, produzido pelo IPPUC, indica a localização e tamanho das ocupações irregulares no município de Curitiba.

O último indicador apontado para este elemento é o “**número de habitações que estão em desacordo com as normas vigentes de parcelamento e edificações**”, que, como já apontado, corresponde aos imóveis que tem situação fundiária regular, mas que não atendem aos padrões e às normas de parcelamento e edificações, estando então em situação de irregularidade junto ao órgão fiscalizador municipal, o que pode gerar ameaças de demolição do imóvel<sup>440</sup>.

---

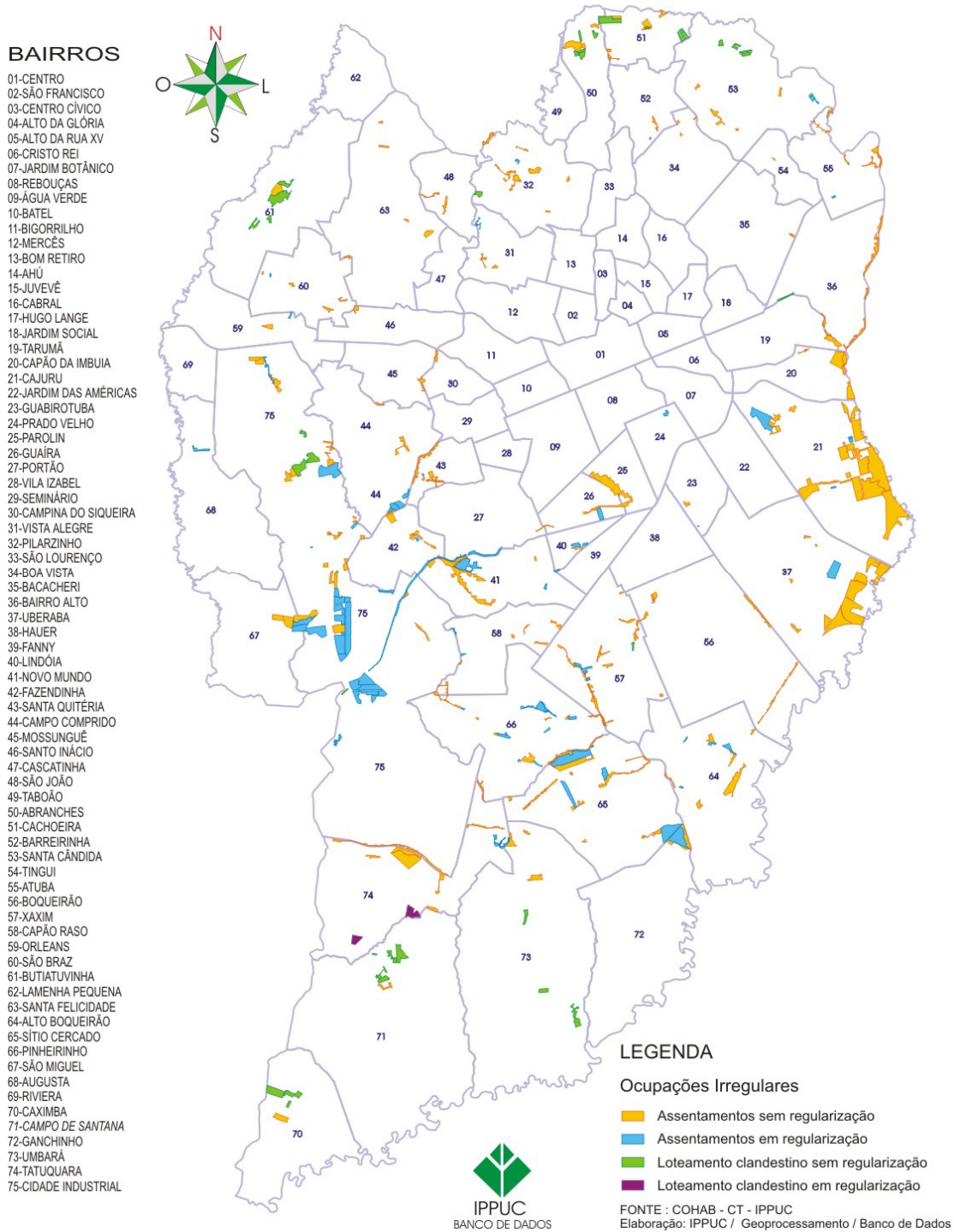
<sup>437</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 76.

<sup>438</sup> O IPPUC utiliza a seguinte classificação para as áreas: “Assentamentos espontâneos – aqueles promovidos pela população, com ou sem liderança comunitária ou política, em terreno alheio” e “Loteamentos clandestinos – aqueles promovidos pelos legítimos proprietários das áreas ou seus representantes, sem a observação de parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pela legislação federal e municipal, e com a comercialização de lotes”. CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 81-82.

<sup>439</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 83.

<sup>440</sup> Podem enquadrar-se neste caso, por exemplo, os imóveis que têm área construída maior do que o permitido pela legislação urbanística, que estão em áreas de preservação ambiental e exigiriam padrões diferenciados de construção, ou lotes construídos com padrões de parcelamento do solo não permitidos, como lotes menores que o mínimo determinado pela legislação.

# Ocupações Irregulares em Curitiba - 2000



<sup>441</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Não foram encontrados dados que pudessem mensurar este indicador, mas um estudo realizado pela Prefeitura Municipal, que apresenta uma caracterização sócio-econômica das ocupações irregulares indica que as construções eram bastante “*precárias, edificadas sem qualquer orientação técnica, nem observância a padrões urbanísticos ou construtivos*”<sup>442</sup>.

A tentativa de analisar o cumprimento do elemento “segurança jurídica da posse” do direito à moradia através dos indicadores propostos mostrou que faltam dados para mensurar a maioria dos indicadores, o que prejudica uma avaliação sobre o cumprimento destes pelo município de Curitiba. Entretanto, a própria falta de dados é indicativa do modo como alguns temas são tratados, e acredita-se que, no caso dos despejos, o fato de não haver qualquer menção ao tema nos estudos e trabalhos realizados pelo município, mas de haverem ocorrências de despejos, inclusive realizadas a pedido e pelo próprio município, são indicativos de uma situação de violação do direito à moradia que não se quer mostrar.

#### **4.3. Indicadores de disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**

Para o elemento do direito à moradia “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura” foram propostos quatro indicadores, relacionados às necessidades básicas de água potável, saneamento, coleta de lixo e eletricidade.

O primeiro indicador proposto foi “**proporção da população com acesso sustentável a uma fonte de água potável, que tenha valor acessível e quantidade suficiente, e que não demande esforço físico ou tempo excessivo para sua obtenção**”. Já foi apontado que apesar da dificuldade de caracterização de todos os elementos deste indicador alguns dados coletados pelo IBGE podem ser usados como valores aproximados para mensurá-lo.

---

<sup>442</sup> “A caracterização das famílias residentes e realocadas das ocupações irregulares foi elaborada a partir de dados do REGULA [Sistema de Informação da COHAB-CURITIBA], com informações socioeconômicas coletadas em 84 áreas, num total de 12.617 domicílios, já cadastrados e implantados no sistema”. CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 41.

Assim, para saber se existe acesso adequado à água pode-se utilizar o número de domicílios que têm “água canalizada em pelo menos um cômodo”<sup>443</sup> e também os que têm “apenas na propriedade ou terreno”<sup>444</sup>, pois estes assegurariam ao menos um acesso mínimo a este recurso. Quanto à forma de abastecimento de água, pode-se considerar como adequados os domicílios que são abastecidos por “rede geral”<sup>445</sup> ou “poço ou nascente na propriedade”<sup>446</sup>.

Em vista de sua forma de coleta, esses dados podem ser agregados e somados, resultando em um dado único. Assim, de acordo com dados do CENSO do IBGE de 2000, dos 471.163 domicílios particulares permanentes do município, 468.747 coletavam sua água por meio de rede geral canalizada em um cômodo ou na propriedade (464.596) ou poço ou nascente canalizado em um cômodo ou na propriedade (4.151), o que significa que 99,48% da população tinham acesso adequado à água. Além disso, pode-se ver que o número de domicílios abastecidos por rede geral é imensamente maior do que o de abastecidos por poço ou nascente.<sup>447</sup>

Mesmo assim, ainda restam 1.651 domicílios particulares permanentes que acessam a água por reservatórios, água da chuva, carro-pipa, ou poços e nascentes localizados fora do terreno ou da propriedade (850 localizados em aglomerados subnormais), e 758 que acessam através de poço ou nascente na propriedade, mas sem canalização.<sup>448</sup>

Ademais, em levantamento realizado pelo município em algumas ocupações irregulares, constatou-se que existia um acesso parcial à rede de abastecimento de água, já que apenas 42,99% dos domicílios possuíam hidrômetro individual, 7,88% possuíam hidrômetro coletivo, 2,31% tinha acesso através de torneira comunitárias,

---

<sup>443</sup> “Canalizada em pelo menos um cômodo – quando o domicílio era servido de água canalizada com distribuição interna para um ou mais cômodo”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>444</sup> “Canalizada só na propriedade ou terreno – quando a água utilizada no domicílio chegava canalizada à propriedade ou ao terreno em que se localizava o domicílio, sem haver distribuição interna em pelo menos um cômodo”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>445</sup> “Rede geral – quando o domicílio, ou o terreno ou a propriedade em que estava localizado, estava ligado à rede geral de abastecimento de água”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

<sup>446</sup> “Poço ou nascente – na propriedade – quando o domicílio era servido por água de poço ou nascente, localizado no terreno ou na propriedade em que estava construído o domicílio”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

<sup>447</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.

<sup>448</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 161.

33,34% recebiam água através de ligações clandestinas, e 13,48% não informaram.<sup>449</sup>

Dessa forma, percebe-se que apesar dos índices gerais serem bastante positivos, com imensa maioria da população com acesso à água, ainda devem ser feitos estudos mais detalhados nas ocupações irregulares, pois os dados indicam que nestas áreas a situação parece ser mais precária do que no restante do município.

O mapa da página seguinte, produzido pelo IPPUC, mostra a porcentagem de domicílios servidos por rede geral, canalizada em pelo menos um cômodo, o que dá uma idéia da distribuição deste índice nos bairros de Curitiba.

Outro indicador é a **“proporção da população com acesso a serviços sanitários, ou que ao menos tenha acesso a serviços que separem higienicamente os dejetos humanos do contato de pessoas e animais, e que não sejam divididos por mais de duas famílias”**. Novamente, sabendo da dificuldade de levantamento de dados específicos, pode-se utilizar para aproximação os dados do IBGE, considerando adequados os domicílios que tenham ao menos “rede geral de esgoto ou pluvial”<sup>450</sup> ou “fossa séptica”<sup>451</sup> como tipo de esgotamento sanitário.

---

<sup>449</sup> “A caracterização socioeconômica das famílias residentes ou reassentadas das ocupações irregulares do Município de Curitiba, apresentada a seguir, foi extraída do REGULA – Sistema de Informação da COHAB-CURITIBA. [...] Este banco de dados comporta 84 áreas que já foram cadastradas e implantadas no sistema, num total de 12.617 domicílios já mapeados e cadastrados”. CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95.

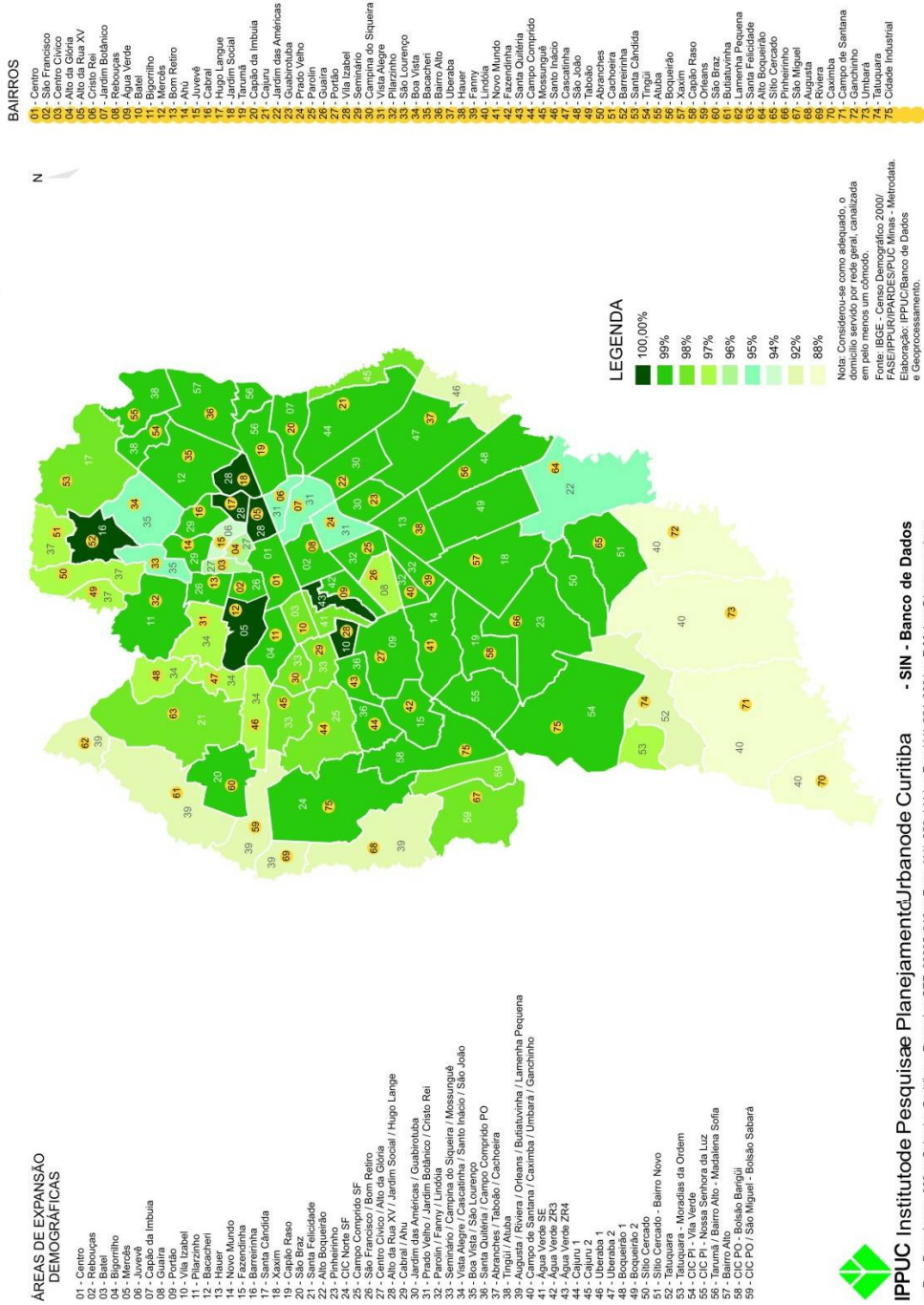
<sup>450</sup> “Rede geral de esgoto ou pluvial – quando a canalização das águas servidas e dos dejetos provenientes do banheiro ou sanitário estava ligada a um sistema de coleta que os conduzia a um escoadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 236.

<sup>451</sup> “Fossa séptica – quando a canalização do banheiro ou sanitário estava ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria era esgotada para uma fossa próxima, onde passava por um processo de tratamento ou decantação, sendo, ou não, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 236.



# MAPA 3 – Domicílios particulares permanentes urbanos com abastecimento adequado de água em Curitiba em 2000<sup>452</sup>

Domicílios Particulares Permanentes Urbanos com Abastecimento Adequado de Água em Curitiba - 2000



**IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba** - SIN - Banco de Dados  
 :: Rua Bom Jesus, 669 :: Cabral :: Curitiba :: Paraná :: CEP 80035-010 :: Fone (41) 250-1414 :: Fax (41) 254-8661 :: E-Mail: [ippuc@ippuc.org.br](mailto:ippuc@ippuc.org.br) ::

<sup>452</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



Assim, de acordo com dados coletados pelo IBGE no CENSO 2000, existiam 437.738 domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário do tipo rede geral de esgoto ou pluvial (364.404) ou com fossa séptica (73.334), o que representava 92,90% dos domicílios do município. Apesar disso, ainda existiam 31.557 domicílios que utilizavam fossa rudimentar, vala a céu aberto, escoamento direto para rio, lago ou mar etc (6.529 em aglomerados subnormais), e 1.861 domicílios que sequer tinham banheiro ou sanitário (459 em aglomerados subnormais).<sup>453</sup>

Ademais, pelo levantamento citado anteriormente, realizado pelo município em algumas ocupações irregulares, constatou-se que em 72,32% das áreas a rede de esgoto era inexistente, e que havia ausência de instalações sanitárias adequadas em 28,6% dos domicílios dessas ocupações.<sup>454</sup>

Dados da Prefeitura Municipal indicam que o nível de atendimento de coleta de esgoto (através de rede) estava em torno de 70%, em 2000. Entretanto, este índice não tem a mesma representatividade em todas as bacias que se localizam no município, e muitas vezes existem falhas na rede, com ligação direta das casas na rede pluvial ou nos rios.<sup>455</sup>

Novamente se constata que apesar dos bons índices gerais a situação das ocupações irregulares é bastante precária, necessitando de estudos mais aprofundados para melhor averiguação de sua real situação.

O mapa da página seguinte, criado pelo IPPUC, mostra as condições de saneamento nos bairros de Curitiba.

---

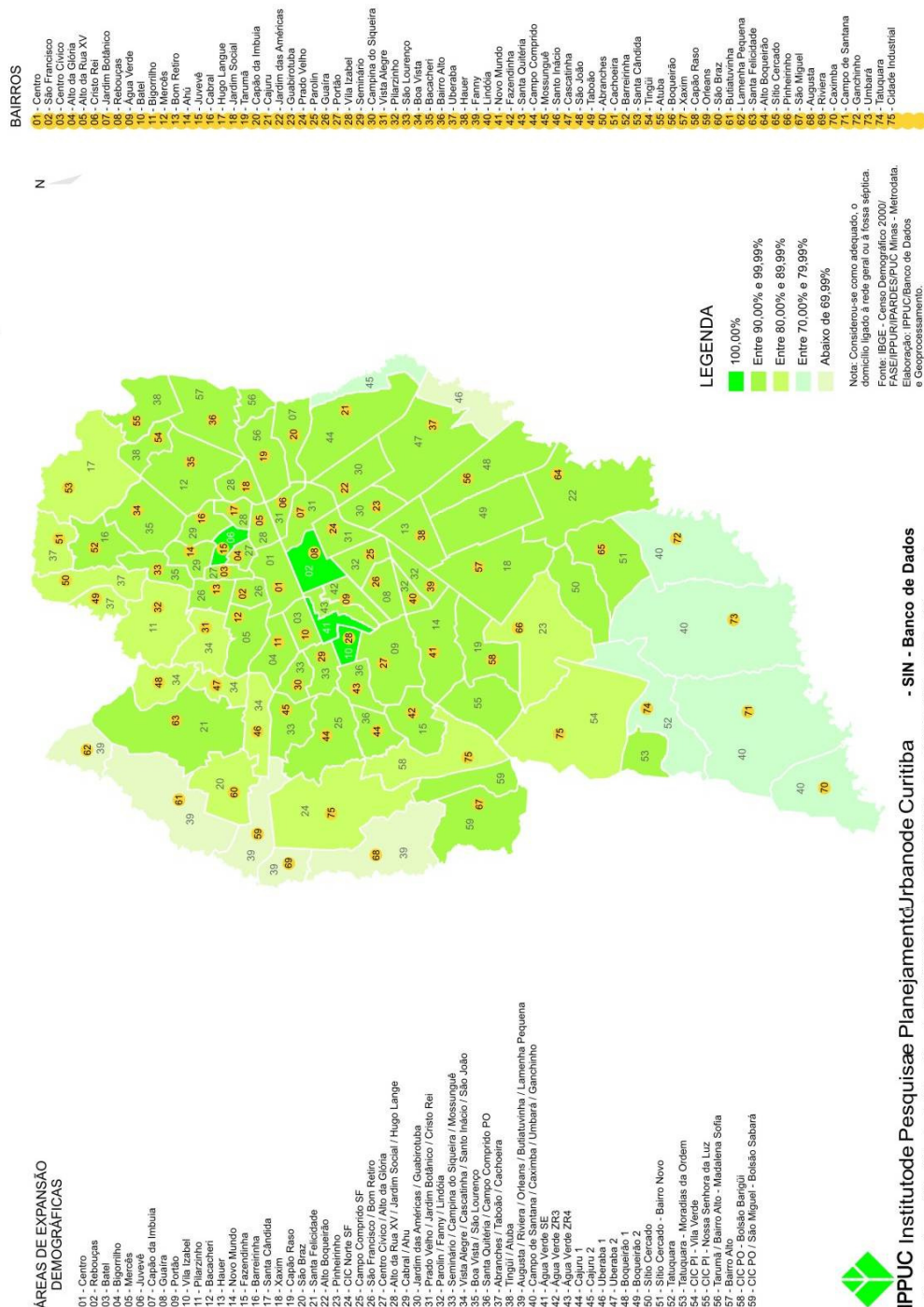
<sup>453</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.

