



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO-MESTRADO**

REJANE MICHELE SILVA SOUZA

**DIREITO À MORADIA E ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS À LUZ
DOS PRECEITOS INTERNACIONAIS: o caso do Residencial Jardins
do Cerrado em Goiânia-GO**

GOIÂNIA
2012

REJANE MICHELE SILVA SOUZA

**DIREITO À MORADIA E ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS À LUZ
DOS PRECEITOS INTERNACIONAIS: o caso do Residencial Jardins
do Cerrado em Goiânia-GO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor José Antônio Tietzmann e Silva.

GOIÂNIA
2012

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Souza, Rejane Michele Silva.

S729d Direito à moradia e assentamentos sustentáveis à luz dos preceitos internacionais [manuscrito] : o caso do Residencial Jardins do Cerrado em Goiânia-Go / Rejane Michele Silva Souza. – Goiânia, 2012.
132 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado)– Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2012.

“Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva”.
Bibliografia.

1. Urbanização. 2. Direito à moradia.I. Título.

CDU342.737(043)

Dedico esse trabalho a Deus, em Quem tenho me firmado por meio da fé.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por terem me apontado o caminho do conhecimento como parte de um processo de aprendizado contínuo para a formação humana, que permite por meio do desenvolvimento de habilidades, o crescimento individual com vistas a contribuir com a coletividade.

Aos meus irmãos e ao meu esposo, por compreender a minha ausência em inúmeras ocasiões quando esse trabalho esteve como a principal atividade do meu cotidiano, prometendo recompensá-los em atenção redobrada.

A todos os meus colegas de trabalho da Pontifícia Universidade Católica Goiás, pelo companheirismo e incentivo, especialmente, aos Professores Dra. Sandra de Faria, Dra. Ana Christina Sanches, Dr. Júlio Rubin, Dra. Sibeli Viana, Amanda, Irani, Ueliton, Gerusa, Wandiana e Luciano.

Aos queridos colegas e professores do Programa de Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, ao Marcelo e a Christiane pela atenção. Ao Professor Pedro Sérgio, pelo apoio.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Antônio Tietzmann e Silva, pelos ensinamentos, e as professoras Dra. Geisa Cunha Franco e Dra. Luciane Martins de Araújo, que fizeram parte da banca de qualificação, pelas contribuições que proporcionaram o amadurecimento do trabalho.

Ao professor Dr. Nivaldo dos Santos, admirável por sua excelsa dedicação à academia de ciências jurídicas e pela valiosa amizade que me acompanhou, principalmente, durante a trajetória do mestrado.

Ao Dr. Walter de Paula Silva, amigo, que dispensou conselhos fundamentais para prosseguir com novos projetos de vida, e me incentivou a percorrer o mestrado.

Aos colegas do escritório Mais Soluções pela compreensão nos momentos em que as atividades do mestrado estavam me exigindo atenção especial.

Muito obrigada a todos.

A Casa

*Era uma casa muito engraçada
Não tinha teto, não tinha nada
Ninguém podia entrar nela, não
Porque na casa não tinha chão
Ninguém podia dormir na rede
Porque na casa não tinha parede
Ninguém podia fazer pipi
Porque penico não tinha ali
Mas era feita com muito esmero
Na rua dos bobos, número zero*

Vinicius de Moraes

RESUMO

Seja em virtude do crescimento populacional natural ou pelo processo migratório, é fato que muitas cidades cresceram abruptamente, principalmente no último século, e hoje se apresentam como grandes centros urbanos. Na maioria das cidades, essa expansão se deu de forma não planejada, insurgindo em carências que desafiam a satisfação de necessidades essenciais ao cidadão e problemas urbanísticos que provocam o desequilíbrio e a degradação ao meio ambiente urbano, dentre os quais destacamos a questão habitacional. A problemática relacionada à moradia manifesta-se como déficit habitacional na forma de moradia inadequada ou falta de moradia, assentamento irregular ou ilegal, segregação social ou espacial e outros. Por esta razão, tornou-se um tema relevante ao Direito Internacional, que tem tratado a questão de Direito à Moradia, sob o prisma da dignidade da pessoa humana e Gestão de Assentamentos Humanos Sustentáveis, como forma de equilíbrio e preservação do meio ambiente. Por meio de estudo de caso realizado no bairro de moradia popular Residencial Jardins do Cerrado, em Goiânia-GO, confrontamos a realidade fática com os preceitos Internacionais sobre a questão da moradia, retratando o quadro daquele meio ambiente urbano e do cidadão que o compõem.

Palavras-chave: Urbanização, Meio Ambiente Urbano, Direito à Moradia, Assentamentos Sustentáveis, Goiânia-GO.

ABSTRACT

Whether because of natural population growth, or the migration process, the fact is that many cities have grown sharply, especially in the last century, and today stand as major urban centers. In most cities, this expansion occurred in an unplanned way, rebelling in the deficiencies that defy the satisfaction of basic needs to citizens and urban problems that cause imbalance and degradation in the urban environment, which highlight the housing issue. The problems related to housing manifests as housing deficit in the form of inadequate housing or homelessness, irregular or illegal settlement, spatial and social segregation or other, for this reason, has become an important issue for international law, who has treated the question by designing housing rights, inherent human dignity, and Management of Sustainable human Settlements, as a way to balance and preserve the environment. Through case analysis, performed in the neighborhood of affordable housing Residential Jar dins do Cerrito, located in Goiania-GO, the precepts International on the issue of housing are confronted, portraying the reality of the urban environment and the citizens who compose it.