<sup>454</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95 e 162.

<sup>455</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 53.

# MAPA 4 – Domicílios particulares permanentes urbanos com escoamentos sanitário adequado em Curitiba em 2000<sup>456</sup>

Domicílios Particulares Permanentes Urbanos com Escoamento Sanitário Adequado em Curitiba - 2000



<sup>456</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Com relação à coleta de lixo, apontou-se como indicador a “**proporção da população com acesso a algum tipo de coleta de lixo**”. Para aproximação, podem ser utilizados os dados do IBGE, aceitando como adequados aqueles domicílios onde o lixo é coletado, seja por “serviço de limpeza”<sup>457</sup> ou em “caçamba de serviço de limpeza”<sup>458</sup>.

Desse modo, os dados do CENSO do IBGE de 1991 indicavam que 341.950 domicílios particulares permanentes tinham o lixo coletado de uma das duas formas, o que representava 97,53% do total de domicílios particulares permanentes do município (350.604). Em 2000, ainda pelos dados do CENSO, este número passou para 468.976, ou seja, 99,53% do total dos municípios particulares permanentes da época.

Apesar desse alto número de atendimento de coleta de lixo, ainda restavam 2.180 domicílios em 2000 nos quais o lixo era queimado na propriedade, enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro, ou jogado em rio, lago ou mar etc. A Prefeitura Municipal aponta que a coleta de lixo falha devido às más condições do sistema viário, e pelo fato de algumas áreas não serem urbanizadas, por estarem localizadas em encostas de morros, fundos de vale, com ruas muito estreitas que dificultam o acesso do caminhão de coleta.<sup>459</sup>

O mapa da página seguinte, criado pelo IPPUC, mostra a porcentagem de domicílios com coleta de lixo adequada nos bairros de Curitiba.

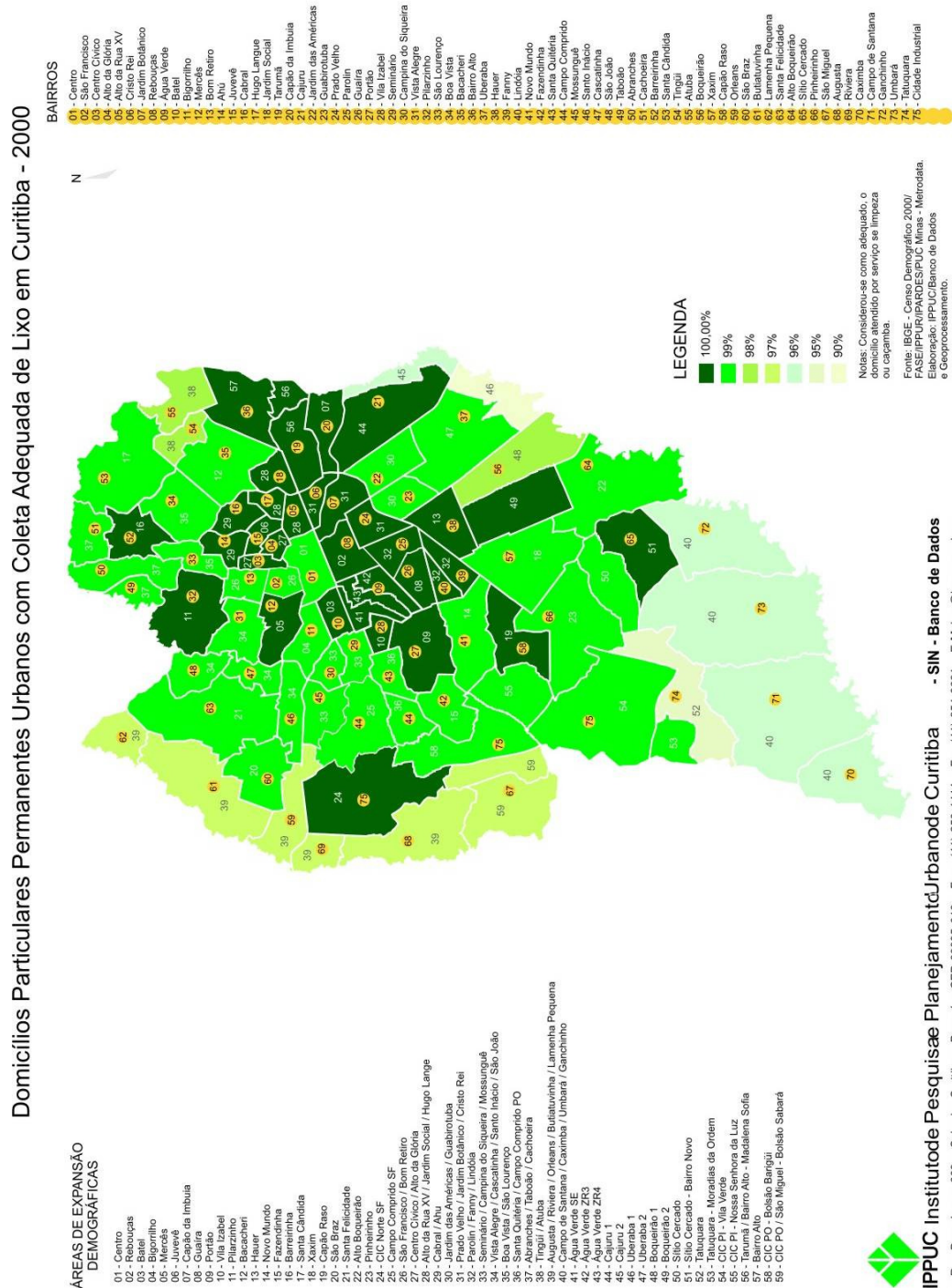
---

<sup>457</sup> “Coletado por serviço de limpeza – quando o lixo do domicílio era coletado diretamente por serviço de empresa pública ou privada”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>458</sup> “Colocado em caçamba de serviço de limpeza – quando o lixo do domicílio era depositado em uma caçamba, tanque ou depósito, fora do domicílio, para depois ser coletado por serviço de empresa pública ou privada”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>459</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 55 e 95.

## MAPA 5 – Domicílios particulares permanentes urbanos com coleta adequada de lixo em Curitiba em 2000<sup>460</sup>



<sup>460</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

O último indicador para o elemento “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura” é a “**proporção da população que vive em domicílios com energia elétrica**”. O IBGE indica que tem iluminação elétrica os domicílios que “[...] na data de referência, dispunha desse tipo de iluminação, proveniente ou não de uma rede geral, com ou sem medidor”<sup>461</sup>. Assim, o índice coletado pelo IBGE no CENSO de 2000 poderá fornecer uma base para se mensurar este indicador.

Nesse sentido, em 2000, Curitiba dispunha de 470.709 domicílios com iluminação elétrica, o que correspondia a 99,90% do total de domicílios particulares permanentes do município (471.163).<sup>462</sup>

Apesar de o número ser expressivo, novamente existem evidências de que nos aglomerados subnormais a situação é mais precária do que no restante do município. Levantamento feito pela Prefeitura Municipal em algumas ocupações irregulares indicou que apenas 40,46% dos domicílios possuíam ligação oficial à rede elétrica, e que os demais obtinham energia através de ligações clandestinas.<sup>463</sup>

O mapa da página seguinte, criado pelo IPPUC, mostra a situação dos domicílios com iluminação elétrica nos bairros de Curitiba.

Pela análise dos indicadores acima se pode perceber que os índices de domicílios atendidos pelos serviços básicos de água, saneamento, coleta de lixo e iluminação elétrica são bastante satisfatórios no município de Curitiba, de uma maneira geral. Entretanto, analisando-se mais detidamente a informações, percebe-se que existe uma desigualdade na qualidade dos serviços prestados nas diferentes regiões da cidade, e que as áreas de ocupações irregulares têm os maiores índices de não atendimento.

---

<sup>461</sup> IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 235.

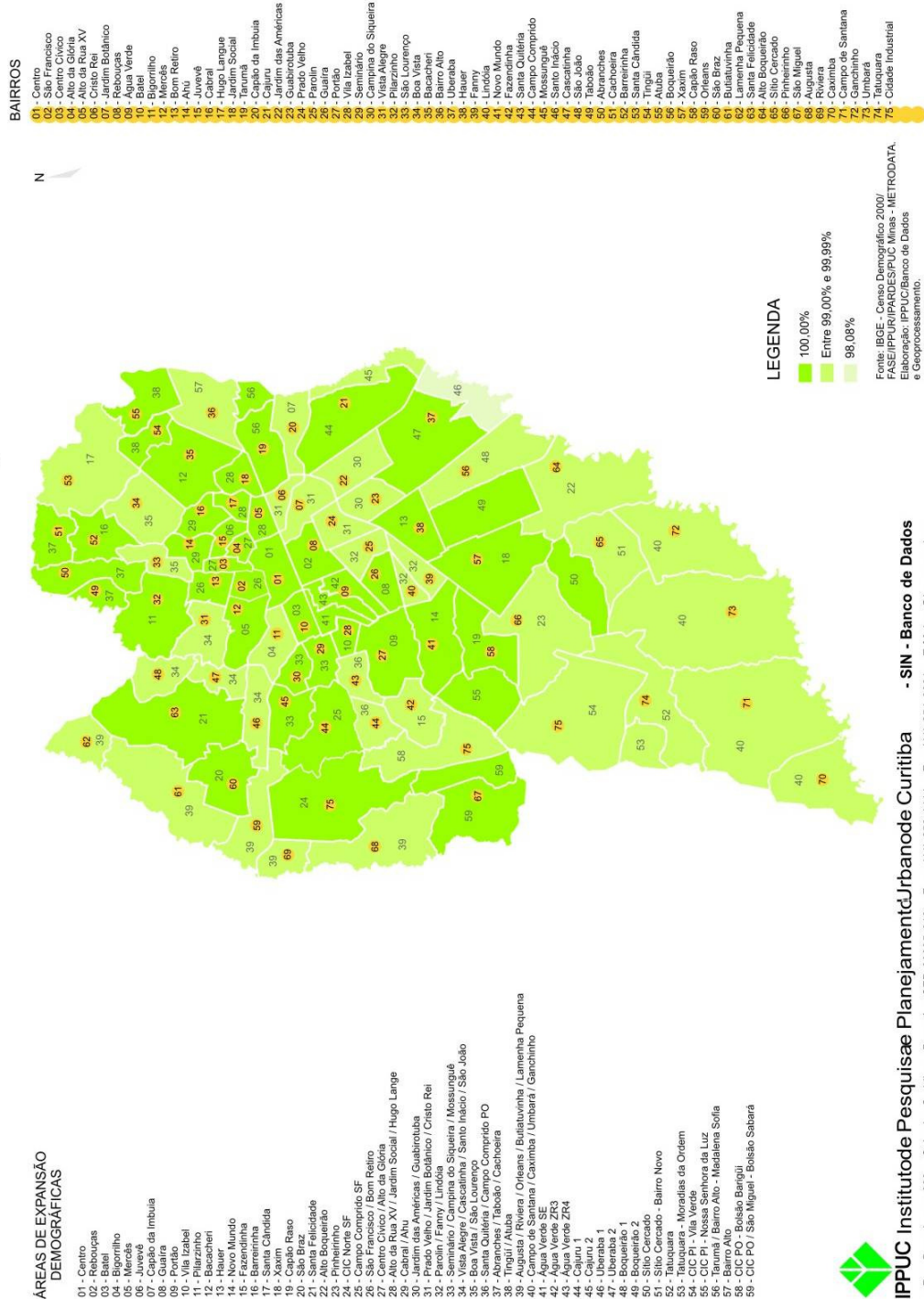
<sup>462</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.

<sup>463</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95.



# MAPA 6 – Domicílios particulares permanentes urbanos com iluminação elétrica em Curitiba em 2000<sup>464</sup>

## Domicílios Particulares Permanentes Urbanos com Iluminação Elétrica em Curitiba - 2000



<sup>464</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

#### 4.4. Indicadores de custo acessível

Para o elemento do direito à moradia “custo acessível” foram propostos quatro indicadores, que se relacionam a questão dos subsídios e financiamentos para aqueles que não têm condições de arcar com todos os custos de uma moradia, e também com a proteção daqueles que para morar têm de pagar aluguel.

No Brasil é comum que os investimentos em habitação sejam feitos com recursos do governo federal, pois este, tendo uma estrutura financeira melhor, pode implementar programas que tenham real impacto na estrutura social. Entretanto, sabendo que a competência para realizar programas habitacionais é dos três entes da federação, o município não pode deixar cumprir sua parte, até mesmo porque conhece de perto a especificidade de seus problemas.

No município de Curitiba, levantamento realizado pela Prefeitura Municipal acerca das características das ocupações irregulares mostrou que a população residente nestes locais tem renda muito baixa, e necessitam de subsídios para poder adquirir uma casa em uma área regularizada e com toda a infraestrutura necessária. Assim, este levantamento demonstrou que 65,7% da população consultada ganhava até 2 salários mínimos mensais. Apenas 9,6% declararam ter renda superior a 3 salários mínimos e 8,3% declararam-se sem renda.<sup>465</sup>

Quanto ao emprego o levantamento mostrou que

21% são autônomos sem previdência, num percentual que, somado aos 6,4% de empregados não registrados, totaliza 27,4% da comunidade que trabalha em situação de vulnerabilidade, excluída dos benefícios mínimos e proteção social, garantidos com o trabalho formal. Os casos declarados como “não trabalha”, “outra” ou “não informado”, somam 38,8%. Considerando que parte desses realizam atividades remuneradas para seu sustento, as estatísticas da informalidade se elevariam para 66,2%.<sup>466</sup>

Esses dados demonstram que parte da população não tem condições de arcar com todos os custos de uma moradia, especialmente se precisar atender todos os requisitos necessários para acessar um imóvel no mercado formal. Além disso, o fator “custo da terra” também é bastante elevado, o que faz com que as famílias

---

<sup>465</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Planos Setoriais*, p. 41.

<sup>466</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 41.

carentes tenham que construir suas casas nas áreas mais distantes e desvalorizadas da cidade.

O IPPUC realizou um levantamento sobre o custo da terra no município de Curitiba, com dados de 1997, que mostra que morar nas regiões centrais tinha um custo elevadíssimo, que chegava a 155 reais o metro quadrado. Já nas regiões periféricas poder-se-ia encontrar um terreno entre 1 e 20 reais o metro quadrado. O mapa da página seguinte indica o custo da terra nas diversas regiões da cidade.

Mesmo que o município realize políticas de controle do valor da terra, como criação do IPTU progressivo e a demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), uma parcela da população ainda precisará de subsídios para atender suas necessidades habitacionais.

Em Curitiba, o IPTU progressivo foi criado pela Lei Municipal n. 11.266/04, que trata da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, mas ainda não foi regulamentado, de forma que não pode ser usado para controlar o aumento de valor dos imóveis deixados para especulação imobiliária. Já os SEHIS (Setores Habitacionais de Interesse Social), correspondentes às ZEIS, foram demarcados, mas um estudo da Prefeitura indicou que mesmo a soma de toda a área demarcada como SEHIS não consegue atender a demanda da população de 0 a 5 salários mínimos.<sup>467</sup>

Estes dados demonstram a importância de realização de políticas de subsídio habitacional e criação de financiamentos facilitados para as faixas mais baixas de renda. Nesse sentido, o primeiro indicador proposto para o elemento “custo acessível” foi a **“existência de subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos de uma moradia”**. Como já mencionado, este indicador pode ser considerado positivo caso o município possua programas de subsídios habitacionais para pessoas de baixa renda, como bolsa-aluguel e programas de construção de casas com parte do valor subsidiado.

---

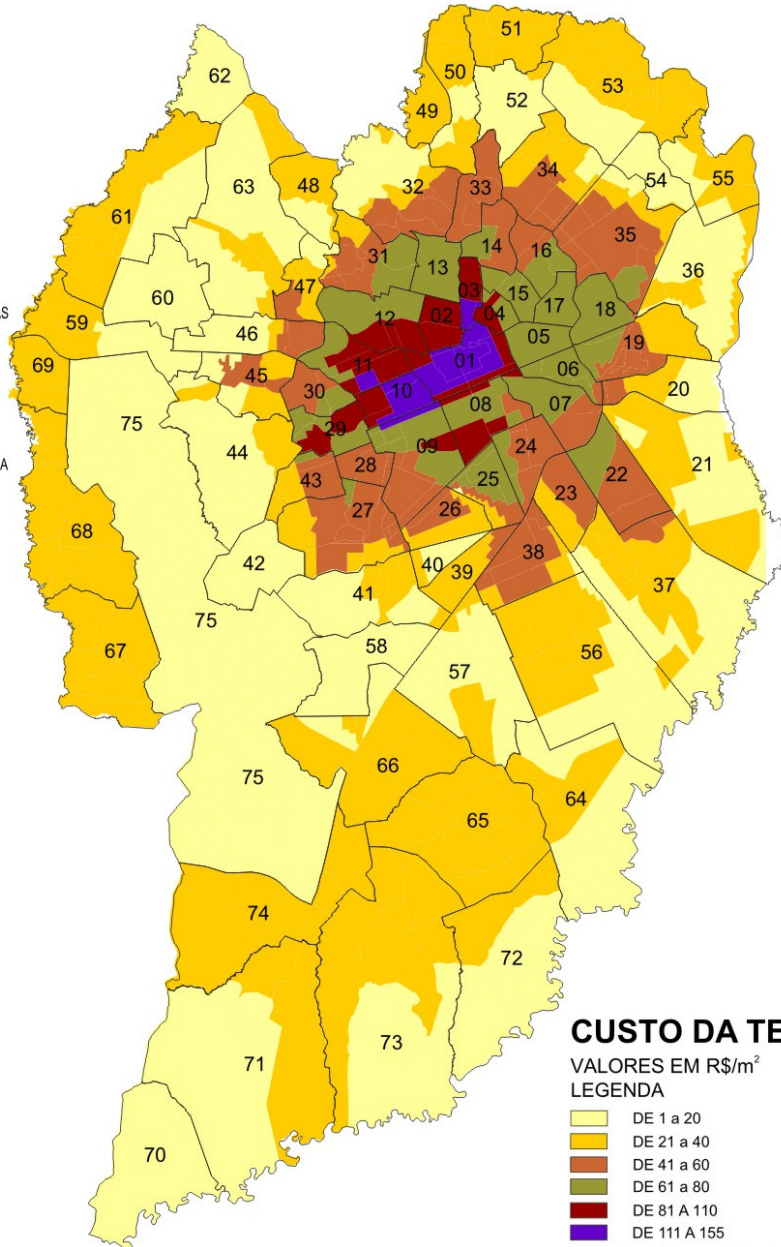
<sup>467</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 173.



## MAPA 7 – Custo da terra em Curitiba em 1997<sup>468</sup>

### BAIRROS

- 01-CENTRO
- 02-SÃO FRANCISCO
- 03-CENTRO CÍVICO
- 04-ALTO DA GLÓRIA
- 05-ALTO DA RUA XV
- 06-CRISTÓVÃO REI
- 07-JARDIM BOTÂNICO
- 08-REBOUÇAS
- 09-ÁGUA VERDE
- 10-BATEL
- 11-BIGORRILHO
- 12-MERCÊS
- 13-BOA MEMÓRIA
- 14-AHÚ
- 15-JUVEVÉ
- 16-CABRAL
- 17-HUGO LANGE
- 18-JARDIM SOCIAL
- 19-TARUMÁ
- 20-CAPÃO DA IMBUÍTA
- 21-CAJURU
- 22-JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23-GUABIOTUBA
- 24-PRADO VELHO
- 25-PAROLIN
- 26-GUAÍRA
- 27-PORTÃO
- 28-VILA IZABEL
- 29-SEMINÁRIO
- 30-CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31-VILA ALEGRE
- 32-PILARZINHO
- 33-SÃO LOURENÇO
- 34-BOA VISTA
- 35-BACACHERI
- 36-BAIRRO ALTO
- 37-UBERABA
- 38-HAUER
- 39-FANNY
- 40-LINDÓIA
- 41-NOVO MUNDO
- 42-FAZENDINHA
- 43-SANTA QUIÉTIA
- 44-CAMPINHO COMPRIDO
- 45-MOSSUNGUÉ
- 46-SANTO INÁCIO
- 47-CASCATINHA
- 48-SÃO JOÃO
- 49-TABOÃO
- 50-ABRANCHES
- 51-CACHOEIRA
- 52-BARREIRINHA
- 53-SANTA CÂNDIDA
- 54-TINGUI
- 55-ATUBA
- 56-BOQUEIRÃO
- 57-XAXIM
- 58-CAPÃO RASO
- 59-ORLEANS
- 60-SÃO BRAZ
- 61-BUTIATUVINHA
- 62-LAMENHA PEQUENA
- 63-SANTA FELICIDADE
- 64-ALTO BOQUEIRÃO
- 65-SÍTIO DO CERCADO
- 66-PINHEIRINHO
- 67-SÃO MIGUEL
- 68-AUGUSTA
- 69-RIVIERA
- 70-CAXIMBA
- 71-CAMPINHO DE SANTANA
- 72-GANCHINHO
- 73-UMBARÁ
- 74-TATUQUARA
- 75-CIDADE INDUSTRIAL



### CUSTO DA TERRA

VALORES EM R\$/m<sup>2</sup>

#### LEGENDA

- DE 1 a 20
- DE 21 a 40
- DE 41 a 60
- DE 61 a 80
- DE 81 A 110
- DE 111 A 155

FONTE: SMF - AGO/1997

ELABORAÇÃO: AGO/2001

ESCALA: 1:150.000

1000 0 1000 2000 3000 Metros



**IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA**

SUPERVISÃO DE INFORMAÇÕES

SETOR DE GEOPROCESSAMENTO

Rua Bom Jesus, 669 - Cabral - Curitiba - Paraná - CEP 80.035-010 - Fone: (55 41) 3250-1414 - Fax (55 41) 3252-6679 - E-Mail: [geo@ippuc.org.br](mailto:geo@ippuc.org.br)

<sup>468</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Para analisar o cumprimento deste indicador foram pesquisados os programas habitacionais realizados pelo Município e outros tipos de políticas de incentivo que pudessem interferir diretamente na política habitacional.

Em Curitiba, de acordo com a Lei de adequação do Plano Diretor, a COHAB é a responsável pela implantação da política municipal de Habitação de Interesse Social, sendo então a entidade que executa os programas habitacionais no município, inclusive aqueles que são financiados pelo Governo Federal e entidades internacionais.

As fontes oficiais de informação da Prefeitura e da COHAB não mencionam detalhadamente como funcionam os programas habitacionais executados em Curitiba, divulgando apenas o nome do programa, a fonte e montante de recursos, os números e características dos atendidos e as áreas de intervenção. Dessa forma, não foi possível identificar se os programas criados e financiados diretamente com recursos da Prefeitura Municipal oferecem algum tipo de subsídio aos compradores dos imóveis.<sup>469</sup>

O único programa encontrado que menciona a existência de subsídios é o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social, que é gerenciado pelo município mas é financiado com recursos do Orçamento Geral da União, contando apenas com o valor de contrapartida (geralmente 10%) do município.<sup>470</sup>

Da mesma forma, não foi encontrado nenhum programa do tipo “bolsa-aluguel” ou similar. Foi encontrado apenas um programa de incentivo fiscal que permite aos proprietários de imóveis residenciais com área de até 70 m<sup>2</sup> e valor venal inferior a R\$ 26.900,00 fiquem isentos do pagamento do IPTU, o que pode de alguma forma reduzir os custos habitacionais para a população de baixa renda.<sup>471</sup>

Conclui-se, portanto, que faltam dados mais específicos sobre os Programas Habitacionais realizados pelo município de forma que seja possível identificar se existe algum tipo de subsídio habitacional para população de baixa renda financiado diretamente pelo município, mas que pelas informações disponível parece não haver.

---

<sup>469</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 185 em diante.

<sup>470</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p.196.

<sup>471</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 44.

Outro indicador para este elemento é a “**existência de formas e níveis de financiamento que correspondam adequadamente às necessidades de moradia da população**”. Este indicador pode ser cumprido pelos municípios através das Companhias de Habitação ou de recursos dos Fundos de Habitação e Habitação de Interesse Social.

Novamente, faltam dados oficiais para avaliar se existem formas de financiamento habitacional que não estejam vinculadas a recursos externos ao município. Sabe-se que o Fundo Municipal de Habitação existe desde 1990, mas não existem fontes claras que indiquem as formas de utilização dos recursos deste fundo.<sup>472</sup> Apenas no site da COHAB foi encontrada a informação de que as aplicações deste fundo serviriam para: obras de pequeno porte, relocações emergenciais, auxílio para mudança e reconstrução; não havendo menção sobre programas de financiamento habitacional.<sup>473</sup>

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social foi criado pela Lei Municipal n. 12.816/08, mas até o ano de 2009 ainda não tinha realizado a liberação de nenhum recurso em vista de irregularidades na constituição do Conselho Gestor que deveria controlar os recursos deste fundo.<sup>474</sup>

O terceiro indicador refere-se à proteção das famílias que tem de arcar com os custos de um aluguel para poderem atender suas necessidades habitacionais, qual seja a “**existência de medidas jurídicas e administrativas apropriadas de proteção dos inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais de aluguel**”.

Novamente realizou-se uma busca nas leis, decretos e resoluções municipais que tinham relação com o tema nos sites da Câmara Municipal<sup>475</sup> e da Prefeitura Municipal<sup>476</sup>. Foram pesquisadas leis, resoluções e decretos legislativos desde 1958,

---

<sup>472</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p.193.

<sup>473</sup> COMPANHIA de Habitação de Curitiba. Disponível em: <<http://novosite.cohabct.com.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>474</sup> REUNIÃO do Fundo para Habitação de Interesse Social é cancelada por medida judicial. *Terra de Direitos*. 27 abr. 2009. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/noticias/reuniao-do-fundo-para-habitacao-de-interesse-social-e-cancelada-por-medida-judicial/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>475</sup> CÂMARA Municipal de Curitiba. Sistema de Proposições Legislativas. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>476</sup> PREFEITURA Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

através da busca por palavras-chave. Também foram buscadas leis citadas em documentos oficiais.<sup>477</sup>

Entretanto, encontrou-se apenas uma menção quanto ao tema na Lei Municipal n. 12.816/08, que institui o Programa e o Fundo de Habitação de Interesse Social (HIS), que indica que os recursos advindos do Fundo Municipal de HIS poderão ser usados para que o beneficiário tenha acesso à moradia, inclusive através de aluguel.<sup>478</sup>

O último indicador para este elemento é o **“número de famílias com renda familiar de até três salários mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel”**. Esse indicador é de difícil aferição para grandes áreas, pois demandaria confrontar os dados de domicílios alugados com a renda familiar dos inquilinos. Assim, não foram encontrados estes dados para o município de Curitiba.<sup>479</sup>

Pela análise dos indicadores para “custo acessível” depreende-se que no município de Curitiba, como na maioria dos grandes municípios brasileiros, o custo da terra sofre grande variação em relação à sua localização, especialmente em relação às áreas centrais. Dessa forma, seria necessário que a Prefeitura Municipal utilizasse os instrumentos de regulação do uso do solo estabelecidos no Plano Diretor, como o IPTU progressivo, para controlar a especulação imobiliária e o aumento desproporcional do preço da terra.

Além disso, não se conseguiu identificar subsídios e financiamentos para a população de baixa renda realizados com recursos municipais, o que faz com que toda a política habitacional municipal dependa de recursos externos. Notou-se também a necessidade de maior publicização dos programas habitacionais realizados pela prefeitura.

---

<sup>477</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 43-44.

<sup>478</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 12.816/08*, de 01 de julho de 2008. Dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, altera dispositivos da Lei Municipal nº 9.802, de 3 de janeiro de 2000. Art. 19. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/220b4938c3c8e905032568040054c58f/7802c063f1615f2303257480005edf00?OpenDocument&Highlight=0,moradia>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>479</sup> Dados do CENSO de 2000 do IBGE indicaram a presença de 82.322 domicílios particulares permanentes alugados no município de Curitiba.

O uso dos recursos dos Fundos de Habitação e de Habitação de Interesse Social também precisa ser melhor publicizado, de forma que possa haver maior controle da população sobre estes gastos.

É notória também a falta de leis, decretos ou resoluções que protejam os inquilinos contra níveis ou aumentos desproporcionais de aluguel.

#### 4.5. Indicadores de habitabilidade

Para o elemento “habitabilidade” foram propostos cinco indicadores, relacionados com as condições de moradia.

O primeiro indicador é o “**número de domicílios com mais de três pessoas por dormitório**”. Em relação a este indicador, já foi feita anteriormente a crítica sobre o modo como o IBGE coleta os dados referentes aos dormitórios, já que este instituto considera como dormitório “[...] *o quarto ou qualquer outra dependência do domicílio particular permanente, que estivesse servindo de dormitório aos moradores, na data de referência*”<sup>480</sup>, o que mascara os dados, pois considera todos os cômodos da casa que estão sendo usados como dormitórios, mesmo que sejam inapropriados para tal fim.

Entretanto, a base de dados dos CENSOS do IBGE é a única que contempla este dado, mesmo que de forma aproximada, e será então usada para mensurar este indicador.

Para o município de Curitiba, o Guia Déficit Habitacional do Brasil, elaborado pela Fundação João Pinheiro com base nos dados do CENSO do IBGE de 2000, indica que havia 16.640 domicílios com adensamento excessivo, ou seja, com mais de 3 habitantes por dormitório, correspondendo a 3,53% do total de domicílios. Destes, 3.642 estavam localizados em aglomerados subnormais, o que correspondia a um total de 9,71% dos domicílios dos aglomerados subnormais. Na distribuição por faixas de renda, notou-se que 46,36% dos domicílios com adensamento

---

<sup>480</sup> IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

excessivo correspondiam a famílias que ganhavam até 3 salários mínimos, e 25,51% a famílias que ganhavam de 3 a 5 salários mínimos.<sup>481 482</sup>

Pode-se concluir que apesar do índice geral ser relativamente baixo, para os aglomerados subnormais este número chega a ser representativo. Ainda, quando se analisa o adensamento em vista da faixa de renda da população, percebe-se que este atinge principalmente as faixas de renda mais baixas, sendo que 71,87% do adensamento excessivo do município atinge as faixas de 0 a 5 salários mínimos.

O outro indicador para este elemento é o “**número de famílias que residem em cortiços ou assemelhados**”. Este número pode ser aproximado pela contagem do IBGE dos “domicílios do tipo cômodo”, que são os “[...] compostos por um ou mais aposentos localizados em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco etc”<sup>483</sup>.

Dessa forma, pelos dados do CENSO do IBGE de 1991, havia em Curitiba 704 domicílios particulares permanentes do tipo cômodo (0,20% do total). Em 2000 este número elevou-se para 1.132 domicílios, o que perfazia 0,24% do total dos domicílios particulares permanentes, atingindo o montante de 2.418 moradores. Nos aglomerados subnormais o total de domicílios tipo cômodo era de 255, o que correspondia a 0,67% do total de domicílios em aglomerados subnormais.<sup>484</sup>

Sabe-se que nas grandes cidades muitos cortiços estão localizados na região central, em vista da facilidade de acesso a emprego e equipamentos públicos. Para Curitiba, os únicos dados oficiais disponíveis sobre o número de cortiços no centro são de um levantamento feito pela Secretaria Municipal de Saúde em 1996, que indicava a existência de 130 cortiços na região central<sup>485</sup>. Um levantamento de campo realizado por uma estudante indicou a localização de muitos destes cortiços no centro, como se pode ver pelo mapa seguinte, produzido por ela.

---

<sup>481</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microregiões geográficas*. Programa do Déficit Habitacional. Versão 1.5. Ano: 2004-2005. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>482</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.

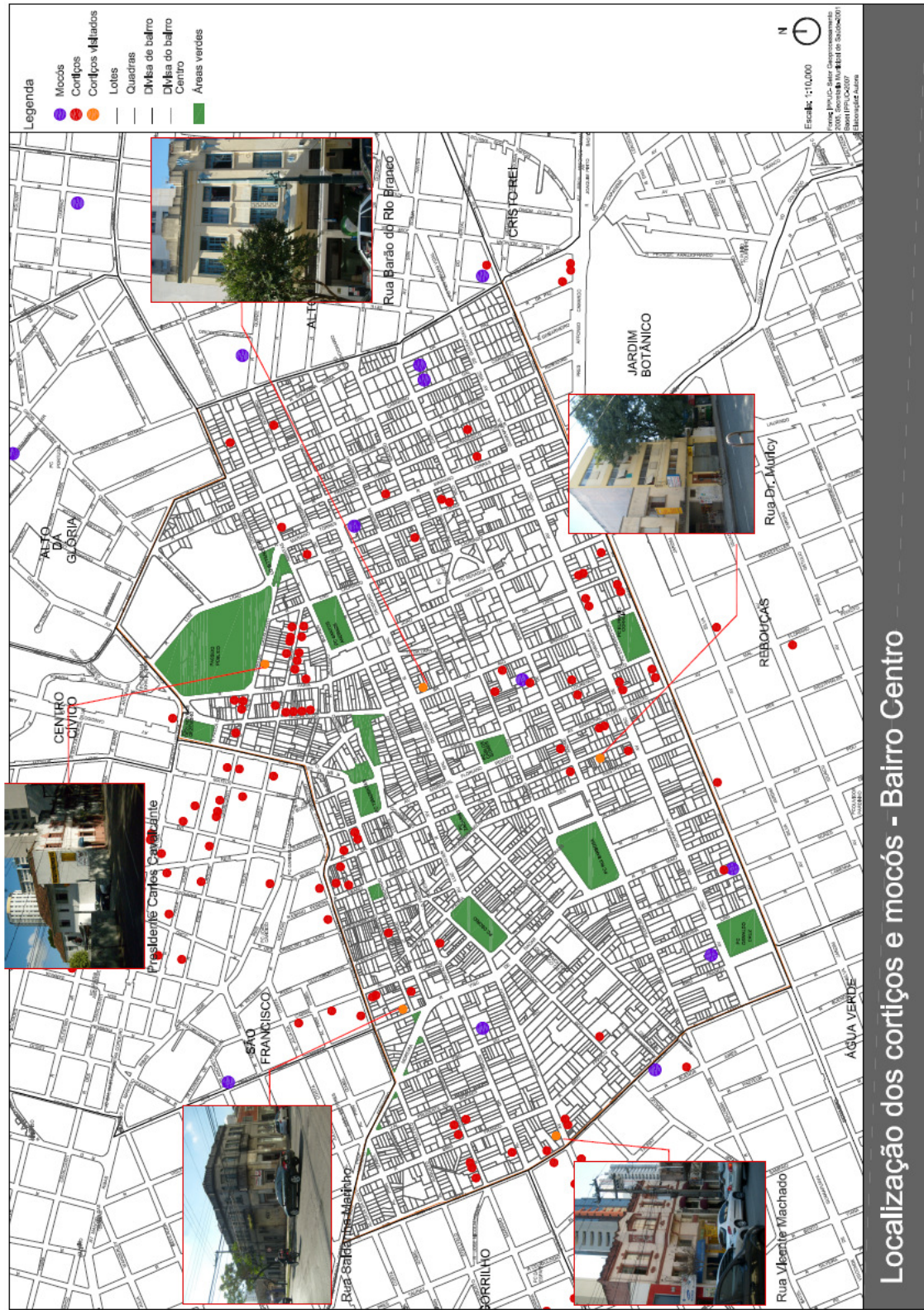
<sup>483</sup> IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 237.

<sup>484</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 156.

<sup>485</sup> À época, a região central foi considerada pela junção dos bairros “Centro e parte dos bairros limítrofes: Rebouças, São Francisco, Alto da XV, Batel, Mercês, Água Verde e Centro Cívico”. SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 92.



MAPA 8 – Localização dos cortiços e mocós no bairro Centro em Curitiba<sup>486</sup>



Localização dos cortiços e mocós - Bairro Centro

<sup>486</sup> SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro*, p. 144.

Da análise desses dados pode-se concluir que o número de domicílios em cortiços e assemelhados pode parecer pequeno em vista do total dos domicílios do município, mas atinge um grande número de pessoas que estão em condições inadequadas de moradia. Ainda, percebe-se que o problema é maior nos aglomerados subnormais e no centro da cidade, e que precisariam ser realizados estudos mais específicos para caracterização dessa realidade no município.

Anteriormente havia-se mencionado que a categoria “domicílio coletivo”<sup>487</sup> poderia mascarar situações semelhantes a cortiços. Entretanto, seria necessária a realização de uma nova forma de coleta de dados pelo IBGE para comprovar-se esta situação.

Também foi proposto para este elemento o indicador **“número de famílias vivendo em uma casa considerada durável, ou seja, construída com estrutura permanente e adequada o suficiente para proteger seus habitantes de condições climáticas extremas como chuva, calor, frio e umidade”**.

Para que fosse possível mensurar este indicador seria necessário estabelecer um padrão em relação ao que se considera uma casa adequada, de acordo com os critérios apontados. Contudo, em vista dos diferentes padrões de construção e mesmo das adequações regionais existentes, preferiu-se deixar este indicador com a redação mais abrangente, de forma que fosse possível ser analisado o contexto regional e até mesmo local.

De qualquer modo, mesmo existindo classificações diferentes sobre o que se considera como estruturas duráveis em uma casa, em geral pode-se dizer que deve ser considerada a qualidade da construção, como paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, e teto de laje de concreto, telha ou madeira.

Nos CENSOS anteriores o IBGE utilizava como condições de habitação os quesitos “material predominante nas paredes externas do domicílio”, “material predominante no piso do domicílio”, “material predominante na cobertura do domicílio e paredes do domicílio”. Entretanto, no CENSO de 2000 esses quesitos foram retirados, pois se considerou que isoladamente eles não distinguiam a

---

<sup>487</sup> “Domicílio coletivo: estabelecimento ou instituição onde a relação entre as pessoas que nele habitavam na data de referência estava restrita a normas de subordinação administrativa. São exemplos de domicílio coletivo: hotéis, pensões, presídios, cadeias, penitenciárias, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas - com internação - motéis, campings, etc”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.



qualidade da habitação, e que seria mais importante analisar as características do entorno, como calçamento, iluminação pública etc.<sup>488</sup>

Alguns estudos realizados pela Prefeitura de Curitiba indicam a qualidade das construções nas ocupações irregulares.<sup>489</sup> Assim, é apontado que em geral as “*construções [são] muito precárias, edificadas sem qualquer orientação técnica, nem observância a padrões urbanísticos ou construtivos, em muitos casos, situadas em áreas de risco, de inundação ou deslizamento*”<sup>490</sup>.