Keywords: Urbanization, Urban Environment, Housing Rights, Sustainable Settlements, Goiania-GO.

LISTA DE ABREVIATURAS

Agência Internacional de Energia Atômica	AIEA
Agrotóxico diclorofeniltricloroetano	DDT
Antes de Cristo	A.C
Áreas Especiais de Interesse Social	AEIS
Associação Internacional para o Desenvolvimento	IDA
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES
Banco Nacional de Habitação	BNH
Companhias de Habitação	COHAB
Companhias de Habitação de Goiás	COHAB-GO
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	CNUMAD
Conselho das Cidades	ConCidades
Conselho Econômico e Social	ECOSOC
Distrito Federal	DF
Fundo de Amparo ao Trabalhador	FAT
Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social	FAZ
Fundo de Arrendamento Residencial	FAR
Fundo de Desenvolvimento Social	FDS
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	FGTS
Fundo de Investimento Social	FINSOCIAL
Fundo Garantidor da Habitação Popular	FGhab
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS
Habitação de Interesse Social	HIS
Imposto Predial e Territorial Urbano	IPTU
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Instituto Tecnológico do Centro-Oeste	ITCO
Lei Orçamentária Anual	LOA
Orçamento Geral da União	OGU
Organização das Nações Unidas	ONU
Organização Internacional do Trabalho	OIT
Organização Mundial de Saúde	OMS

Organizações Não-Governamentais	OnG's
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	PIDCP
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	PIDESC
Plano de Aceleração e Crescimento	PAC
Plano Nacional de Habitação	PlanHab
Planos Habitacionais de Interesse Social	PLHIS
Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	PNDU
Política Nacional de Habitação	PNH
Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat	PBQP-H
Programa das Nações Unidas	PNUMA
Programa de Arrendamento Residencial	PAR
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social	PSH
Programa Minha Casa, Minha Vida	PMCMV
Programa Nacional de Habitação Rural	PNHR
Programa Nacional de Habitação Urbana	PNHU
Projetos Multissetoriais Integrados	PMI
Projetos Prioritários de Investimentos	PPI
Região Metropolitana	RM
Região Metropolitana de São Paulo	RMSP
Secretaria Nacional de Habitação	SNH
Secretaria Nacional de Programas Urbanos	SNPU
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	SNSA
Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana	SeMob
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	SNHIS
Zona de Expansão Urbana	ZEU
Zona Urbana	ZU

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Gráfico do Crescimento Populacional de Goiânia	79
Figura 2	Visão Panorâmica do Residencial Jardins do Cerrado	95
Figura 3:	Construção do Residencial Jardins do Cerrado	96
Figura 4:	Residencial Jardins do Cerrado	96
Figura 5 e 6:	Placas com promessas de melhoria	97
Figura 7	Imagem panorâmica do Residencial Jardins do Cerrado	98
Figura 8	Construção do Residencial Jardins do Cerrado	99
Figura 9:	Residencial Jardins do Cerrado	99
Figura 10 e 11:	Ponto de ônibus do Residencial Jardins do Cerrado	102
Figura 12	Residencial Jardins do Cerrado	103
Figura 13:	Escola Municipal Jornalista Jaime Câmara	104
Figura 14:	Parque Infantil	105
Figura 15:	Casa do Residencial Jardins do Cerrado	105
Figura 16:	Residencial Jardins do Cerrado	106
Figura 17 e 18:	Fotos da mesma rua do Jardins do Cerrado	107
Figura 19:	Lula e Iris Rezende em Goiânia em inauguração de obras	109
Figura 20:	Lula em Goiânia para inauguração de obras	110
Figura 21:	Faixa de agradecimento pelas moradias	111

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1:	População Urbana em Porcentagem	27
Tabela 2:	População Mundial	28
Tabela 3:	Evolução do Déficit de unidade Habitacional Urbano no Brasil 2000/2005-2008	32
Tabela 4:	Evolução do Parcelamento em Goiânia	81
Gráfico 1:	Resultado de entrevista realizada junto aos moradores do Residencial Jardins do Cerrado	102

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
LISTA DE ABREVIATURAS	10
LISTA DE FIGURAS	12
LISTA DE TABELAS	13
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I- URBANIZAÇÃO E PROBLEMAS URBANÍSTICOS: A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL	20
1.1-Cidades: urbanização e desafios ao planejamento urbano e à gestão urbana	20
1.2- A questão habitacional no Brasil	30
1.3- Política Nacional de Habitação	41
CAPÍTULO II- A NOÇÃO ONUSIANA DE DIREITO À MORADIA E ASSENTAMENTOS HUMANOS SUSTENTÁVEIS	48
2.1-Direito Ambiental Internacional e Sustentabilidade	48
2.2- Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis no Direito Internacional	59
CAPÍTULO III- GOIÂNIA E A CONSTRUÇÃO DE ASSENTAMENTOS POPULARES: O CASO DO BAIRRO RESIDENCIAL JARDINS DO CERRADO	77
3.1- Goiânia e o início da Habitação Popular	77
3.2- O Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis no atual Plano Diretor de Goiânia	90
3.3- Residencial Jardins do Cerrado: novos acertos conduzindo velhos erros	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113