Em relação ao material, verifica-se que o mais utilizado é a madeira “*seja pela cultura local, pelo custo menor em relação ao da alvenaria ou pela rapidez e facilidade na construção*”<sup>491</sup>. Em dados, observou-se que 52,72% dos domicílios foram construídos em madeira, 29,58% em alvenaria, 14,41% edificações mistas (madeira e alvenaria) e o restante (3,29%) em lona plástica ou compensado.

O mapa abaixo, produzido pelo IPPUC, indica a proporção de domicílios construídos com diferentes materiais, de forma a permitir uma melhor visualização de sua distribuição pelo município.

---

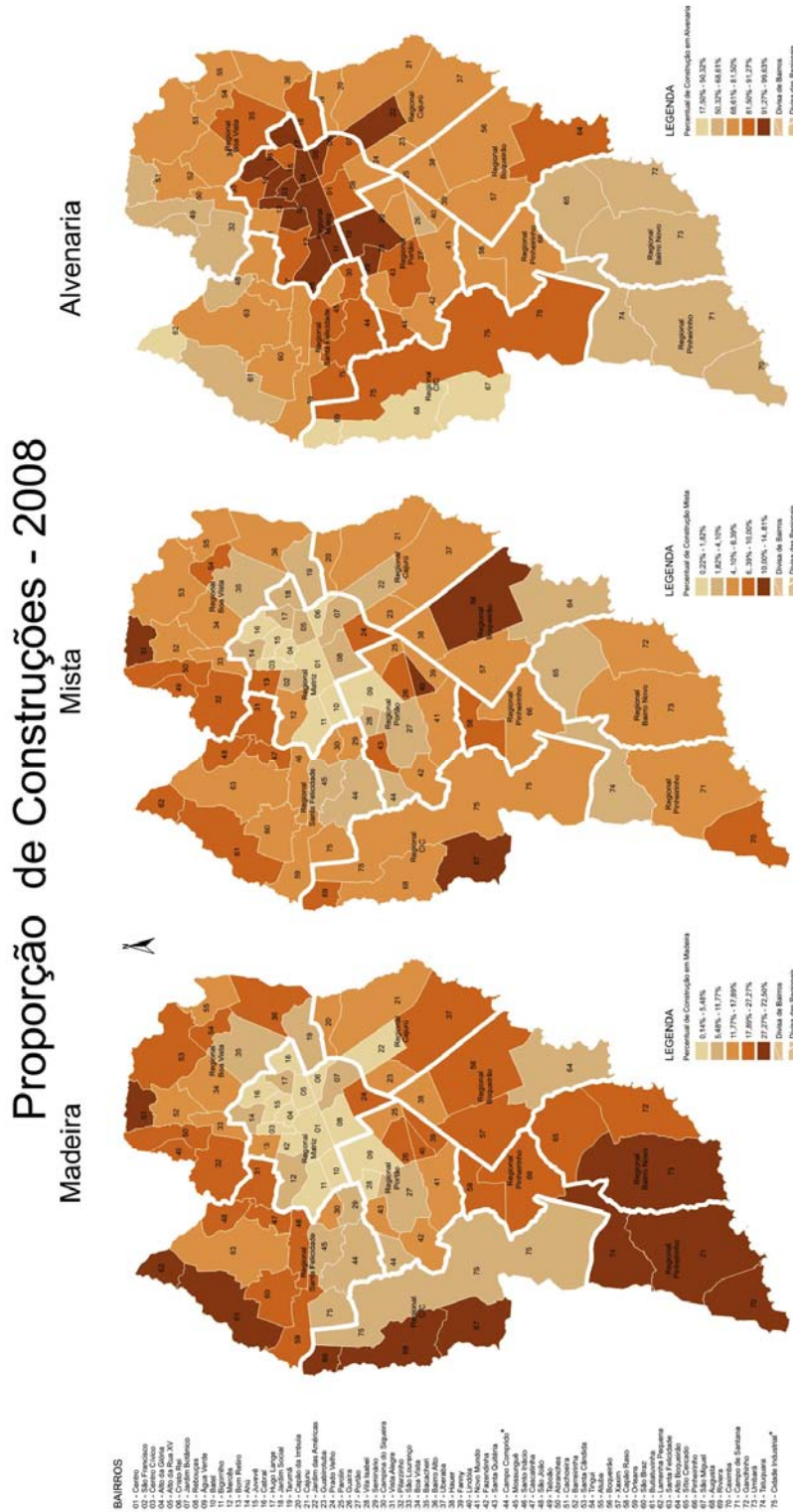
<sup>488</sup> IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 211.

<sup>489</sup> “*A caracterização socioeconômica das famílias residentes ou reassentadas das ocupações irregulares do Município de Curitiba, apresentada a seguir, foi extraída do REGULA – Sistema de Informação da COHAB-CURITIBA. [...] Este banco de dados comporta 84 áreas que já foram cadastradas e implantadas no sistema, num total de 12.617 domicílios já mapeados e cadastrados*”. CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 94-95.

<sup>490</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95.

<sup>491</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95.

MAPA 9 – Proporção do material de construção utilizado em 2008<sup>492</sup>



\* Pertencem a mais de uma Regional  
 Fonte: SME/IPPUC/Banco de Dados  
 Elaboração: IPPUC/Banco de Dados  
 Escala: Mapa Ilustrativo

<sup>492</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

O mapa permite notar que as áreas mais afastadas, especialmente as áreas ao sul e ao oeste do município, são as que mais têm domicílios construídos de madeira ou mistos, o que evidencia maior número de domicílios precários nessas regiões.

Conclui-se que deveriam ser produzidos pelo município dados mais específicos em relação às condições de moradia da população, incluindo material de construção do teto, ventilação, insolação etc, de modo a permitir uma análise mais aprofundada da situação. Ademais, é necessário que se realize tal levantamento para todas as áreas do município, pois existem condições de moradia precária que não estão localizadas nas ocupações irregulares.

Outro indicador é o “**número de domicílios com banheiro de uso exclusivo dos moradores**”. O conceito de “banheiro” utilizado pelo IBGE demonstra que os dados do CENSO podem ser utilizados para mensurar adequadamente este indicador, pois este representa o “[...] *cômodo do domicílio particular permanente que, na data de referência, dispunha de chuveiro ou banheira e aparelho sanitário, e era de uso exclusivo dos moradores do domicílio*”<sup>493</sup>.

Para o município de Curitiba, o Guia Déficit Habitacional do Brasil, elaborado pela Fundação João Pinheiro com base nos dados do CENSO do IBGE de 2000, indica que havia 8.427 domicílios sem banheiro, o que correspondia a 1,79% do total da população. Nos aglomerados subnormais 5,70% dos domicílios não tinham banheiro, o que representava 2.136 domicílios.

Dados levantados pela Prefeitura Municipal nas ocupações irregulares indicam que 71,4% possuíam banheiro com todos os equipamentos necessários, dos quais 62,66% eram internos.<sup>494</sup> Este dado demonstra que a situação nas ocupações irregulares pode ser ainda pior do que o levantado pelo CENSO.

O mapa abaixo, criado pelo IPPUC, indica proporcionalmente as áreas sem banheiro nos diversos bairros de Curitiba, e permite a constatação de que as áreas localizadas mais ao sul do município são as mais atingidas pela falta de banheiro.

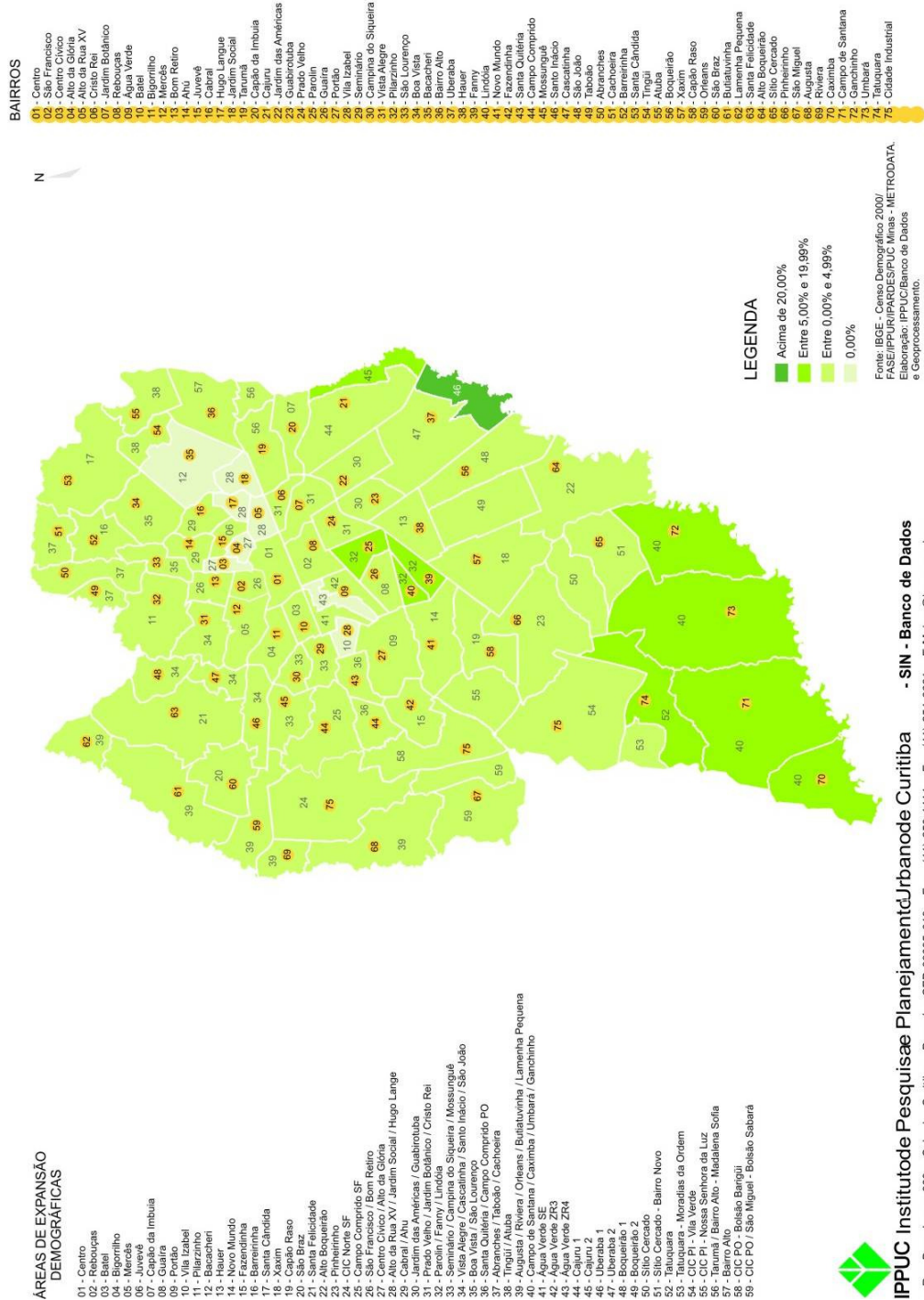
---

<sup>493</sup> IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 231.

<sup>494</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 95.

# MAPA 10 – Domicílios particulares permanentes urbanos sem banheiro em Curitiba em 2000<sup>495</sup>

## Domicílios Particulares Permanentes Urbanos Sem Banheiro em Curitiba - 2000



<sup>495</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

O último indicador para este elemento é o “**número de imóveis depreciados e que precisam de reparos para manter sua vida útil**”. Como já mencionado, este indicador é de difícil aferição para grandes áreas, o que demandaria um estudo específico e detalhado.

Para o município de Curitiba não foram encontrados dados que pudessem mensurar este indicador, entretanto, o relato da Prefeitura Municipal sobre as áreas de ocupação irregular já possibilita o entendimento de que deve haver nessas áreas imóveis que não têm mais condições de serem habitados: “*construções [são] muito precárias, edificadas sem qualquer orientação técnica, nem observância a padrões urbanísticos ou construtivos, em muitos casos, situadas em áreas de risco, de inundação ou deslizamento*”<sup>496</sup>.

É também importante que este dado seja coletado nas áreas mais antigas da cidade, onde estão localizados os imóveis históricos, que podem estar em processo de deterioração.

Em vista dos indicadores aqui apresentados percebe-se que os índices gerais de adensamento habitacional, número de cortiços, qualidade da moradia e existência de banheiros são satisfatórios. Entretanto, a análise mais detalhada dos dados demonstra que ainda existe um grande número de famílias sofrendo de problemas de habitabilidade no município de Curitiba, especialmente entre aquelas que vivem em ocupações irregulares.

Ademais, são necessárias informações mais detalhadas sobre a qualidade das moradias, inclusive em relação à depreciação, e a caracterização dos cortiços existentes na cidade.

---

<sup>496</sup> “A caracterização socioeconômica das famílias residentes ou reassentadas das ocupações irregulares do Município de Curitiba, apresentada a seguir, foi extraída do REGULA – Sistema de Informação da COHAB-CURITIBA. [...] Este banco de dados comporta 84 áreas que já foram cadastradas e implantadas no sistema, num total de 12.617 domicílios já mapeados e cadastrados”. CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 94-95.

#### 4.6. Indicadores de acessibilidade

Para o elemento “acessibilidade” foram propostos 10 indicadores.

O primeiro é a “**existência de programas habitacionais para construção de moradias para população de baixa renda**”. Como já analisado, este indicador é de extrema importância para a concretização do direito à moradia, pois é principalmente através de políticas públicas efetivas que a população de baixa renda tem a possibilidade de ter acesso a casa. Ademais, é responsabilidade constitucional dos municípios promoverem programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais.

O município de Curitiba dispõe de diversos programas habitacionais, que visam solucionar os déficits de moradia em várias frentes, seja pela construção de casas, relocação de população, regularização fundiária, isenção de taxas etc. Assim, de forma a analisar o cumprimento ou não deste indicador serão relatados brevemente os programas realizados pelo município.

Um dos programas é o de produção de lotes urbanizados e financiamento para material de construção, que visa atender famílias com renda de até 3 salários mínimos. A produção dos lotes é realizada pela COHAB, companhia responsável pela implantação da política habitacional no município de Curitiba, de acordo com a Lei de adequação do Plano Diretor.<sup>497</sup>

Segundo informações da Prefeitura Municipal, esses loteamentos são entregues aos compradores com infra-estrutura básica: ruas ensaiadas, rede de drenagem, água, esgoto e energia elétrica. São reservadas áreas para implantação futura de equipamentos comunitários e para atividades geradoras de emprego e renda. As melhorias nos loteamentos são feitas gradativamente, à medida que a ocupação vai sendo consolidada pelos moradores.<sup>498</sup>

A construção da casa deve ser feita pela família compradora do lote, que pode financiar o material de construção pela Caixa Econômica Federal, em vista de parceria firmada pela COHAB. Para realização da obra esta companhia fornece “[...]”

---

<sup>497</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 50.

<sup>498</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 190.

*projetos gratuitos para unidades com até 70 m<sup>2</sup>, alvará de construção e, se necessário, orientação técnica*<sup>499</sup>.

O PAR – Programa de Arrendamento Residencial é realizado com recursos do Governo Federal, em uma parceria firmada pela COHAB, Caixa Econômica Federal e iniciativa privada. Esta modalidade substitui a compra financiada de unidades pelo arrendamento com prazo de 15 anos.<sup>500</sup>

Os empreendimentos são realizados prioritariamente em áreas de reserva da COHAB-CURITIBA, já estruturadas e dotadas de infraestrutura e equipamentos. Consistem em condomínios de apartamentos, com blocos de até quatro pavimentos, com unidades que tem área média de 50 m<sup>2</sup> e são destinadas a famílias com renda entre 3 e 6 s.m. do cadastro da COHAB-CURITIBA.<sup>501</sup>

Nesse programa o beneficiado paga um valor mensal de arrendamento, proporcional ao valor do imóvel, e tem a opção de compra ao final do contrato.

Outro programa é o de parceira com a iniciativa privada, que permite a produção de loteamentos no padrão COHAB, ou seja, com lotes menores e infraestrutura simplificada, por empresas privadas.<sup>502</sup> Os projetos são orientados pela COHAB obedecendo às diretrizes do programa habitacional do município, e os trâmites para aprovação na Prefeitura são agilizados.<sup>503</sup>

Os custos do investimento são arcados pelo empreendedor, que deve realizar a transferência de 20% dos lotes ao Fundo Municipal de Habitação. Estas unidades são ofertadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos inscritas no cadastro da COHAB. As outras unidades podem ser vendidas livremente pelo empreendedor, que pode ofertá-los para os inscritos no cadastro da COHAB.<sup>504</sup>

O Fundo Municipal de Habitação foi criado em 1990 com a intenção de captar recursos para a realização de programas habitacionais. Estes advêm principalmente da venda do Solo Criado pelo município, que permite ao empreendedor aumentar os

---

<sup>499</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 191.

<sup>500</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 50.

<sup>501</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 191.

<sup>502</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 50.

<sup>503</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 191.

<sup>504</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 191-192.

parâmetros de construção em um imóvel mediante a doação de uma contrapartida em dinheiro. Os recursos advindos deste Fundo são utilizados para obras de pequeno porte, relocações emergenciais, auxílio para mudança e reconstrução.<sup>505</sup>

Outro programa oferecido pela COHAB que facilita os procedimentos para construção de casas para famílias de baixa renda é o alvará simplificado para moradia popular. Este programa, realizado em parceria com o CREA-PR, consiste

[...] na elaboração de projetos de casas térreas com até 70m<sup>2</sup> e na emissão de alvará autorizando a construção. Dispensa a contratação de responsável técnico (engenheiro ou arquiteto) para a obra e o pagamento de taxas. O projeto da casa é feito pela equipe de técnicos (engenheiros, arquitetos e estagiários de engenharia e arquitetura), de acordo com as aspirações e as necessidades de cada família.<sup>506</sup>

Qualquer família que tenha renda de no máximo 5 salários mínimos e possua um único imóvel pode pleitear o programa. Além disso, após o registro da matrícula do imóvel, a família é beneficiada com a isenção do IPTU, concedida para imóveis com valor venal de até 26,1 mil reais.<sup>507</sup>

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social tem como objetivo “[...] oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios”<sup>508</sup>. Os recursos vêm do Orçamento Geral da União, e o município realiza uma contrapartida de 10% do valor recebido. O programa trabalha com produção e aquisição de moradias dotadas de padrões mínimos de habitabilidade.<sup>509</sup>

A COHAB realiza ainda ações de relocações imediatas para as famílias que estão em situação de risco, ou seja, que foram atingidas de alguma forma por fatos fortuitos, enchentes, alagamentos, deslizamentos de terra etc. Nesses casos, a COHAB realiza o reassentamento das famílias.<sup>510</sup>

---

<sup>505</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 193-194 e COMPANHIA de Habitação de Curitiba. Disponível em: <<http://novosite.cohabct.com.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>506</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 193.

<sup>507</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 193.

<sup>508</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 196.

<sup>509</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 196.

<sup>510</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 51.



São ainda realizadas ações por projetos específicos, apresentados para agências financiadoras como BNDES, HABITAR BRASIL-BID e FONPLATA (Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), que estão vinculados aos projetos aprovados junto às entidades financiadoras.

A demanda por habitação popular no município é controlada pela COHAB através de um cadastro de inscritos, criado em 1979. A aquisição de um imóvel produzido pela COHAB só pode ser feita pela inscrição neste cadastro e o critério para seleção é o tempo de inscrição.<sup>511</sup> Qualquer pessoa pode inscrever-se no cadastro mediante apresentação de identidade e comprovante de endereço.<sup>512</sup>

O procedimento para contemplar os inscritos é o seguinte: na medida em que os empreendimentos são realizados pela COHAB, convocam-se as pessoas inscritas no cadastro, de acordo com a renda e o valor do imóvel ofertado. Aqueles que forem convocados que não tiverem interesse em adquirir o imóvel ofertado continuam no cadastro. A exclusão só é realizada pela falta de renovação da inscrição, que deve ser feita anualmente.<sup>513</sup>

Em 2007 o número de cadastrados era de 57.754 inscrições para aquisição de imóveis em Curitiba e na Região Metropolitana. Levantamento sobre o tempo de espera para atendimento demonstra que 44% dos inscritos aguardam até 1 ano para serem atendidos; 35% aguardam até 3 anos; 15% mais de 3 anos; e 5% aguardam mais de 10 anos. A maioria dos pretendentes reside em imóvel alugado ou cedido, correspondendo a 91% do total.<sup>514</sup>

Em relação à renda, o que predomina é a faixa que ganha entre 1 a 3 salários mínimos, que corresponde a 61% dos inscritos. Aproximadamente 3% declaram-se sem renda, e deste modo precisam indicar outro membro da família para assumir o financiamento do imóvel. No total de inscritos predominam jovens, solteiros ou com poucos dependentes.<sup>515</sup>

---

<sup>511</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 42.

<sup>512</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 98.

<sup>513</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 42.

<sup>514</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 42.

<sup>515</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 42-43.

A tabela abaixo e o gráfico da página seguinte, produzidos pelo IPPUC, permitem visualizar algumas mudanças no padrão de inscrições na COHAB ao longo dos anos (1996-2000), de acordo com a renda dos inscritos.

TABELA 2 – Inscritos na COHAB por renda familiar em Curitiba de 1996 a 2000<sup>516</sup>  
**Inscritos na COHAB-CT, por Renda Familiar, em Curitiba - 1996-2000**

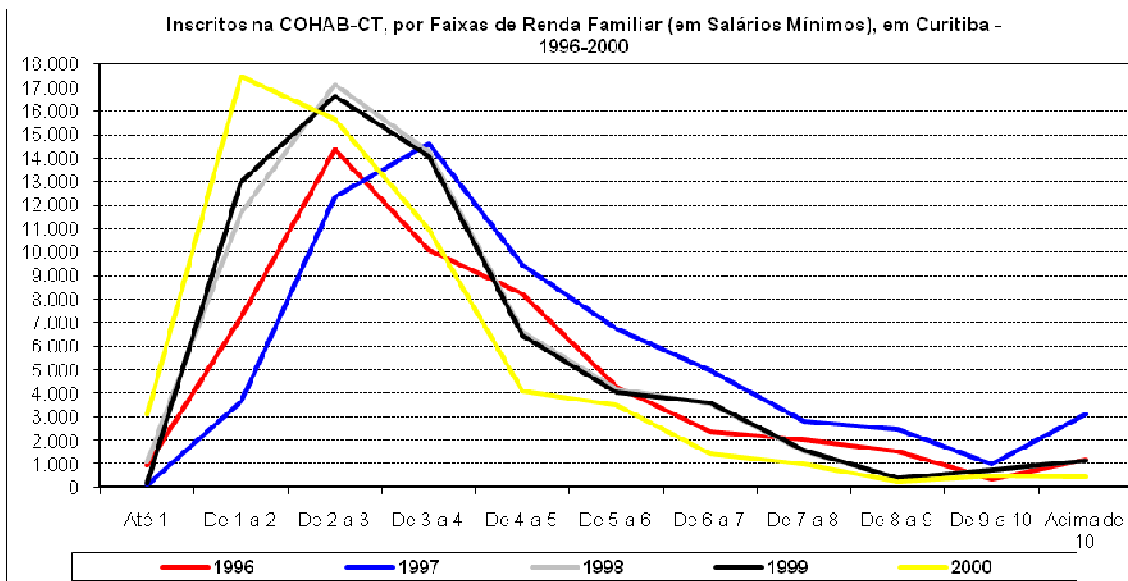
Local / Ano	Renda Familiar (em S.M)											Total
	Até 1	De 1 a 2	De 2 a 3	De 3 a 4	De 4 a 5	De 5 a 6	De 6 a 7	De 7 a 8	De 8 a 9	De 9 a 10	Acima de 10	
<b>Valores Absolutos</b>												
1996	948	7.238	14.366	10.086	8.207	4.311	2.369	2.048	1.532	349	1.189	52.643
1997	110	3.665	12.371	14.622	9.453	6.751	4.984	2.833	2.467	998	3.097	61.351
1998	1.112	11.652	17.123	14.295	6.610	4.213	3.542	1.543	425	746	1.159	62.420
1999	219	12.998	16.629	14.100	6.457	4.059	3.595	1.588	411	739	1.154	61.949
2000	3.134	17.488	15.639	10.980	4.076	3.497	1.456	1.021	259	492	458	58.500
<b>Valores Percentuais (%)</b>												
1996	1,80	13,75	27,29	19,16	15,59	8,19	4,50	3,89	2,91	0,66	2,26	100,00
1997	0,18	5,97	20,16	23,83	15,41	11,00	8,12	4,62	4,02	1,63	5,05	100,00
1998	1,78	18,67	27,43	22,90	10,59	6,75	5,67	2,47	0,68	1,20	1,86	100,00
1999	0,35	20,98	26,84	22,76	10,42	6,55	5,80	2,56	0,66	1,19	1,86	100,00
2000	5,36	29,89	26,73	18,77	6,97	5,98	2,49	1,75	0,44	0,84	0,78	100,00

FONTE: COHAB-CT (Companhia de Habitação de Curitiba).

ELABORAÇÃO: IPPUC/Banco de Dados.

<sup>516</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GRÁFICO 1 – Inscritos na COHAB por faixa de renda em Curitiba de 1996 a 2000<sup>517</sup>



FONTE: COHAB-CT (Companhia de Habitação de Curitiba).  
ELABORAÇÃO: IPPUC/Banco de Dados.

Apesar dos dados acima apresentados referirem-se a um período de apenas 5 anos, é possível perceber que existe uma mudança no perfil dos inscritos, com redução dos inscritos na faixa de renda acima de 3 salários mínimos e aumento dos inscritos na faixa de 1 a 3 salários mínimos.

Em relação à produção habitacional, a COHAB realiza anualmente um cálculo de todas as unidades construídas ou regularizadas. Neste cálculo entram todas as unidades produzidas com recursos dos programas acima apresentados, que visam atender os inscritos no cadastro da COHAB, mais o número de famílias reassentadas (que estavam em situação de risco), o número de lotes construídos pela parceria com a iniciativa privada e que foram vendidos livremente (sem atender os cadastrados), e o número de regularizações realizadas.

A tabela seguinte, produzida pelo IPPUC mostra os números de cada categoria divididos por ano de realização, de 1967 a 2008, totalizando 114.169 intervenções.

<sup>517</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TABELA 3 – Realização da COHAB por tipo de produção em Curitiba de 1967 a 2008<sup>518</sup>

Realização da COHAB-CT por Tipo de Produção em Curitiba - 1967 a Setembro/2008

Ano	Tipo de Produção				Total
	Fila	Reassentamento	Parceria de Venda	Regularização	
1967	2.100	-	-	-	2100
1969	740	-	-	-	740
1970	1.093	-	-	-	1093
1971	120	-	-	-	120
1973	391	-	-	-	391
1976	901	-	-	-	901
1977	-	1.365	-	-	1365
1978	-	291	-	-	291
1978	142	-	-	-	142
1979	4.206	-	-	-	4206
1980	4.494	-	-	-	4494
1981	1.925	299	-	-	2224
1982	2.550	749	-	-	3299
1983	5.756	-	-	-	5756
1984	42	100	-	-	142
1985	1.019	-	-	50	1069
1986	547	-	-	-	547
1987	2.906	-	-	223	3129
1988	1.497	7	-	20	1524
1989	2.477	-	-	955	3432
1990	1.440	959	-	1.048	3447
1991	1.921	98	-	120	2139
1992	6.245	-	-	-	6245
1992	-	64	-	1.026	1090
1993	7.370	285	352	1.794	9801
1994	5.746	1.405	-	3.788	10939
1995	2.957	3.292	-	173	6422
1996	2.983	-	-	138	3121
1997	1.058	-	-	255	1313
1998	667	51	108	-	826
1999	2.673	123	-	-	2796
1999	-	-	-	395	395
2000	198	-	96	860	1154
2001	352	-	-	21	373
2002	2.228	195	-	1.201	3624
2003	4.445	456	-	467	5368
2004	7.541	702	-	688	8931
2005	1.598	-	-	784	2382
2006	2.558	559	-	1.661	4778
2007	858	29	-	332	1219
2008	740	101	-	-	841
Total	86.484	11.130	556	15.999	114.169

FONTE: COHAB-CT (Companhia de Habitação de Curitiba), IPPUC - Banco de Dados  
ELABORAÇÃO: IPPUC/Banco de Dados.

<sup>518</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Uma crítica é feita a essa forma de contagem da “produção” pela COHAB pelo fato de incluir no cálculo final o resultado da produção habitacional “privada”, que não atende os cadastrados na companhia, e também os números da regularização fundiária, cujas casas foram produzidas pelos próprios moradores.

Assim, a pesquisadora Albuquerque afirma que o programa de parceria com a iniciativa privada tem permitido construir lotes com dimensões inferiores aos padrões municipais, com infraestrutura simplificada e em bairros periféricos de Curitiba, que não necessariamente atendem a demanda da população de baixa renda. Especialmente porque estes lotes têm sido vendidos a valores que *“chegam a custar mais de duzentos reais o metro quadrado [...] seu preço, em metro quadrado, supera os valores de alguns terrenos residenciais ofertados no centro da cidade”*<sup>519</sup>.

Dos lotes construídos em parceria com a iniciativa privada, apenas 20% devem ser utilizados para atender os cadastrados na COHAB, os demais podem ser livremente comercializados. Por isso, a COHAB está incluindo na produção habitacional do município lotes que não necessariamente atendem a população de baixa renda e que são comercializados por valores fixados pelas empresas privadas, sem qualquer poder de interferência pela COHAB.<sup>520</sup>

Por isso, os lotes produzidos pela iniciativa privada e vendidos livremente, ou seja, que não foram usados para atender a demanda dos cadastrados na COHAB, não podem ser utilizados no cômputo da produção habitacional da companhia, como se estivessem atendendo a população de baixa renda do município através de programas públicos de moradia.

Além disso, a pesquisadora também ressalta que a COHAB:

[...] contabiliza, como sendo de produção pública e municipal, toda e qualquer unidade habitacional (lote, casa ou apartamento) originada de ações diretas ou indiretas da Companhia. Dessa forma, não só os lotes produzidos de modo informal pela população, através dos processos de ocupação de terras (públicas ou privadas) – quando regularizados pela COHAB-CT –, entram na soma da produção habitacional da Companhia, como também aqueles lotes que são produzidos e comercializados pela iniciativa privada, quando realizados no âmbito do programa de “parceria com a iniciativa privada”. Desta forma somam-se ações que são relativas à produção de moradias a ações que se resumem à prestação de serviços. Assim, unidades habitacionais não produzidas nem comercializadas pela COHAB-CT e, em alguns casos, tampouco destinadas ao

---

<sup>519</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 90.

<sup>520</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 90.

atendimento de sua fila, entram no cálculo da produção habitacional do Município.<sup>521</sup>

Percebe-se que não são claros os requisitos utilizados para contabilizar os lotes em que a COHAB realizou ações de “regularização fundiária”, que podem constituir-se tanto na pavimentação de apenas uma rua quanto na realização de todas as ações necessárias para a regularização.

Nesse sentido, é necessário que os dados de “produção” habitacional da COHAB sejam mais bem especificados, com a clara distinção do que foi realizado com recursos de cada programa habitacional e também da população que foi beneficiada com o quê. Só assim será possível identificar as ações que realmente tiveram impacto na melhoria das condições de acesso à moradia da população de baixa renda do município.

Analisando os programas existentes de acordo com os dados disponíveis é possível identificar algumas insuficiências em relação aos programas habitacionais realizados pelo município de Curitiba através de sua companhia de habitação, a COHAB.

Primeiramente, o caráter jurídico da companhia é dúbio, pois apesar de prestar um serviço que deveria ser público, sua conformação jurídica é de sociedade de economia mista, que tem como função a exploração de uma atividade econômica.

Assim, a COHAB acaba por atender a demanda da população exclusivamente pela venda de imóveis e lotes urbanizados, o que não é o suficiente para dar acesso à moradia às famílias de baixa renda. Ademais, não foi constatada a existência de nenhum subsídio habitacional fornecido com recursos municipais.

Sabe-se que o número de inadimplentes com os financiamentos realizados pela COHAB é bastante alto, de tal forma que esta lançou há pouco uma nova forma de renegociação das dívidas, pela Lei Municipal n. 13.088/09. Ademais, a relação entre a companhia e os compradores dos imóveis ofertados é meramente contratual, de forma que, se não pagarem as prestações, estes poderão ser despejados, mesmo não tendo outra opção de moradia, o que contraria gravemente os preceitos do direito à moradia já indicados.

---

<sup>521</sup> ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba*, p. 97.

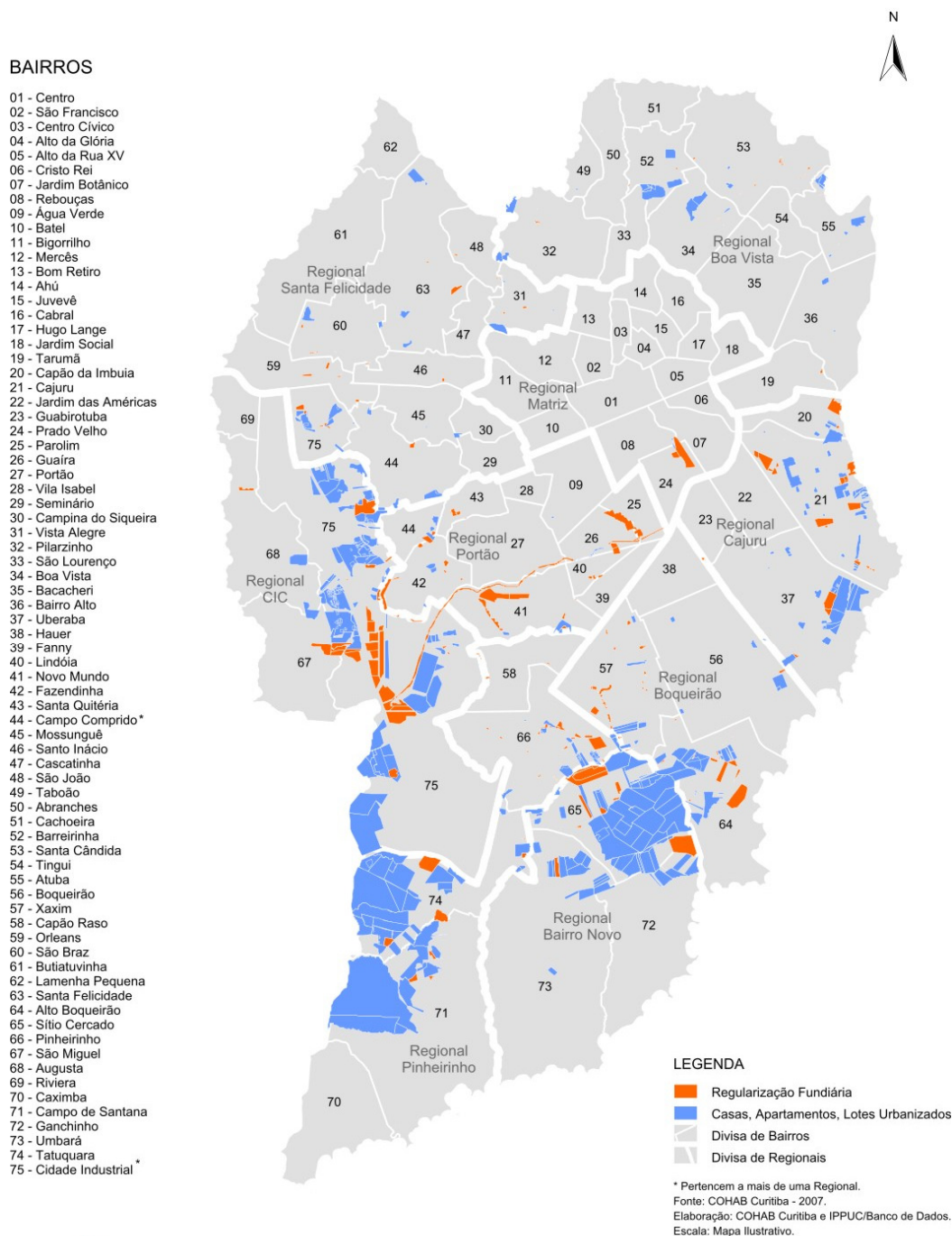
Outra questão é em relação à localização dos empreendimentos realizados pela COHAB, em geral distantes das áreas já servidas com infraestrutura. Como indicado acima, os equipamentos e infraestrutura públicos são construídos paulatinamente pela Prefeitura, o que pode levar anos.

O principal argumento utilizado pelos agentes da Prefeitura Municipal para justificar a escolha das áreas é o do preço da terra. Entretanto, existem meios de controle do valor da terra que não são utilizados pela Prefeitura Municipal, como apontado na análise do elemento “custo acessível”. Uma política pública efetiva de regulação do valor da terra certamente permitiria que áreas urbanas vazias e dotadas de infraestrutura pudessem ser disponibilizadas para construção de habitação popular.

O mapa abaixo, produzido pelo IPPUC, mostra as áreas onde estão localizadas as ações da COHAB, tanto de regularização fundiária como de construção de casas e lotes.

# MAPA 11 – Realização da COHAB em Curitiba de 1967 a 2006<sup>522</sup>

## Produção da COHAB Curitiba - 1967 a 2006



**IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - SIN - Banco de Dados**

:: Rua Bom Jesus, 669 :: Cabral :: Curitiba :: Paraná :: CEP 80035-010 :: Fone (41) 3250-1414 :: Fax (41) 3254-8661 :: E-Mail [ippuc@ippuc.org.br](mailto:ippuc@ippuc.org.br) ::

<sup>522</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



Outro indicador para este elemento é a “**existência de programas de regularização fundiária para imóveis e terrenos ocupados por população de baixa renda**”.

Em Curitiba, a Lei Municipal n. 9.460/98 dispõe sobre a regularização fundiária dos parcelamentos irregularmente implantados até 31 de dezembro de 1993, estabelecendo critérios para a regularização destes assentamentos. Entre eles estão: comprovação da irreversibilidade do parcelamento implantado e possibilidade de utilização de parâmetros diferenciados para regularização.<sup>523</sup>

Esta lei flexibiliza vários dos requisitos técnicos e urbanísticos usualmente adotados no município, de forma a possibilitar a regularização, como:

[...]

- dispensa de doação de áreas institucionais para parcelamentos inferiores a 20.000m<sup>2</sup>;
- possibilita a regularização de quaisquer parcelamentos do solo, independente das zonas de uso do solo onde se localizem;
- permite o parcelamento de dívidas de IPTU;
- possibilita a redução das dimensões mínimas do sistema viário e do tamanho dos lotes estabelecidas pela Lei Municipal 2942/66;
- dispensa das garantias (caução) para o parcelamento a critério da Prefeitura;
- permite a implantação da infra-estrutura mínima reduzida para a regularização fundiária;
- possibilita a instituição de novas indicações fiscais dos lotes e o lançamento do IPTU após aprovado o projeto de regularização, independente da época de sua implantação.<sup>524</sup>

Mesmo com a diminuição dos requisitos, ainda são apontados alguns obstáculos para a realização da regularização, entre eles:

[...]