REFERÊNCIAS	114
ANEXO I- Roteiro de Entrevista Realizada com os Moradores do Residencial	120
ANEXO II- Programas e Ações Habitacionais segundo fonte de recurso	121
ANEXO III- Comentário Geral nº4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	124
ANEXO IV- Programas Habitacionais implantados em Goiânia, nos últimos 15 anos.	129

INTRODUÇÃO

De 1950 a 2010 a população mundial saltou de 2,5 bilhões para quase 7 bilhões de habitantes¹, e nesse mesmo período, a porcentagem da população na zona urbana passou de 28,8% para mais de 50%². Esses dados demonstram que o espaço urbano³ sofreu alterações consideráveis nos últimos 60 anos.

O fato é relevante não apenas pelos indicadores, mas, principalmente, quanto ao curto espaço de tempo em que ocorreu o processo de urbanização⁴, e as conseqüências dessa abrupta transformação sobre o meio ambiente urbano, compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)⁵.

Muitas cidades passaram pelo processo de urbanização sem o devido planejamento, e sem as devidas políticas urbanísticas que pudessem manter em harmonia, o meio urbano. Por conseqüência, inúmeros problemas urbanísticos se implantaram durante o período da urbanização, como falta de infraestrutura, poluição, favelização, marginalização, falta de moradia e outros.

Dentre os problemas urbanísticos destacamos o déficit habitacional⁶, cujas dimensões negativas atingem ao mesmo tempo os direitos essenciais inerentes ao indivíduo e à coletividade como a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada, à qualidade de vida e ao bem-estar, o que o torna, um grande

¹Departamento Econômico e Social da ONU: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>, acessado em 03 de julho de 2011.

²<http://esa.un.org/unpd/wup2009/unup/>, acessado em 03 de julho de 2011.

³ Espaço Urbano de uma grande cidade capitalista constitui-se do conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. CORREA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995, p. 7.

⁴Para SOUZA. (1996, p. 5, *apud* MANIÇOBA, 2006, p. 76) o fenômeno urbanização é o aumento do percentual de população vivendo em espaços urbanos, bem como o crescimento destes.

⁵FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ªed. Ampl. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 21.

⁶ O conceito metodológico desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, utilizado oficialmente pelo Ministério das Cidades, estabelece que o déficit habitacional esteja ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas

empecilho para o processo de evolução das cidades sustentáveis, uma vez que, a demanda deficitária improvisa lugar no meio urbano por meio de assentamentos irregulares, clandestinos, em áreas de risco ou em áreas de preservação.

Há atualmente, um arcabouço de normas urbanísticas, algumas específicas ao Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis, tanto no Brasil, como também, nas Convenções Internacionais, que proporcionam perfeitas condições para se elaborar um planejamento coerente com a realidade, e possibilitando a gestão de políticas pontuais para administrar as questões urbanísticas e habitacionais.

O Planejamento urbano e a gestão urbana são duas atividades distintas e complementares. O planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios⁷. Trazendo para o contexto do urbano, o planejamento está relacionado à política urbanística, aos planos diretores, aos planos nacionais, estaduais e municipais ligados à assuntos urbanísticos.

Diferentemente do planejamento, a gestão é uma atividade que remete ao presente, ao aqui e agora. Ela é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas⁸. A gestão urbana deve garantir o funcionamento de uma cidade nos seus quatro aspectos principais: habitação; trabalho; lazer; e circulação. Essas medidas descrevem o objeto da gestão urbana (ORTH, 1994, *apud*, SCHENEIDER, e outros).

O presente trabalho adotou como metodologia o estudo de caso usando como campo de exploração e pesquisa o bairro de moradia popular Jardim do Cerrado, construído recentemente em Goiânia, e por meio do diagnóstico levantado no local, foi possível confrontar a realidade fática com os preceitos internacionais ligados ao tema Direito e Moradia.

⁷ SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.16.

⁸ Idem.

O primeiro capítulo se inicia com uma pesquisa exploratória sobre a urbanização. Analisa sua formação, concepção e processo de evolução, sob a influência de dois fatores: Revolução Industrial e crescimento populacional. Neste capítulo o campo de observação desse fenômeno é Mundial e no Brasil, com destaque nos últimos 60 anos, demonstrando através de indicadores oficiais, que o processo de urbanização se deu forma acelerada repercutindo diretamente nas cidades, que com a inadequação do planejamento e gestão urbana, abriram brechas para o alastramento dos problemas urbanísticos, dentre os quais se pontua a questão habitacional.

O capítulo também descreve a situação habitacional no Brasil, ressaltando as conseqüências do déficit habitacional do país, como a favelização, a ocupação de áreas irregulares, clandestinas ou mesmo em áreas de preservação permanente, além, do aumento da pobreza e desigualdade social. Ressalta ainda, que apesar da problemática habitacional, o Brasil possui um arcabouço de dispositivos em seu ordenamento jurídico que abordam questões urbanísticas e especialmente, tratam do Direito à Moradia, através da Constituição Federal e demais normas infraconstitucionais, além das garantias fundamentais inerentes a esse Direito como a Dignidade da Pessoa Humana e a Função Social da Propriedade. Esse capítulo se encerra com a descrição do Plano Nacional de Habitação do Brasil.

O segundo capítulo descreve sobre a prospecção do Desenvolvimento Sustentável no Direito Ambiental Internacional, e sua alocação para o meio ambiente urbano, por meio da Agenda 21. Discorre ainda, sobre a visão onusiana acerca do Direito à Moradia Adequada⁹ e Assentamentos Humanos Sustentáveis¹⁰ a partir da

⁹ Conceito de moradia adequada, previsto no Comentário nº4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ONU, deve incluir os seguintes fatores: segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

¹⁰ Quanto aos Assentamentos humanos sustentáveis, são compromissos previstos na Agenda dentre outros: estimular, o desenvolvimento de assentamentos humanos acessíveis e socialmente integrados, incluindo equipamentos apropriados para saúde e educação; combater a segregação e políticas e práticas discriminatórias e de exclusão; integrar o planejamento e a gestão urbana relativos à habitação, transporte, oportunidades de trabalho, condições ambientais e aos equipamentos comunitários; promover mudanças nos padrões de produção e consumo insustentáveis, principalmente nos países industrializados; estimular políticas populacionais e de assentamentos

Carta das Nações Unidas- 1945, e ressalta a importância das diretrizes, objetivos e metas das Agendas 21 e Habitat, para a orientação do planejamento e gestão urbana dos Estados-Parte.

O terceiro e último capítulo se inicia com uma pesquisa exploratória e descritiva dos aspectos da urbanização e da questão habitacional, cujo campo de observação é a cidade de Goiânia. Em seguida passa-se para uma análise descritiva do atual Plano Diretor da Cidade, comparando-o com os preceitos onusianos acerca do Direito à Moradia. Esse capítulo se finaliza, com um estudo de caso¹¹, cuja amostragem é um bairro residencial de moradia popular em Goiânia, Residencial Jardins do Cerrado. Nesse ponto do trabalho, busca-se compreender, explorar, e descrever os acontecimentos e contextos que venham revelar a forma pela qual o Município de Goiânia tem pautado sua Gestão Urbanística especialmente, quanto o exercício prestacional de moradia e a implantação dos assentamentos humanos.

humanos que sejam mais sustentáveis; melhorar o acesso ao trabalho, bens, serviços e áreas de lazer. (Art. 43, Agenda Habitat)

¹¹ “É uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de certo fenômeno de interesse¹¹.” Ponte, J. P. (2006). Estudos de caso em educação matemática. *Bolema*, 25, 105-132. Este artigo é uma versão revista e atualizado de um artigo anterior: Ponte, J. P. (1994). O estudo de caso na investigação em educação matemática. *Quadrante*, 3(1), 3-18. (re-publicado com autorização)

CAPITULO I

URBANIZAÇÃO E PROBLEMAS URBANÍSTICOS: A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

1.1 Cidades: urbanização e desafios ao planejamento urbano e à gestão urbana

Existem vários tipos de cidade como barroca, medieval, islâmica, industrial, pelo qual, na verdade não há como fazer uma definição exata do significado da cidade, mas sim, uma leitura analítica do conjunto de elementos que caracterizam uma cidade como pessoas, habitação, trabalho, edificação, sistemas organizacionais, culturais e outros. Essa leitura é pessoal, e sofre influências de várias ciências, como Arquitetura, Sociologia Urbana, Direito, Antropologia Urbana, Geografia, enfim, trata-se de um elemento interdisciplinar, o qual a definição é algo que vem a ser construído de acordo com o olhar de cada um, na busca de interpretar a identidade histórico-cultural, a linguagem das construções, o arranjo social e econômico de uma cidade.

Cada qual tem um dom, um olhar, um sentimento, para definir o que é cidade. Seja de forma científica, ou então, poética, como o fez Mário Quintana no soneto: Cidadezinha cheia de graça¹²:

Cidadezinha cheia de graça...
Tão pequenina que até causa dó!
Com seus burricos a pastar na praça...
Sua igreja de uma torre só.

Nuvens que venham, nuvens e asas,
Não param nunca, nem um segundo...
E fica a torre sobre as velhas casas,
Fica cismando como é vasto o mundo!...

Eu que de longe venho perdido,
Sem pouso fixo (que triste sina!)
Ah, quem me dera ter lá nascido!

Lá toda a vida poder morar!
Cidadezinha... Tão pequenina
Que toda cabe num só olhar...

¹² Fonte: <http://quintanaeterno.blogspot.com>, acessado em 15/08/2011.

Max Weber, que vivenciou o início do crescimento das cidades dentro do começo da industrialização considera cidade industrial-mercantil, àquela que corresponda às características: fortaleza; mercado; tribunal próprio, caráter de associação e autonomia administrativa ainda que parcial¹³.

A sociologia urbana define cidade como “uma situação humana”, “uma organização geral da cidade”, “como centro de consumo em massa”, “como fábrica social”, ou como “multiplicidade dialética de sistemas”, ou como “uma projeção da sociedade sobre o local”. Desse ponto de vista, são três as concepções usadas para definir o que é cidade: concepção demográfica, pelo qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes; concepção econômica, pela qual considera cidade a partir de um assentamento humano que fomenta comércio ou a mercantilização local; concepção de subsistemas, que considera a cidade como um conjunto de subsistemas: administrativo, comercial, industrial, sociocultural e outros¹⁴.