- escassez de áreas dentro do perímetro do loteamento a serem destinadas a equipamentos comunitários;
- obrigatoriedade de doação de áreas em dobro no entorno do loteamento, no caso de se verificar a impossibilidade de doação no próprio local;
- dificuldade de realocação de famílias residentes em áreas de preservação ambiental, áreas de risco e áreas reservadas ao sistema viário;
- problemas quanto à comprovação da propriedade das áreas.<sup>525</sup>

---

<sup>523</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 117.

<sup>524</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 117.

<sup>525</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 118.

Também foram criados pelo município os SEHIS (Setores Especiais de Habitação de Interesse Social), similares às ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) criadas pelo Estatuto da Cidade. Estes setores correspondem a áreas nas quais há interesse público em “ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo”<sup>526</sup>.

Existe no município o Programa de Urbanização e Regularização Fundiária, voltado para famílias de menor renda, podendo ser feita a regularização no terreno já ocupado pela família ou seu reassentamento quando há risco de permanecer no local. O principal objetivo deste Programa é realizar a entrega do título definitivo de propriedade às famílias.<sup>527</sup>

Esse programa também realiza ações de recuperação ambiental e de melhoria na qualidade de vida das famílias, através da “promoção, mobilização e organização das comunidades, educação sanitária e ambiental, implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda e integração nos serviços e programas sociais”<sup>528</sup>.

As ações de regularização fundiária são sempre precedidas de ações de urbanização, com a instalação de sistema de drenagem, rede de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica, iluminação pública e revestimento das vias. Ainda, são construídos equipamentos comunitários, como creches, escolas, unidades de saúde, áreas de lazer etc.<sup>529</sup>

Para atuação nas ocupações irregulares existentes, o município criou parâmetros de hierarquização, de forma que a intervenção dá-se primeiro nas áreas consideradas mais precárias. Os primeiros critérios foram assim definidos em 2000:

- [...]
- condições topográficas;
- grau de consolidação;
- situação de risco e insalubridade;
- acessibilidade e categoria de acesso;

---

<sup>526</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 120.

<sup>527</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 185.

<sup>528</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 185.

<sup>529</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 187.

- infra-estrutura;
- situação dominial (propriedade da área);
- viabilidade de regularização fundiária;
- demanda por reassentamento.<sup>530</sup>

Em 2006 foi criado o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, que estabeleceu critérios de localização para a priorização das intervenções, quais sejam:

- [...]
- Áreas de Proteção Ambiental – APAs;
  - áreas sujeitas à inundação;
  - rios do Anel de Conservação Sanitário Ambiental – Barigui, Belém Norte, Padilhas, Iguaçu, Bacacheri, Cachoeira e Antonio da Rosa;
  - rios objeto de projetos estratégicos da SMMA;
  - demais rios do município.<sup>531</sup>

De acordo com levantamento da Prefeitura Municipal estima-se das 397 ocupações irregulares contabilizadas até 2008 cerca de 30% esteja passando por algum processo de regularização.<sup>532</sup>

Em 2005, a atual administração da Prefeitura lançou o Programa Moro Aqui, que inclui ações de regularização fundiária e urbanização de ocupações irregulares. Os princípios deste programa não diferem dos acima explanados, mas para a realização de suas ações são buscados financiamentos externos, junto ao Governo Federal e entidades internacionais.<sup>533</sup>

A tabela 3 e o mapa 11, nas páginas anteriores, demonstram o número de imóveis regularizados pela COHAB desde 1985 e as áreas onde já houve a regularização fundiária.

Percebe-se que a COHAB realiza diversas ações de regularização fundiária, seguindo os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, já tendo beneficiado diversas famílias. Entretanto, algumas práticas realizadas por esta companhia devem ser analisadas mais detidamente.

Primeiramente, o fato de a COHAB tratar a regularização fundiária como um procedimento de venda dos terrenos. A partir de 1994 a COHAB firmou com

<sup>530</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 188.

<sup>531</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 188.

<sup>532</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 40.

<sup>533</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 189-190.

moradores de ocupações irregulares os chamados Termos de Concessão do Uso do Solo, como um modo de iniciar o procedimento de regularização. Apesar do nome dado, na realidade estes termos têm o conteúdo de um contrato de compra e venda, e efetivamente exige dos moradores o pagamento de parcelas, para posterior aquisição do terreno.

Esses contratos foram firmados pela COHAB com os moradores de praticamente todas as ocupações irregulares de Curitiba até 2002, aproximadamente. Dessa forma, eles foram utilizados para concessão do uso do solo de todos os terrenos onde se localizavam essas ocupações irregulares, mesmo aqueles que não eram de propriedade da COHAB. Isso significa que a COHAB estava vendendo imóveis que não lhe pertenciam, e ainda estava recebendo altos valores dos moradores por algo que nunca lhes poderia ser transferido.

Em vista disso, no ano de 2002 o Ministério Público do Estado do Paraná ingressou com Ação Civil Pública em face da COHAB para anulação destes Termos, em razão da evidente ilegalidade de seu conteúdo.<sup>534</sup> Em 2006, o juiz de primeira instância decidiu por anular os contratos referentes às áreas que ainda não tinham sido regularizadas. O Tribunal de Justiça do Estado manteve a decisão. Atualmente o Superior Tribunal de Justiça analisa recurso interposto pela COHAB.

Apesar de todas as consequências geradas por estas ações inadequadas, a COHAB continua encarando os procedimentos de regularização fundiária como processos de venda dos terrenos ocupados pelas famílias. Atualmente, esta companhia realiza acordos com os proprietários formais dos imóveis ocupados (especialmente sendo estas companhias com capital público, como URBS e CURITIBA S.A.), de forma a passar a ser a entidade responsável pela venda dos terrenos aos ocupantes. Em muitos casos, moradores de ocupações consolidadas, com mais de 20 anos de existência, que preenchem todos os requisitos para usucapir, têm de comprar os imóveis dos quais são materialmente proprietários.

Ademais, a COHAB não reconhece o uso de instrumentos jurídicos estabelecidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, como a usucapião. Os moradores de ocupações irregulares são desaconselhados pela companhia a utilizar tais instrumentos para regularizar suas ocupações, e mesmo quando têm ações de

---

<sup>534</sup> Ação Civil Pública n. 38.910/2004, da 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

usucapião, até mesmo em face da própria COHAB, são forçados por esta a continuar pagando por seus Termos de Concessão de Uso, sob ameaça de despejo.

Essas informações confirmam a crítica anteriormente feita, de que a atuação da COHAB acaba se revelando como de exploração econômica, ou seja, ela realiza um serviço público de regularização fundiária como agente do mercado imobiliário, de modo que ao invés de assegurar que os ocupantes tenham acesso a uma moradia digna acaba cumprindo a função de vender a eles os terrenos.

Também foi proposto como indicador para este elemento o “**número de pessoas que vivem nas ruas e em domicílios improvisados**”. Os dados sobre domicílios improvisados<sup>535</sup> são contabilizados pelo IBGE, mas os números de moradores de rua ainda são bastante imprecisos, apesar da recente iniciativa do Governo Federal de contabilizar essa população e as condições em que ela vive nas cidades brasileiras.

Dessa forma, os dados do CENSO do IBGE de 1991 indicavam para o município de Curitiba um total de 1.332 domicílios particulares improvisados, o que correspondia a 0,37% do total dos domicílios particulares. Já em 2000 este número baixou para 1.018 domicílios improvisados, representando 0,21% do total dos domicílios particulares naquele momento.

Destes, 121 domicílios estavam localizados em aglomerados subnormais em 2000, o que representava 0,32% dos domicílios particulares em aglomerados subnormais. Este dado revela que a porcentagem de domicílios improvisados em aglomerados subnormais é maior do que no total do município.

O primeiro levantamento nacional sobre a população de rua foi realizado em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome através da Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua, e demonstrou que em Curitiba 2.776 pessoas viviam nas ruas. A pesquisa foi aplicada a quem vive em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos,

---

<sup>535</sup> “Domicílio particular improvisado: domicílio localizado em unidade não-residencial – loja, fábrica, etc. – que não tinha dependências destinadas exclusivamente à moradia, mas que, na data de referência, estava ocupado por morador(es). Também foram considerados como domicílios particulares improvisados os prédios em construção; vagões de trem, carroças, tendas, barracas, trailers, grutas, aqueles situados sob pontes, viadutos, etc., que estavam servindo de moradia”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

túneis, depósitos, prédios abandonados, becos, lixões e ferro-velho ou passam a noite em albergues, abrigos, igrejas e casas de passagem e apoio.<sup>536</sup>

Duas observações são necessárias acerca destes dados. Primeiro, que a contagem precisa desta população é bastante difícil, especialmente em vista da grande mobilidade das pessoas, mas também porque muitas se recusam a responder os questionários, como foi mostrado no relatório da pesquisa aplicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por isso, tanto os dados sobre domicílios improvisados quanto sobre população de rua podem estar subdimensionados.

Segundo, que a categoria domicílios improvisados utilizada pelo IBGE abriga em parte população que foi considerada de rua na pesquisa realizada pelo Ministério, de forma que os dados dos dois levantamentos não podem ser somados sob pena de duplicar o cálculo, e também pelos levantamentos terem sido realizados com anos de diferença. O mais correto seria o estabelecimento de uma categoria única, que englobasse tanto a categoria do IBGE quanto a pesquisa do Ministério.

Outro indicador é o **“número de famílias que residem em cortiços ou assemelhados”**. Este indicador foi repetido no elemento “habitabilidade” e também no “acessibilidade” porque ele demonstra duas facetas do problema habitacional. De um lado os moradores de cortiços não têm condições mínimas de habitabilidade, em vista da própria conformação de um cortiço, que pressupõe espaços pequenos divididos por várias pessoas e cômodos compartilhados, como banheiro e/ou cozinha etc.

Por outro lado, o número de moradores de cortiço também representa um contingente populacional que não tem acesso à moradia digna, e deveria ser contabilizado nos cálculos para construção de novas moradias, e por isso deve ser incluído no elemento “acessibilidade”.

Os dados referentes à população residente em cortiço em Curitiba já foram esmiuçados anteriormente no elemento “habitabilidade”, e demonstram que existiam

---

<sup>536</sup> Notícia que divulga os resultados da primeira Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua encomendada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o monitoramento da situação e criação de políticas públicas específicas para esse seguimento. CRISTO, Luciana. Curitiba tem 2,7 mil moradores de rua. *Paraná Online*. 30 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/293281/?noticia=CURITIBA+TEM+27+MIL+MORADORES+DE+RUA>>. Acesso em: 15 jan. 2010 e BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua*, p. 7.

aproximadamente 1.132 domicílios do tipo cômodo no ano 2000 em Curitiba, números que podem representar a necessidade de construção de novas moradias.

Para este elemento também foi proposto o indicador **“número de famílias que residem em aglomerados subnormais, áreas de preservação ambiental, áreas de risco, ou qualquer outra que não permita sua permanência segura e efetiva”**.

Os dados relativos aos aglomerados subnormais, domicílios com condição de ocupação como “outra condição”<sup>537</sup>, ou com condição de ocupação do terreno “outra condição”<sup>538</sup> para o município de Curitiba já foram demonstrados em um indicador para o elemento “segurança jurídica da posse”, pois estes dados também podem representar pessoas que residem em um imóvel do qual não tem garantia de permanência.

Quanto à porcentagem de domicílios em áreas de preservação ambiental ou de risco, a Prefeitura Municipal de Curitiba fez um levantamento em 2005 em algumas ocupações irregulares e constatou que 63% estavam localizadas parcial ou totalmente em áreas de preservação permanente, 11% situavam-se em áreas de proteção ambiental, 3% em situação de risco por estarem junto a ferrovias, 14% sob linhas de alta tensão e 38% em áreas sujeitas a inundações.<sup>539</sup>

Outro levantamento, feito com fotos aéreas de 2002/2003, realizou a contagem do número de domicílios em área de preservação permanente, com base no mapa de ocupações irregulares e no lançamento de faixas de 30 e 50 metros de proteção ao longo dos rios. Dessa forma, existiriam aproximadamente 13.136 domicílios em ocupações irregulares nas áreas de preservação permanente à época.<sup>540</sup>

Além desses dados, um quadro produzido pelo IPPUC com informações coletadas em pesquisa de campo realizada entre novembro de 1999 e abril de 2000,

---

<sup>537</sup> “Outra condição – quando era ocupado de forma diferente das anteriormente relacionadas. Incluiu-se, neste caso: o domicílio cujo aluguel, pago por morador, referia-se à unidade domiciliar em conjunto com unidade não-residencial – oficina, loja, etc. – quando a família residisse em domicílio localizado em estabelecimento agropecuário arrendado, ou ainda o domicílio ocupado por invasão”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

<sup>538</sup> “Outra condição – quando o terreno onde se localizava o domicílio apresentava situação diferente das anteriormente relacionadas. Incluíram-se nesta situação os casos de invasão de terreno”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 232.

<sup>539</sup> Cada ocupação pode ter sido classificada em mais de um tipo de risco. CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 82-84.

<sup>540</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Regularização Fundiária em áreas de preservação permanente*, p. 162.

mostra as ocupações irregulares por situação de risco, como faixa de drenagem, área sujeita a inundação, valeta a céu aberto, faixa de ferrovia, faixa de alta tensão.

TABELA 4 – Áreas e domicílios de ocupações irregulares por situação de risco por regionais em Curitiba em 1999 e 2000<sup>541</sup>

Áreas e Domicílios de Ocupações Irregulares por Situação de Risco por Regionais em Curitiba - 1999-2000

Regional	Faixa de Drenagem		Sujeita a Inundação		Valeta a Céu Aberto		Faixa de Ferrovia		Faixa de Alta Tensão	
	Área <sup>(1)</sup>	Domicílios <sup>(2)</sup>	Área	Domicílio	Área	Domicílio	Área	Domicílio	Área	Domicílio
Bairro Novo	13	5955	12	4245	16	4510	2	230	8	1983
Boa Vista	27	2522	19	1462	20	2203	0	320	5	699
Boqueirão	16	2250	11	1314	11	1934	3	6178	3	382
Cajuru	7	3637	15	5871	21	11030	15	-	5	3114
Matriz	1	200	-	-	1	200	-	368	-	-
Pinheirinho	14	1530	22	3464	19	3105	1	-	14	2197
Portão	24	4911	39	9899	37	9713	0	-	23	5477
Santa Felicidade	21	2466	26	3369	23	3768	0	-	2	219
Total <sup>(5)</sup>	123	23471	144	29624	148	36463	21	7096	60	14071

FONTE: IPPUC-Banco de Dados (Pesquisa de Campo<sup>3</sup>), COHAB-CT

Nota:<sup>(1)</sup> Uma mesma área pode estar em mais de uma situação de risco.

<sup>(2)</sup> Total de Domicílios da Área

<sup>(3)</sup> Pesquisa de Campo Realizada no Período de nov./99 a abr/2000

<sup>(4)</sup> Não está incluída Áreas em Situação de Risco nas Áreas de Preservação Ambiental e Risco de Inundação - Projeto El Ninho

Essas informações municipais permitem notar que foram feitos três estudos em épocas diferentes, com metodologias de coleta e análise de dados completamente distintas, o que não possibilita realizar comparações acerca da diminuição ou aumento do número de domicílios em áreas de risco. Seria necessário que o município estabelecesse uma padronização em relação à coleta e análise de dados, e incluísse nos estudos outras áreas, não apenas as situadas em ocupações irregulares, de modo a permitir uma análise da situação de todo o município.

O mapa da página seguinte, produzido pelo IPPUC com dados de 1998, mostra as áreas de ocupação irregular e as áreas sujeitas à inundação no município.

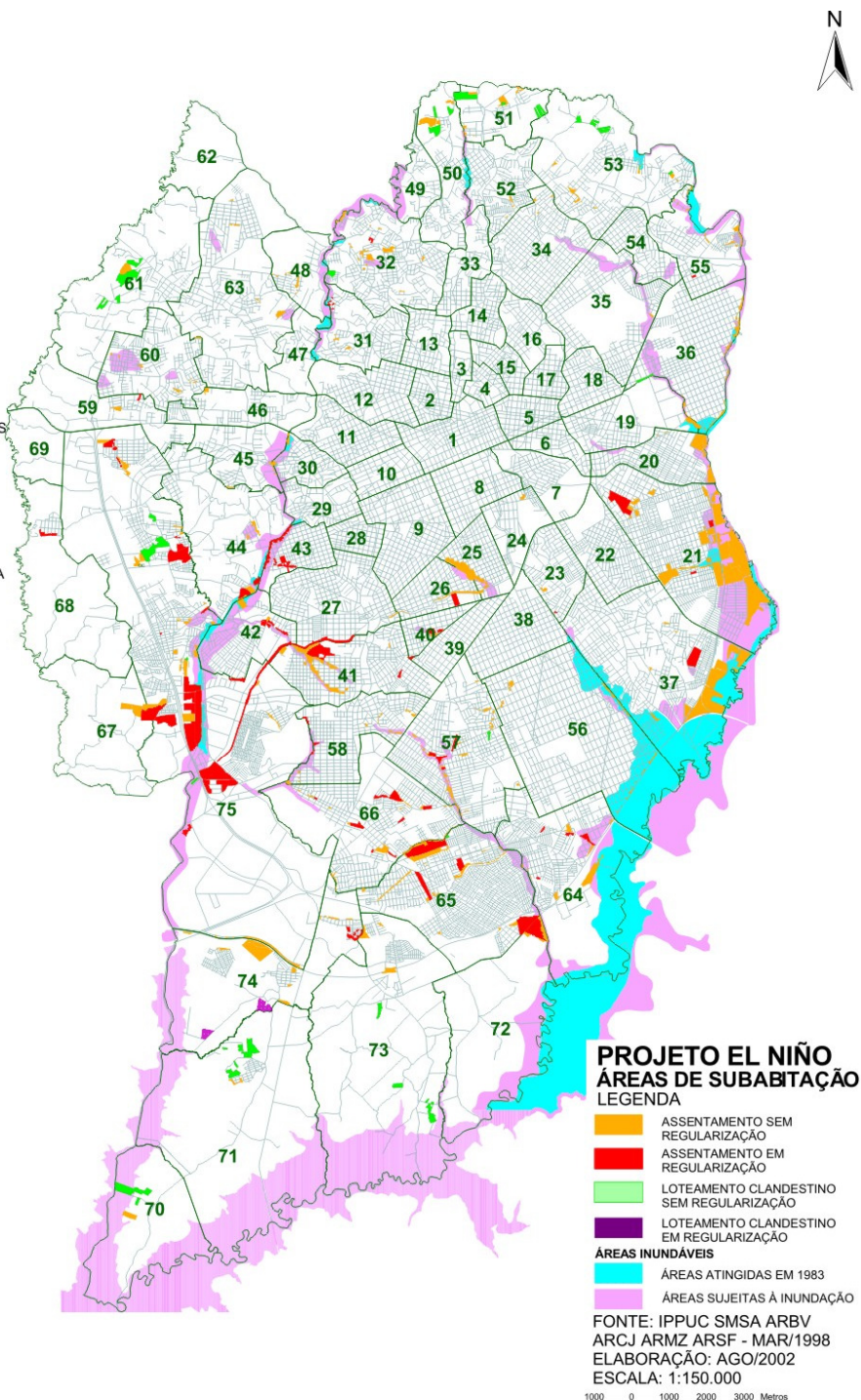
<sup>541</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



## MAPA 12 – Áreas de subabitação e áreas inundáveis em Curitiba em 1998<sup>542</sup>

### BAIRROS

- 01-CENTRO
- 02-SÃO FRANCISCO
- 03-CENTRO CÍVICO
- 04-ALTO DA GLÓRIA
- 05-ALTO DA RUA XV
- 06-CRISTO REI
- 07-JARDIM BOTÂNICO
- 08-REBOUÇAS
- 09-ÁGUA VERDE
- 10-BATEL
- 11-BIGORRILHO
- 12-MERCÊS
- 13-BOM RETIRO
- 14-AHÚ
- 15-JUVEVÉ
- 16-CABRAL
- 17-HUGO LANGE
- 18-JARDIM SOCIAL
- 19-TARUMÁ
- 20-CAPÃO DA IMBUIA
- 21-CAJURU
- 22-JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23-GUABIROTUBA
- 24-PRADO VELHO
- 25-PAROLIN
- 26-GUAÍRA
- 27-PORTÃO
- 28-VILA IZABEL
- 29-SEMINÁRIO
- 30-CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31-VISTA ALEGRE
- 32-PILARZINHO
- 33-SÃO LOURENÇO
- 34-BOA VISTA
- 35-BACACHERI
- 36-BAIRRO ALTO
- 37-UBERABA
- 38-HAUER
- 39-FANNY
- 40-LINDÓIA
- 41-NOVO MUNDO
- 42-FAZENDINHA
- 43-SANTA QUITÉRIA
- 44-CAMPO COMPRIDO
- 45-MOSSUNGUÉ
- 46-SANTO INÁCIO
- 47-CASCATINHA
- 48-SÃO JOÃO
- 49-TABOÃO
- 50-ABRANCHES
- 51-CACHOEIRA
- 52-BARREIRINHA
- 53-SANTA CÂNDIDA
- 54-TINGÚI
- 55-ATUBA
- 56-BOQUEIRÃO
- 57-XAXIM
- 58-CAPÃO RASO
- 59-ORLEANS
- 60-SÃO BRAZ
- 61-BUTIATUVINHA
- 62-LAMENHA PEQUENA
- 63-SANTA FELICIDADE
- 64-ALTO BOQUEIRÃO
- 65-SÍTIO CERCADO
- 66-PINHEIRINHO
- 67-SÃO MIGUEL
- 68-AUGUSTA
- 69-RIVIERA
- 70-CAXIMBA
- 71-CAMPO DE SANTANA
- 72-GANCHINHO
- 73-UMBARÁ
- 74-TATUQUARA
- 75-CIDADE INDUSTRIAL



**IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA**  
SUPERVISÃO DE INFORMAÇÕES  
Rua Born Jesus, 669 - Cabral - Curitiba - Paraná - Brasil - CEP 80.035-010 - Fone: (55 41) 3250-1414 - Fax: (55 41) 3254-8661 - E\_mail: geo@ippuc.org.br  
SETOR DE GEOPROCESSAMENTO  
CE

<sup>542</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancomedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Outro indicador é o “**número de famílias que residem em imóveis depreciados, que não têm mais possibilidade de uso**”.