Sjoberg, sociólogo urbanista, se atém à concepção demográfica definindo cidade como sendo uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não agrícolas, nela incluída a elite culta¹⁵.

Raquel Rolnik, arquiteta, em sua obra *O que é Cidade*, faz uma análise sobre vários aspectos que compõem a cidade, associando o homem, a natureza, a organização da vida social e a necessidade da existência política, dentro de um processo de evolução histórica, trazendo um significado amplo e abstrato¹⁶.

Castells, a existência da cidade está vinculada ao excedente produzido pelo trabalho da terra. Segundo ele:

“as cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária. Quer dizer, estas cidades só podem existir na base do excedente produzido

¹³ Weber, Max. *Conceito e Características de Cidades*, pág. 82

¹⁴ PARK, Robert Ezra. *A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*, no volume coletivo: *O fenômeno urbano*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1979

¹⁵ SJOBERG, Gideon. *Origem e evolução das Cidades*, no volume coletivo: *Cidades, A urbanização da humanidade*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970. Traduzido por José Reznik. Pagina 36.

¹⁶ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*, Coleção Primeiros Passos: 203. Editora Brasiliense, São Paulo, 1994.

pelo trabalho da terra. Elas são os centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se portanto também de um novo sistema social, mas que não está separado do tipo rural, nem é posterior a ele, pois os dois estão intimamente ligados no âmago do mesmo processo de produção das formas sociais, mesmo que, do ponto de vista destas próprias formas, estejamos em presença de duas situações diferentes". (Castells, 1983, p.42),

Para José Afonso da Silva, no Brasil, a concepção econômica e demográfica, não são consideradas para definição de cidade, mas sim conceitos jurídico político, que se aproxima da concepção sociocultural, pois no Brasil só se considera cidade, quando seu território se transforma em município. José Afonso Silva define como cidade no Brasil, um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a população¹⁷.

Tão complexa como a definição de cidades é estabelecer a origem das cidades, pois os fatores usados em sua definição são extraídos de sua evolução. Constituem elementos básicos para a compreensão de um processo histórico: as transformações qualitativas e quantitativas, a continuidade, a ruptura, a revolução e a transição¹⁸.

A Pré-história é o período do aparecimento do homem. Os estudiosos em geral costumam distinguir esse período em três grandes etapas: Antiga Idade da Pedra ou Paleolítico (500 000 - 30 000 a.C), Nova Idade da Pedra ou Neolítico (18 000 – 5000) e Idade dos Metais (5000 – 4000 a.C)¹⁹. Segundo a História Antiga, no período Neolítico ocorreu uma grande mudança nas condições climáticas incorrendo o desaparecimento dos grandes animais em geral. A Europa central e do norte tornou-se temperada; o norte da África ficou ressequido e a Região do Saara se transformou num deserto. Nessas regiões desérticas homens e animais tiveram que procurar as margens do rio²⁰.

Ao mesmo tempo em que a população crescia, aumentavam as dificuldades para caçar. Esses fatos contribuíram para fixação do homem que

¹⁷ SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. 5º Ed. Editora Malheiros, 2008, p.18

¹⁸ ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1979. p. 14.

¹⁹ Ibidem p. 29.

²⁰ Ibidem. 14

passou a desenvolver a agricultura, a criação de gado e o pastoril de ovelhas, surgindo assim, os primeiros aglomerados urbanos²¹.

Conforme cita Sjoberg, as primeiras cidades formaram-se por volta de 3500 a.C., no vale compreendido pelos rios Tigre, Eufrates. [...]. Encontravam-se elas especialmente na Suméria, mas também, em menor número ao norte, em Acade. Menciona como mais conhecidas as cidades de Ur, Eridu, Erech, Lagash e Kish²²Nesse mesmo período, às margens do rio Nilo, as primeiras comunidades do Egito se sedentarizaram. Além da terra fértil e da abundância de água na região, estradas ligavam povos de diferentes culturas, contribuindo sensivelmente para a evolução dos aglomerados formando pequenas unidades políticas chamadas *nomos*, ou seja, primeira unidade econômica, social e política dos egípcios, espécie de clã.²³

O Sociólogo Urbano Gideon Sjoberg, em *Origem e Evolução das Cidades*²⁴discorre sobre o surgimento e a evolução das cidades a partir de estágios da organização humana, cada qual caracterizado por seus padrões tecnológicos, econômicos, sociais e políticos. O primeiro, é pré-urbano, antecede a alfabetização. Consiste em pequenos grupos homogêneos e autossuficientes, dedicados inteiramente à busca da alimentação. José Afonso da Silva acrescenta que esses pequenos grupos, são de base familiar, constituindo clãs, cujo processo evolutivo provocaria o aparecimento de agrupamentos mais complexos como tribos, entretanto, não se caracterizavam ainda como cidade, que é uma organização complexa, com diferenças de posições sociais, econômicas, especialização de trabalho não agrícola e divisão de classe²⁵.

O segundo estágio, Sjoberg denomina de sociedade pré-industrial ou feudal, na qual já se estocavam alimentos provenientes tanto da agricultura como da criação. Esse condicionamento extra alimentar, permitiu a especialização e a divisão do trabalho rural, além de ter disponível nesse estágio, a metalurgia, o arado e a

²¹ Idem

²²SJOBORG, Gideon. *Origem e evolução das Cidades*, no volume coletivo: *Cidades, A urbanização da humanidade*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970. Traduzido por José Reznik. Pagina 38.

²³ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1979. p. 45

²⁴SJOBORG, Gideon. *Origem e evolução das Cidades*, no volume coletivo: *Cidades, A urbanização da humanidade*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970. Traduzido por José Reznik. Pagina 36 e 37.

²⁵SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. 5º Ed. Editora Malheiros, 2008, p. 16

roda que multiplicavam a produção, e facilitavam a distribuição. Outros elementos importantes marcaram o estágio pré-industrial de organização, como a palavra escrita, que serviu para contabilidade, para fixar fatos históricos, elaborar leis ou mesmo para uso literário ou religioso, o uso da força do vento para atravessar os mares, e em alguns casos chegaram a aproveitar a água como energia.

Foi nesse contexto que as primeiras cidades se desenvolveram como Eridu, Erech, Lagash, Dish, Ur, Uruk (na Suméria); Daro, Harapp, no vale do Indo (Paquistão); Khontaton (Faraó AmenófisIV) no Egito; Babilônia, na Mesopotâmia, com seus jardins suspensos, seus palácios e templos e seu traçado irregular, cercada de muros num perímetro de 40 km. Depois: Roma, Atenas, Tebas, modelos de cidades antigas diferentes das cidades de hoje, porque eram cidades-estados, Nas Américas, contam-se as cidades dos Maias (Tical, na Guatemala), dos Astecas (Teotihuacán, no México) e dos Incas (no Peru). A cidade, então, “era uma ilha urbana no meio de um mar rural”.(SILVA, J.A, 1995, p.16)

O terceiro estágio é chamado por Sjoberg de cidade industrial moderna, associada a uma organização humano complexa, caracterizada pela educação de massa, um sistema de classes fluido e um tremendo avanço tecnológico que usa novas fontes de energia.

Na concepção histórica tradicional, as cidades se originaram a partir de pequenos aglomerados humanos que sedentarizaram a margens dos rios por consequência das novas necessidades de subsistência²⁶. Para o historiador francês Fustel de Coulanges, as cidades antigas não se formavam a partir de um agregado de indivíduos, mas uma confederação de muitos grupos já anteriormente constituídos. Para o autor, cidade e urbe não foram palavras sinônimas no mundo antigo. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa sociedade.

Precisamos não fazer das cidades antigas a mesma idéia que nos dão essas outras que vemos crescer nos nossos dias. Constituem-se algumas casas, nasce a aldeia; imperceptivelmente, o número de casas aumenta, temos a urbe; e acabamos tendo necessidade de cercá-las de fosse e de muralha. A urbe, entre os antigos, não se formava no decorrer do tempo pelo lento desenvolvimento do número de homens e das construções. Fundava-se a urbe de uma só vez, inteiramente, em um só dia. (COULANGES, 1998, p. 142).

²⁶ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1979. p. 14.

Em Coulanges, dois pontos relevantes dever ser destacados, o surgimento das cidades e a formação da urbe. Segundo a História, as cidades antigas eram formadas por civilizações que já possuíam sua cultura, religião e organização política, porém, eram nômades, ou seja, vagueavam sem domicílio fixo, até a sedentarização²⁷, o que confirma a posição do autor.

Com a fixação dos primeiros aglomerados urbanos, estes cresceram e tornaram-se reinos, desenvolveram armas e habilidades que permitiram o expansionismo territorial, porém, ainda eram arraigados na condição rudimentar, etapa que Sjoberg denominou a sociedade de pré-industrial.

Apesar da existência de inúmeras cidades, até o final do século XVII, não se falava em urbanização, pois, um dos elementos que compõe sua formação conceitual é a convergência da população do meio rural para o meio urbano, e até esse período, a população mundial havia se estabilizado como predominante rural, pois a atividade agrícola era a base de subsistência da sociedade, e por isso, fixava o homem no campo, sendo que os poucos produtos industriais que existiam, eram produzidos em baixa escala, por meio de produção manual e artesanal.

Para SOUZA. (1996, p. 5, *apud* MANIÇOBA, 2006, p. 76) o fenômeno urbanização é o aumento do percentual de população vivendo em espaços urbanos, bem como o crescimento destes²⁸.

Para Castells²⁹, o termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades das populações num

²⁷ Sedentarização: Situação de quem tem habitação física. ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1979. p. 40.

²⁸ MANIÇOBA, Regina. URBANIZAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA NOS MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA LEGAL CRIADOS APÓS 1988. 363 p. Universidade de Brasília. Brasília-DF. 16/06/2006. p.76.