Como visto anteriormente, a análise do número de imóveis depreciados dependeria de estudos específicos, os quais não foram encontrados para o município de Curitiba.

Também foi proposto para este elemento o indicador “**número de famílias que vivem em situação de coabitação familiar não intencional**”.

Para este, podem ser usados os dados do CENSO do IBGE para famílias conviventes<sup>543</sup>. Entretanto, este índice mede tanto as famílias que viviam juntas intencionalmente quanto aquelas que não tinham outra opção de moradia, o que faz com que haja certa distorção em relação ao indicador proposto.

Assim, para o município de Curitiba, os dados do CENSO de 2000 indicam a existência de 21.610 domicílios com famílias conviventes à época, o que representava 4,58% do total de domicílios particulares permanentes, correspondendo à aproximadamente 44.925 famílias.<sup>544 545</sup>

Retirando deste número a porcentagem de famílias que convivem intencionalmente ter-se-ia o número de habitações que seria necessário para atender o direito à moradia dessa parcela da população.

Outro indicador é o “**número de famílias que vivem em situação de adensamento excessivo**”. Este dado também é indicativo do elemento “habitabilidade”, pois pode representar uma necessidade de aumento da casa para atender a todos os seus moradores.

Em relação ao elemento “acessibilidade”, este indicador poderá representar uma parcela da população que precisa de casa própria, seja porque não há possibilidade ampliação do espaço da casa onde habita ou porque não há interesse em continuar residindo na mesma casa. Para uma análise mais precisa deste indicador seria necessário retirar do cálculo o número de famílias conviventes.

Na falta desses dados mais específicos para o município de Curitiba, pode-se usar o levantamento do CENSO de 2000 realizado pelo IBGE como uma aproximação, o qual já foi apresentado no elemento “habitabilidade”.

---

<sup>543</sup> “[...] as famílias com, no mínimo, duas pessoas cada uma, que conviviam no mesmo domicílio particular, na data de referência”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 244.

<sup>544</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*, p. 156.

<sup>545</sup> Não foram encontrados dados relativos ao CENSO de 1991.

O próximo indicador apontado para este elemento é a “**existência de leis e normas administrativas que imponham restrições e punições ao abandono injustificado de imóveis**”.

Foram pesquisadas leis, decretos e resoluções municipais desde 1958, que tinham relação com o tema, nos sites da Câmara Municipal<sup>546</sup> e da Prefeitura Municipal<sup>547</sup>. Também foram buscadas leis citadas em documentos oficiais.

Não foi encontrada nenhuma norma que estabelecesse restrições ou punições específicas ao abandono injustificado de imóveis. As únicas disposições que de alguma forma abordam o tema estão na Lei do Plano Diretor e na Lei de Adequação do Plano Diretor.

A primeira, Lei Municipal n. 2.828/1966, estabelece como objetivo da Política de Renovação Urbana a promoção da utilização de terrenos não aproveitados em correspondência com as necessidades sociais da comunidade.<sup>548</sup>

Como instrumentos para implantação desta Política são elencados:

- a) - desapropriação ou aquisição de imóveis, por utilidade pública ou interesse social;
- b) - construção ou reconstrução de ruas, parques, praças e outros equipamentos urbanos;
- c) - venda, permuta, concessão ou permissão de uso da propriedade, adquirida por interesse social, em áreas de Renovação Urbana, pelo seu justo valor;
- d) - facilidades fiscais em retribuição à execução de um programa voluntário de reparação e reabilitação da edificação e outras melhorias;
- e) - imposição de penalidades adequadas pelo não cumprimento de intimação objetivando a construção de passeios, muros, pinturas, instalações e outras melhorias que por força de lei e regulamentos deverão existir em bom estado de conservação.<sup>549</sup>

---

<sup>546</sup> CÂMARA Municipal de Curitiba. Sistema de Proposições Legislativas. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>547</sup> PREFEITURA Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>548</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 2.828*, de 10 de agosto de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Art. 48, ponto 4. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/220b4938c3c8e905032568040054c58f/4f002a4b269f9778032569030076548f?OpenDocument&Highlight=0,moradia>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>549</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 2.828*, de 10 de agosto de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Art. 49. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/220b4938c3c8e905032568040054c58f/4f002a4b269f9778032569030076548f?OpenDocument&Highlight=0,moradia>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Percebe-se que tais instrumentos poderiam ser utilizados para uma política de utilização de imóveis abandonados, que estão apenas sendo utilizados para especulação imobiliária. Entretanto, não são estabelecidas restrições e punições à prática do abandono.

A Lei Municipal n. 11.266/04, que trata da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade também dispõe sobre o tema, indicando como objetivo geral da política de desenvolvimento urbano a “*regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da Cidade*”<sup>550</sup>. Este objetivo demonstra a necessidade de o poder público municipal utilizar instrumentos para realizar a regulação e controle do uso e ocupação do solo, o que deve ser feito no caso dos imóveis abandonados.

Esta mesma lei estabelece como uma das diretrizes gerais da política urbana de Curitiba “*evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade*”<sup>551</sup>, que corrobora com a posição de que deve haver restrições e punições para o abandono de imóveis injustificadamente.

Entretanto, apesar dessas previsões normativas, os únicos instrumentos dispostos nesta lei que podem assegurar a realização dessas premissas são os mesmos estabelecidos no Estatuto da Cidade, quais sejam, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o imposto predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Isso significa que o município não estabeleceu nenhum instrumento novo para a realização do controle do uso do solo, que pudesse coibir o abandono de imóveis.

Além disso, apesar de a Lei de adequação do Plano Diretor ter indicado o uso de tais instrumentos para o município de Curitiba, estes não foram regulamentados na forma como prevê o Estatuto da Cidade, de modo que ainda não podem ser aplicados no município.

---

<sup>550</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 11.266*, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Art. 6º, VIII. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Plano_Diretor.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>551</sup> CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 11.266*, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Art. 7º, X. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Plano_Diretor.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Isso demonstra que apesar dos princípios do Plano Diretor e da Lei de adequação do Plano Diretor estabelecerem a necessidade de controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar o uso da terra de forma especulativa, não existem instrumentos que possam coibir tais práticas. Assim, pode-se considerar que o município de Curitiba não tem normas que imponham restrições e punições ao abandono injustificado de imóveis.

O último indicador para este elemento é o “**número de imóveis abandonados**”. Como já visto, este número pode ser aproximado através do uso da categoria “domicílio vago”<sup>552</sup> do IBGE, com a ressalva de que nesta classificação ficam de fora os “domicílios coletivos”<sup>553</sup> que também podem estar abandonados, como hotéis, presídios, conventos, prédios públicos em geral, que podem, passando por uma reestruturação, servir para moradia.

No município de Curitiba o CENSO de 1991 do IBGE identificou 32.124 domicílios particulares permanentes vagos, perfazendo 9,16% do total de domicílios particulares permanentes. Em 2000, este número subiu para 56.316 domicílios, perfazendo o total de 11,95% do total de domicílios particulares permanentes.

Levantamento realizado pelo município em relação aos lotes vagos<sup>554</sup> indica a existência de 60.441.082,50 m<sup>2</sup> vagos nas diversas zonas do município. A tabela a seguir permite conhecer melhor a proporção de lotes vagos em cada zona.<sup>555</sup>

---

<sup>552</sup> É o “[...] domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 234.

<sup>553</sup> “Domicílio coletivo: estabelecimento ou instituição onde a relação entre as pessoas que nele habitavam na data de referência estava restrita a normas de subordinação administrativa. São exemplos de domicílio coletivo: hotéis, pensões, presídios, cadeias, penitenciárias, quartéis, postos militares, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e clínicas - com internação - motéis, campings, etc”. IBGE. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*, p. 233.

<sup>554</sup> O estudo não indica se o conceito utilizado é o mesmo do IBGE.

<sup>555</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais*, p. 48.

TABELA 5 – Disponibilidade de áreas vagas no município de Curitiba<sup>556</sup>

Tabela — Disponibilidade de áreas vagas no município

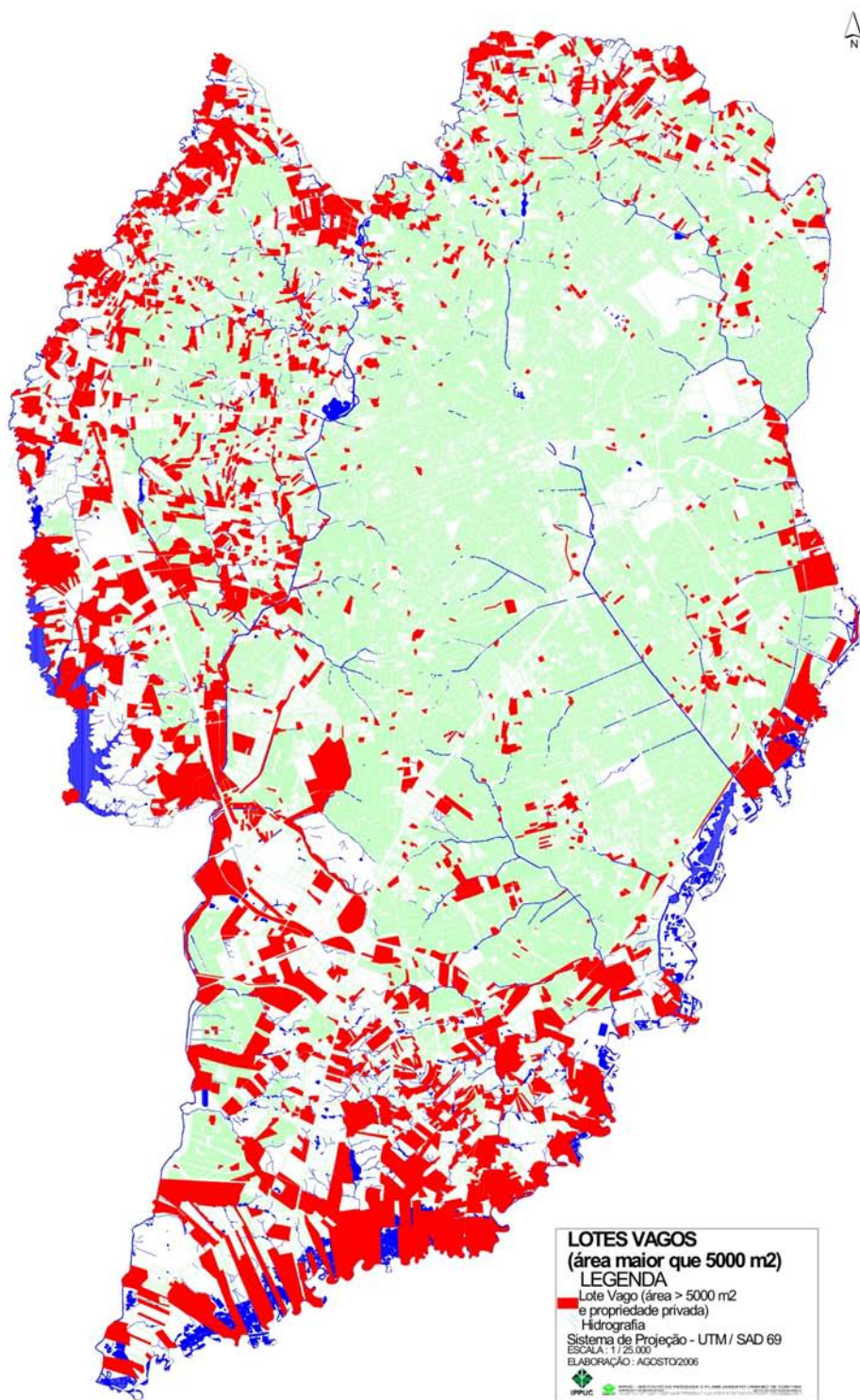
ZONA	ÁREA TOTAL DE LOTES VAGOS (M <sup>2</sup> )	% DE ÁREA DE LOTES VAGOS SOBRE A ÁREA LÍQUIDA DA ZONA	VALOR MÉDIO (R\$/M <sup>2</sup> )
ZONAS RESIDENCIAIS SEHIS, SE-OI, ZR-2, ZR-3, ZR-4, ZR-OC, ZR-U	21.134.680,82	12%	DE 30,49 A 196,52
APA	20.166.426,13	31,30%	33,79
OUTRAS ZONAS	19.139.975,55	17,10%	
TOTAL	60.441.082,50	17,20%	86,82

A tabela mostra que a maior parte das áreas vazias está localizada nas zonas residenciais, correspondendo a mais de 34% dos lotes vagos. As áreas vazias em área de preservação ambiental estão em segundo lugar, com pequena diferença. O mapa a seguir, elaborado pelo IPPUC, indica a localização dos lotes vagos, porém, apenas considera os lotes com mais de 5.000 m<sup>2</sup> e que sejam de propriedade particular. Não há indicação da data do levantamento dos dados.

<sup>556</sup> “Esse levantamento, não identifica as condições de utilização dos lotes, muitos deles não edificáveis, por situarem-se em áreas de preservação permanente, sob linhas de alta tensão, por possuírem grandes declividades ou serem atingidos por bosques nativos relevantes e sistema viário”. Não consta a data do levantamento. CURITIBA, Prefeitura Municipal; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Planos Setoriais*, p. 48.



MAPA 13 – Lotes vagos em Curitiba – sem data<sup>557</sup>



<sup>557</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

Outro dado levantado pelo IPPUC que pode ajudar na identificação dos imóveis abandonados é o número de edificações abandonadas invadidas e transformadas em mocos em Curitiba. Um levantamento realizado no período de janeiro de 2005 a maio de 2006 indica a existência de 163 habitações abandonadas e invadidas, conforme se nota na tabela abaixo.

TABELA 6 – Número de edificações abandonadas, invadidas e transformadas em mocos nas regionais em Curitiba de 2005 a 2006<sup>558</sup>

Número de Edificações Abandonadas Invadidas e Transformadas em Mocos nas Regionais de Curitiba no Período de 01/01/05 a 10/05/06

Regional	Total
Matriz	38
Boqueirão	12
Cajuru	27
Boa Vista	32
Santa Felicidade	18
Portão	21
Pinheirinho	4
Bairro Novo	6
CIC	5
<b>Total</b>	<b>163</b>

Fonte: SMU - Maio/2005.  
Elaboração: IPPUC/Banco de Dados

Pelos dados apresentados pode-se notar que a regional Matriz, na qual se localizam os bairros mais centrais da cidade, é a que tem maior número de “mocos”, como também são chamados os cortiços.

Dessa forma, é possível concluir que faltam informações que possibilitem unificar os dados referentes a domicílios vagos e terrenos vazios, e que possam diferenciar os imóveis e terrenos que tenham condições de servir para moradia e aqueles que devem cumprir outra função, como preservação ambiental. De qualquer modo, os dados apresentados demonstram que Curitiba tem um grande número de domicílios e terrenos abandonados que poderiam ser utilizados para moradia.

A análise dos indicadores do elemento “acessibilidade” mostra que faltam dados para mensurar precisamente situações como as da população de rua, dos

<sup>558</sup> INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Curitiba em Dados*. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



cortiços, dos domicílios improvisados e depreciados, dos imóveis abandonados entre outras.

Em relação aos programas de habitação e de regularização fundiária, vê-se que a atuação da COHAB tenta abranger a população necessitada e oferece diversos tipos de programa, entretanto, o modo de atuação da companhia acaba caracterizando-se pela exploração econômica da atividade habitacional, não oferecendo subsídios com recursos municipais e cobrando para realizar regularização fundiária.

Alguns casos, como a caracterização dos domicílios em área de risco e abandonados, apresentam informações conflitantes e que não permitem uma visualização mais ampla e precisa da situação.

#### **4.7. Indicadores de localização**

Foram propostos quatro indicadores para o elemento “localização”.

O primeiro é o **“número de domicílios que estão distantes de equipamentos públicos básicos, como postos de saúde, escolas, áreas de lazer, terminais de transporte público etc”**.

Uma dificuldade de mensurar este indicador é a falta de um padrão do que seria uma distância adequada para cada equipamento público. Ademais, os equipamentos públicos devem estar todos mapeados na cidade para que se possa averiguar sua localização em relação aos bairros e áreas urbanas. O ideal seria um estudo minucioso das áreas mais populosas da cidade e da quantidade de equipamentos públicos na região.

Entretanto, considera-se que o fato de localizar as áreas da cidade que são menos atendidas pelos equipamentos já pode servir de base para algumas análises, podendo ser um fator de direcionamento de futuros investimentos.

O município de Curitiba apresenta no Plano Municipal de Desenvolvimento Social a localização da rede de equipamentos públicos municipais, como escolas, hospitais, creches, abrigos, casas para atendimento de idosos etc. Entretanto, não foram encontradas análises sobre a densidade dos bairros em comparação com os

equipamentos existentes, de forma que se pudesse perceber os locais menos atendidos.<sup>559</sup>

Outro indicador é o “**tempo médio de horas de viagem para ir ao trabalho e voltar**”, o qual também é de difícil mensuração em vista da necessidade de realização de pesquisas *in loco* com a população diretamente afetada para se perceber os locais onde o transporte é mais deficitário em relação à localização da moradia.