²⁹ Manuel Castells é professor de sociologia e diretor do Instituto Interdisciplinar de Internet da Universidade Aberta da Catalunha (UOC), em Barcelona. Ele é também professor universitário e professor catedrático Wallis Annenberg de Tecnologia de Comunicação e Sociedade da Escola Annenberg de Comunicação da Universidade do Sul da Califórnia, Los Angeles. Ele é Professor Emérito de Sociologia e Professor Emérito de Planejamento Urbano e Regional da Universidade da Califórnia, Berkeley, onde lecionou por 24 anos. <http://www.manuelcastells.info/en/>, acessado em 10/02/2012.

espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana:

“[...] a noção ideológica de urbanização refere-se ao processo pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre certo espaço, onde se constituem aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana)” (CASTELLS, 1983, p. 47).

Dentro da lógica conceitual, o fator essencial para impulsionar a urbanização: foi a Revolução Industrial (século XVIII) iniciada na Inglaterra por volta de 1780³⁰. A substituição das ferramentas pelas máquinas, da energia humana pela energia motriz e do modo de produção doméstico pelo sistema fabril em larga escala constituiu a industrialização, como uma nova vertente econômica³¹.

No período de 1760 a 1850, a Revolução se restringiu à Inglaterra, onde, preponderava, a produção de bens de consumo, especialmente têxteis, e a energia a vapor. De 1850 a 1900, a Revolução espalhou-se pela Europa, América e Ásia: Bélgica, França, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Japão, Rússia.

Nesse período, cresceu a concorrência, a indústria de bens de produção se desenvolveu, as ferrovias se expandiram; surgiram novas formas de energia, como a hidrelétrica e a derivada do petróleo. O transporte também se revolucionou, com a invenção da locomotiva e do barco a vapor³².

Tabela 1: População Urbana em Porcentagem

	Ásia	América Latina	Europa	África	Mundial
1950	16,3	41,4	51,3	14,4	28,8
1970	22,7	57,1	62,8	23,6	36,1

³⁰ MUMFORD, Lewis. A cultura das cidades. Belo Horizonte : Editora Itatiaia, 1961. p.155

³¹ <http://www.culturabrasil.org/revolucaoindustrial.htm>, acessado em 10/01/2012.

³² Francisco Iglésias, pondera que a natureza da Revolução Industrial consiste na passagem da manufatura para maquina fatura, aumentando a produção em série, em grande escala, para um consumidor indeterminado. Enquanto antes, se produzia para certo mercado, constituído por pessoas conhecidas, agora se produz para um mercado anônimo Altera-se fundamentalmente o modo de produção, com proveito para o agente produtivo, a quantidade e a qualidade do artigo a ser posto no comércio, bem como para o dono da fábrica. (1981, p.23).

Singer discorre que a industrialização não consiste apenas numa mudança de técnicas de produção e numa diversificação maior de produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho. Numerosas atividades manufatureiras, que antes eram combinadas com atividades agrícolas, são separadas destas, passando a ser realizadas de forma especializada em estabelecimentos espacialmente aglomerados. (1990.p.34).

2000	36,8	75,5	70,8	36,0	46,4
2010	42,2	79,6	72,8	40,0	50,5

Fonte: Departamento Econômico e Social da ONU³³

Os dados da tabela acima evidenciam que a porcentagem da população urbana mundial, em menos de um século, passou de 28,8% para mais de 50%. Foi na Europa, berço da Revolução Industrial, que se ascendeu o processo de urbanização, porém, somente após a Segunda Guerra Mundial, é que a urbanização alcançou a maioria dos países subdesenvolvidos, principalmente, os países latino-americanos e alguns países da Ásia. O continente Africano, ainda hoje, possui baixa porcentagem de população urbana.

Conforme Mumford, tão logo a concentração de fábricas estimulou o crescimento de cidades, o aumento da população destas tornou-se espantoso:

“em 1800, tinha Inglaterra uma população de pouco mais de nove milhões de habitantes, a Alemanha por volta de vinte e quatro milhões, a França ao redor de vinte e sete milhões, e os Estados Unidos não muito mais de cinco milhões. Por volta de [1830], as suas populações tinham aumentado, em números redondos, respectivamente para quarenta e cinco milhões, sessenta milhões, quarenta e dois milhões e cento e vinte e três milhões. [...] O aumento numérico geral fez acompanhar de um deslocamento dos excedentes para as cidades, e um crescimento enorme dos centros maiores. A urbanização cresceu quase que em proporção direta à industrialização: na Inglaterra e na Nova Inglaterra, chegou a um ponto em que quase oitenta por cento da população total estava morando em centros de mais de vinte e cinco mil habitantes”. (Mumford, 1961, p.155).

A partir do século XX, o processo de urbanização avançou a passos largos. Associado à dinâmica da industrialização, outro fator que contribuiu para essa acelerada escalada, foi o crescimento da população mundial, que atingiu números excepcionais nas últimas décadas.

Os dados da tabela abaixo demonstram, em bilhões, a evolução da População Mundial a partir da segunda metade do século XX até o início do século XXI. Em 60 anos, a população mundial saltou de 2,5 bilhões para quase 7 bilhões de pessoas. Se a população urbana ultrapassa 50%, significa em dizer que, mais de 3,5 bilhões de pessoas atualmente, vivem nas cidades.

³³<http://www.unhabitat.org/stats/Default.aspx>, acessado em 10/08/2011.