A Prefeitura Municipal de Curitiba realizou duas pesquisas de opinião em relação ao transporte público municipal que forneceram alguns dados interessantes sobre este tema. Dessa forma, a primeira pesquisa, realizada em 2002, na qual foram entrevistadas 1.855 pessoas, demonstrou o tempo de deslocamento dos moradores até seu destino final. Assim,

[...] depois de pegar o primeiro ônibus, verificou-se que 19% levou de 15 a 20 minutos, 14% de 20 a 25 minutos, 10% de 10 a 15 minutos e 10% de 25 a 30 minutos, abrangendo 53% do total. Observou-se também que 11% teve como tempo de viagem 60 minutos e que 36% levou entre 30 e 60 minutos.<sup>560</sup>

Percebe-se que grande parcela da população demorava mais de 30 minutos para chegar ao destino final. Infelizmente não existem dados sobre a localização dos moradores que responderam às pesquisas, o que poderia permitir a identificação de áreas menos atendidas pelo transporte coletivo.

A mesma pesquisa foi realizada em 2005, com 1.019 pessoas, e apresentou resultados bastante semelhantes: “*notou-se que 38% gastava de 31 a 60 minutos, 35% de 15 a 30 minutos e 15% até 15 minutos, não sendo expressivo os outros itens*”<sup>561</sup>. Nessa pesquisa o morador também foi perguntado sobre o principal motivo da viagem de transporte público, sendo a principal resposta “para ir trabalhar”, com 38% dos entrevistados, e a segunda “passar/lazer”, com 30%.<sup>562</sup>

Esses dados indicam que grande parcela da população leva mais de 30 minutos no transporte coletivo, e uma parte até mais do que uma hora. Levando-se em consideração que o sistema de transporte do município de Curitiba é considerado um dos mais avançados do mundo, com mais de 40 anos de

---

<sup>559</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Desenvolvimento Social*, p. 106 em diante.

<sup>560</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*, p. 14.

<sup>561</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*, p. 17.

<sup>562</sup> CURITIBA, Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*, p. 20.

planejamento, esses dados podem ser indicativos de que moradores de áreas mais distantes não estão tendo o mesmo atendimento de transporte público do que os moradores das áreas mais próximas ao centro.

As informações disponíveis não permitem uma caracterização do tempo de viagem realizado pela população que vive nas áreas mais afastadas do município.

O terceiro indicador para este elemento é o “**número de áreas não atendidas por transporte público**”; entretanto, não foram encontradas informações que permitissem mensurar este indicador no município de Curitiba.

O último indicador é o “**número de domicílios próximos a áreas de alta poluição ou outros riscos para saúde**”.

Também não foram encontradas informações específicas que pudessem mensurar este indicador no município de Curitiba. Um dos dados que poderiam ser levantados é o número de domicílios localizados próximos às áreas de lixão e aterro sanitário, como os que existem no bairro Caximba.

Dessa forma, em relação ao elemento “localização”, percebe-se que em geral os indicadores são difíceis de avaliar, pois demandam a produção de informações específicas, que deveriam ser levantadas através de pesquisas de campo e entrevistas. Entretanto, de modo geral, pode-se dizer que falta a caracterização das ocupações irregulares em relação ao atendimento por equipamentos e transporte público, pois não se encontrou nenhum dado específico mostrando as condições dessas ocupações em relação às demais áreas da cidade.

## CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi o de propor indicadores sociais que pudessem ser utilizados para o monitoramento do direito à moradia nos municípios brasileiros.

Para tentar atingi-lo foi preciso, primeiramente, compreender melhor o papel da moradia na concretização dos preceitos mínimos para uma vida digna, conhecer o tratamento que é dado ao direito à moradia no direito nacional e internacional, e entender os obstáculos existentes para a efetivação do direito à moradia na sociedade brasileira.

Para isso, no primeiro capítulo foi demonstrada a importância do direito à moradia para a vida dos seres humanos, e o modo como este está intrinsecamente relacionado à efetivação de outros direitos. Também foram apresentados os principais documentos legislativos internacionais e nacionais de proteção à moradia, e algumas correntes teóricas importantes que se posicionam no sentido de afirmar a autonomia e efetividade imediata deste direito.

Ainda no primeiro capítulo foram explanados alguns dos obstáculos existentes para a efetivação deste direito na sociedade brasileira, entre eles a questão da propriedade privada da terra, do mercado habitacional, das legislações urbanísticas e a falta de políticas públicas efetivas.

Também foi preciso, para atingir o objetivo principal, delimitar mais precisamente o conteúdo e os elementos do direito à moradia, o que foi feito no segundo capítulo, com a apresentação de documentos legislativos e de doutrinas que indicavam algumas bases para melhor compreensão deste direito.

Nesse ponto, decidiu-se por não apresentar um conceito final de direito à moradia, pois isso poderia levar a um fechamento de seu significado de forma a não abranger as mais diferentes realidades daqueles que não têm moradia digna. Assim, foram apenas apresentadas as idéias necessárias para que este direito estivesse suficientemente delimitado.

A escolha dos elementos do direito à moradia foi feita em razão da alta aceitação que têm os elementos estabelecidos pelo Comentário n. 4 do PIDESC entre os autores que trabalham com o tema, mesmo acreditando-se que existem

deficiências na conceituação de alguns elementos. Tentou-se suprir essas deficiências pela apresentação minuciosa de cada um, iniciando a exposição com uma situação real de violação de cada elemento, também como uma forma de aproximar os conceitos da realidade brasileira.

Outro motivo para utilização dos elementos do PIDESC foi a sua consolidação como parte de uma base legislativa internacional amplamente aceita. Acreditou-se que propor elementos para o direito à moradia sem uma base anterior de legitimação faria com que os indicadores propostos tivessem pouco respaldo.

Em seguida, no terceiro capítulo, houve a necessidade de conhecer melhor aspectos da teoria dos indicadores sociais, de forma a permitir a delimitação conceitual da abordagem que seria realizada em seguida e também entender as dificuldades e desafios da construção de indicadores sociais.

Este estudo levou à compreensão de que não se conseguiria realizar uma proposta de “sistema de indicadores”, no sentido de que cada indicador corresponderia a uma matriz numérica que, somada às demais, geraria um resultado final que pudesse ser usado comparativamente. As dificuldades para criar um sistema de indicadores nesse formato são inúmeras, e para a autora iniciariam pela falta de conhecimentos estatísticos. Por isso, optou-se por realizar apenas uma proposta de indicadores simples, agrupados em torno de cada elemento do direito à moradia.

Para realização da proposta de indicadores foi necessário levar a cabo uma ampla pesquisa entre sistemas internacionais e nacionais de indicadores urbanos, a qual foi feita em documentos acadêmicos, publicações, e via internet. Decidiu-se por realizar uma breve explanação de cada sistema e dos indicadores utilizados, que ao final permitisse a comparação entre os diferentes conceitos empregados.

Essa pesquisa permitiu visualizar que: a) existiam muitos sistemas de indicadores para monitorar temas similares; b) não havia integração entre os sistemas existentes; c) não havia acordos conceituais sobre os dados a serem levantados, especialmente entre os sistemas internacionais e nacionais; d) alguns sistemas preocupavam-se em estabelecer indicadores “viáveis”, ou seja, que poderiam facilmente ser respondidos, e outros buscavam informações relevantes, mesmo que de difícil coleta.

Analisados os sistemas e indicadores existentes, decidiu-se que os indicadores a serem propostos tentariam responder aos diferentes aspectos de cada elemento do direito à moradia, ainda que ficasse clara de antemão a dificuldade de coletar dados para responder aos indicadores.

Essa decisão fez notar que seria difícil realizar estudos comparativos com os indicadores propostos, pois muitos dados não estariam disponíveis ou seriam coletados de formas diferentes em cada cidade.

Partiu-se então para a proposta de indicadores para os elementos do direito à moradia, realizada a partir dos indicadores já existentes anteriormente analisados. As maiores dificuldades para esta tarefa foram: encontrar termos “auto-explicativos” ou de fácil entendimento, que não necessitassem de grandes conceitos para sua compreensão; e redigir os indicadores de forma clara e precisa, abrangendo todo o conteúdo dos elementos do direito à moradia.

Por fim, no quarto e último capítulo, os indicadores propostos foram aplicados ao município de Curitiba. A decisão de realizar uma aplicação dos indicadores propostos teve duas motivações: a necessidade de realizar um “teste” com estes, para que incongruências e deficiências fossem sanadas; e a vontade de estudar concretamente a situação da moradia no município de Curitiba.

A escolha do município de Curitiba para a aplicação dos indicadores foi de ordem mais afetiva do que racional, pois o fato de morar neste município há oito anos e de trabalhar diariamente com violações ao direito à moradia muito motivaram a autora a conhecer mais profundamente esta realidade. O fato de Curitiba ser uma cidade modelo em planejamento urbano no mundo, conhecida pelo fato de “não ter favelas”, foi mais um estimulante detalhe.

Com a aplicação concreta dos indicadores pode-se corrigir falhas, melhorar incongruências e aceitar o fato de que não existem dados suficientes e precisos para responder aos indicadores propostos. A contínua repetição de que “não foram encontrados dados” levou em alguns momentos ao descrédito da proposta.

Entendeu-se, contudo, que a falta de dados também era uma resposta, que demonstrava claramente como algumas informações eram trazidas à tona e outras não. Mesmo assim, o levantamento de dados realizado revelou diversas facetas do direito à moradia em Curitiba que ainda precisariam ser mais bem exploradas.

Dessa forma, considerando o trabalho em seu todo, percebeu-se que as análises realizadas no percurso foram mais importantes do que os indicadores propostos ao final, e que talvez o objetivo concretizado no trabalho tenha sido o de contribuir para a avaliação dos indicadores existentes e apontar caminhos para propostas futuras.

Com isso, espera-se que o presente trabalho sirva como contribuição para o desenvolvimento de sistemas de indicadores que possam avaliar os aspectos fundantes do direito à moradia e que permitam conhecer melhor a realidade da população que tem este direito violado diariamente nos municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade-modelo"*. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em arquitetura). Universidade de São Paulo.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. 296 p.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 8. Ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 345 p.

BECKER, Laércio Alexandre. *Posse e moradia à luz da constituição*. Porto Alegre: Manas, 2009. 118 p.

BETO Richa recebe prêmio. *Caras sul*. 15 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.caras.com.br/secoes/caras-sul/noticias/beto-richa-recebe-premio/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Déficit Habitacional no Brasil: 2007*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2009. 128 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua: sumário executivo*. Brasília: 2008. 16 p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 231. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n. 591*, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.



\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto-lei n. 271*, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0271.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei Federal n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 2º, I. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Medida Provisória n. 2220*, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CÂMARA Municipal de Curitiba. Sistema de Proposições Legislativas. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/spl.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 216 p.

CARRANO, Pedro. Área de ocupação em Curitiba sofre segundo despejo forçado. *Brasil de Fato*. 26 jun 2009. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/area-de-ocupacao-em-curitiba-sofre-segundo-despejo-forcado>>. Acesso em: 15 de jan. 2010.

CHADE, Jamil. Banco Mundial cria nova linha internacional da pobreza. *Estadão*. 26 ago 2008. Disponível em <[http://www.estadao.com.br/internacional/not\\_int231143,0.htm](http://www.estadao.com.br/internacional/not_int231143,0.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CIFAL: Estratégias de Curitiba cumprem Objetivos do Milênio. *Portal Administrativo do Município*. Disponível em: <<http://www.pam.curitiba.pr.gov.br/geral/noticia.aspx?idf=14702>>. Acesso em: 15 jan 2010.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n° 4: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Observación general nº 7: el derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Tradução livre da autora. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

COMPANHIA de Habitação de Curitiba. Disponível em: <<http://novosite.cohabct.com.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CRISTO, Luciana. Curitiba tem 2,7 mil moradores de rua. *Paraná Online*. 30 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/293281/?noticia=CURITIBA+TEM+27+MIL+MORADORES+DE+RUA>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da (Org.). *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. 222 p.

CURITIBA. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 2.828*, de 10 de agosto de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/220b4938c3c8e905032568040054c58f/4f002a4b269f9778032569030076548f?OpenDocument&Highlight=0,moradia>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 2.942*, de 27 de dezembro de 1966. Normas para aprovação de arruamentos, loteamentos e desmembramentos de terrenos no Município de Curitiba. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/baac9fc8c6760aa5052568fc004fc17e/2948d98c3c037abd0325690300765835?OpenDocument>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 11.266*, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <[http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004\\_Lei\\_Plano\\_Diretor.pdf](http://www.ippuc.org.br/informando/tematicos/2004_Lei_Plano_Diretor.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Vereadores. *Lei Municipal n. 12.816*, de 01 de julho de 2008. Dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, altera dispositivos da Lei Municipal nº 9.802, de 3 de janeiro de 2000. Disponível em: <<http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/220b4938c3c8e905032568040054c58f/7802c063f1615f2303257480005edf00?OpenDocument&Highlight=0,moradia>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_, Prefeitura Municipal. *Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado: anexo III diagnóstico transporte coletivo e comercial*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Desenvolvimento Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Regularização Fundiária em áreas de preservação permanente*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2007.

\_\_\_\_\_; INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Planos Setoriais: relatório 2008*. Curitiba: IPPUC, 2008.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DENÚNCIA: duas famílias são despejadas no Tatuquara. *Centro de Mídia Independente*. 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2008/08/426270.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FAY, Marianne (Coord.). *The urban poor in Latin America: directions in development*. Washington, DC: World Bank, 2005. 266 p.

FERNANDES, José Carlos. A arquitetura vai ao cortiço. *Gazeta do Povo*. 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/colunistas/conteudo.phtml?id=916799>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microregiões geográficas*. Programa do Déficit Habitacional. Versão 1.5. Ano: 2004-2005. Disponível em: <[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GOLDSTEIN, Robert Justin. As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos. In: JABINE, Thomas B.; CLAUDE, Richard P. (Orgs.). *Direitos humanos e estatística: o arquivo posto a nu*. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: EDUSP, Núcleo de Estudos da Violência, 2007, p. 59-89.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Metodologia do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. (Série Relatórios Metodológicos, 25).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Comunicado da Presidência Número 9: PNDA 2007 – primeiras análises*. Brasília, 2008. (Pobreza e Mudança Social, 1). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/08\\_09\\_21\\_Pnad2007AnalisesPobreza.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_09_21_Pnad2007AnalisesPobreza.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Comunicado da Presidência Número 38: Pobreza, desigualdade e políticas públicas*. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/100112Comunicado38.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/100112Comunicado38.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Curitiba em Dados. Disponível em: <[http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_pesquisa.asp?ampliar=não](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_pesquisa.asp?ampliar=não)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

JABINE, Thomas B.; CLAUDE, Richard P. (Orgs.). Introdução. In:\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e estatística: o arquivo posto a nu*. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: EDUSP, Núcleo de Estudos da Violência, 2007, p. 21-23.

\_\_\_\_\_. Exame dos problemas dos direitos humanos por meio da estatística. In:\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. São Paulo: EDUSP, Núcleo de Estudos da Violência, 2007, p. 25-58.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001. 141 p.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. 7. ed. São Paulo: Livraria Francisco Alves, 1960. 182 p.

LIMA, Rosirene Martins. *Conflitos sócio-ambientais urbanos: o lugar como categoria de análise da produção de Curitiba/Jardim Icaraí*. Curitiba, 2007. 215 p. Tese

(Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003. 140 p.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARTINS, Andrea Cristina. *A busca pela proteção ao trabalho dos catadores de materiais recicláveis: análise da experiência do Instituto Lixo e Cidadania em Curitiba*. Ponta Grossa, 2007. 178 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil: 1992-2004. *Revista Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 12, p. 230-241, fev. 2006.

MORENO, Eduardo López. *Slums of the word: the face of urban poverty in the new millennium?* Nairobi: UN-HABITAT, 2003. 94 p.

MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (Orgs). *Como andam Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2009. 370 p.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte*. São Carlos, 2002. 373 p. Tese (Doutorado em Programa de Ecologia e Recursos Naturais). Universidade Federal de São Carlos.

\_\_\_\_\_; GONÇALVES, Éber; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. *et. al.* Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 15, 2006, Caxambu. Disponível em:<[http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_529.pdf](http://abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_529.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Maria Aparecida Machado; ESTEVES, Otávio de Avelar. *et al. Metodologia de construção do índice de qualidade de vida urbana dos municípios brasileiros (IQVU-BR)*. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_420pdf.](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_420pdf.)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Índice de Carência Habitacional: introdução*. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/metrodata/ich/index.html>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000. 203 p.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 17-39.

PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita Nunes da. Dinâmica imobiliária na região metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de F. (Orgs.). *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba*. Curitiba: Letra Capital, 2009. p. 295-314.

PREFEITURA Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria, 2003. 282 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. *Entenda os indicadores*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/indicadores/index.php?lay=ind1&id\\_ind=mor&nome\\_ind=Moradia](http://www.pnud.org.br/indicadores/index.php?lay=ind1&id_ind=mor&nome_ind=Moradia)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Índice de Gini*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *O que é o atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

REDAÇÃO O ESTADO DO PARANÁ. Beto Richa recebe prêmio de melhor prefeito. *Paraná Online*. 12 set. 2007. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/politica/news/260656/?noticia=BETO+RICHA+RECEBE+PREMIO+DE+MELHOR+PREFEITO>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

REGULARIZAÇÃO fundiária. Comunidade de carrinheiros no Boqueirão luta para não ser despejada de barracão em Curitiba. *Terra de Direitos*. 21 ago. 2006. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/noticias/habitacao-comunidade-de-carrinheiros-no-boqueirao-luta-para-nao-ser-despejada-de-barracao-em-curitiba/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

REUNIÃO do Fundo para Habitação de Interesse Social é cancelada por medida judicial. *Terra de Direitos*. 27 abr. 2009. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/noticias/reuniao-do-fundo-para-habitacao-de-interesse-social-e-cancelada-por-medida-judicial/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; PECHMAN, Robert M. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983. 71 p. (Coleção Primeiros Passos, 92).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SÃO PAULO. *Instrução Normativa SEHAB-G n. 01*, de 19 de fevereiro de 2004. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Bolsa Aluguel Municipal, nos termos da Resolução CMH nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUC\\_AONORMATIVASEHAB01-2004\\_1252606242.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUC_AONORMATIVASEHAB01-2004_1252606242.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 12, n. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica à luz de alguns exemplos. *Revista Jurídica Themis*, Edição Especial Semana Acadêmica do CAHS. Curitiba: CAHS, p. 57-83, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. The Right to Housing and the prevention of forced evictions in Brazil. In: DURAND-LASSERVE, Alain; ROYSTON, Lauren (Coords.).

*Housing their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries.* London: Earthscan, 2002, p. 138-150.

\_\_\_\_\_. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. 536 p.

SCHRADER, Achim. *Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais.* Porto Alegre: UFRGS, 2002. 126 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Org.). *Introdução crítica ao direito.* Brasília: Universidade de Brasília, 1993. (Série o Direito achado na rua, 1).

SOUZA, Fernanda Pereira de. *Morar no centro: reabilitação de um edifício vazio para habitação de interesse social.* Curitiba, 2009. Monografia (Conclusão de curso em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Paraná.

TERRA DE DIREITOS. *Relatório de visita ao Conjunto Habitacional Monteiro Lobato.* 01 ago. 2008. Disponível nos arquivos da Terra de Direitos.

THE Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Disponível em: <[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

UN-HABITAT. *Housing Rights Indicators: Establishing a global system for monitoring and evaluation on progress of the realisation of the right to adequate housing.* Disponível em: <[http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other\\_UNHRP\\_documents.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/Other_UNHRP_documents.asp)>. Acesso em: 15 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *The Challenge of slums: global report on human settlements: 2003.* London and Sterling: Earthscan Publications, 2003. 310 p.

\_\_\_\_\_. *United Nations Housing Rights Programme.* Disponível em: <<http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/>>. Acesso em: 15 jan. 2010.



\_\_\_\_\_. *Urban indicators guidelines: monitoring the habitat agenda and the millennium development goals*. Nairobi, 2004. 68p.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986. 123 p. (Caderno de Educação Política, 16).

WORLD BANK. *The Current status of city indicators: part of a study to assist cities in developing an integrated approach for measuring and monitoring city performance*. Washington, DC, 2006. 72 p.