Tabela 2: População Mundial

Ano	População em bilhões
1950	2 529 346
1970	3 685 777
1990	5 290 452
2000	6 115 367
2010	6 908 688
Fonte: Departamento Econômico e Social da ONU ³⁴	

Há que se considerar, no entanto, que o processo de urbanização se deu de formadiferenciada nos países desenvolvidos e nos em desenvolvimento. Conforme afirma Castells, “a urbanização em curso nas regiões ‘subdesenvolvidas’ não é uma réplica do processo que atravessam os países industrializados. No mesmo estágio de população urbana alcançado hoje em dia pelos países ‘subdesenvolvidos’, o nível de industrialização dos países ‘desenvolvidos’ era bem mais alto”. (1983, p. 79, *apud* MANIÇOBA, 2006, p. 86)

No Brasil, o processo de urbanização se intensificou somente no século XX, motivado pelo processo de industrialização brasileiro ocorrido a partir de 1956, em detrimento da "política desenvolvimentista" que marcou o governo Juscelino Kubitschek, que gerou as migrações internas e externas motivadas pela oferta de trabalho nos centros industriais emergentes³⁵.

Nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com uma taxa de urbanização de apenas 44,7%. Em 1980, 67,6% do total da população já vivia em cidades. Entre 1991 e 1996, houve um acréscimo de 12,1 milhões de habitantes urbanos, o que se reflete na elevada taxa de urbanização (78,4%). Atualmente, a amplitude deste processo alcança mais de 80,0% da população.³⁶

O crescimento populacional também deu causa à grande transformação urbana no Brasil. Segundo o IBGE, a população do Brasil alcançou a marca de 190.755.799 habitantes na data de referência do Censo Demográfico 2010 (noite de 31 de julho para 1º de agosto de 2010). A série de censos brasileiros mostra que a

³⁴<http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>, acessado em 03 de julho de 2011.

³⁵SANTOS, Milton. A urbanização Brasileira, São Paulo: Hucitec, 1993.p.27.

³⁶<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/notasindicadores.shtm>, acessado em 20/09/2011.

população experimentou sucessivos aumentos em seu contingente, tendo crescido quase vinte vezes desde o primeiro recenseamento realizado no Brasil, em 1872, quando tinha 9.930.478 habitantes.³⁷

O processo de urbanização trouxe mudanças radicais para as cidades. Não para todas as cidades de forma generalizada, mas principalmente, àquelas em que a industrialização se assentou como nova vertente econômica, e que conseqüentemente, receberam em seu espaço urbano³⁸, o contingente populacional vindo do crescimento vegetativo e das migrações verificadas, especialmente, a partir da segunda metade do século XX.

O meio ambiente artificial³⁹ segue uma dinâmica de transformação, por isso, deve estabelecer sua evolução com base a um planejamento urbano e uma gestão urbana adequada, e assim, minimizar os problemas urbanísticos que via de regra são ligados à ordem geográfica, econômica, social e ambiental do meio urbano, tais como a alta densidade demográfica, poluição, desemprego, violência, engarrafamentos, falta de infraestrutura, locais inadequados para moradia ou a falta desta e outros.

Como a urbanização se deu de forma acelerada, várias cidades envolvidas nesse processo cresceram abruptamente, sem o devido planejamento e gestão.

O Planejamento urbano e gestão urbana são duas atividades distintas e complementares. O planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda

³⁷ <http://www.ibge.gov.br>, acessado em 10 de julho de 2011.

³⁸ Espaço Urbano de uma grande cidade capitalista constitui-se do conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. CORREA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995, p. 7.

³⁹ O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio ambiente artificial. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ªed. Ampl. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 223.

aproveitar melhor possíveis benefícios⁴⁰. Trazendo para o contexto do urbano, o planejamento está relacionado à política urbanística, aos planos diretores, aos planos nacionais, estaduais e municipais ligados à assuntos urbanísticos.

Diferentemente do planejamento, a gestão é uma atividade que remete ao presente, ao aqui e agora. Ela é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas⁴¹. A gestão urbana deve garantir o funcionamento de uma cidade nos seus quatro aspectos principais: habitação; trabalho; lazer; e circulação. A qualidade ambiental urbana, principalmente no que se refere ao ambiente urbano e o Desenvolvimento Sustentável, está relacionada às medidas para o progresso social nas áreas da educação, da saúde, transporte, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, combate à poluição e erradicação da pobreza. Essas medidas descrevem o objeto da gestão urbana (ORTH, 1994, *apud*, SCHENEIDER, e outros).

Dentre os problemas urbanísticos destaca-se o *déficit* habitacional, cujas dimensões negativas atingem os direitos essenciais inerentes à dignidade do indivíduo como o direito à moradia, à qualidade de vida e ao bem-estar, além de representar um grande empecilho para o processo de evolução das cidades sustentáveis, tornando-o um dos grandes desafios para o planejamento urbano e para a gestão urbana.

1.2 A questão habitacional no Brasil.

No dialeto e nos livros brasileiros, as terminologias empregadas para dar sentido à habitação são várias: moradia, casa, lar, domicílio, residência, abrigo, assentamento, mesmo os dicionários de língua portuguesa, fazem miscelânea entre os significados. O Dicionário Aurélio, por exemplo, traz os seguintes significados: Habitação - Lugar em que se habita; casa, lugar de morada; Moradia- Habitação, morada, casa; Casa- Edifício destinado à habitação.

⁴⁰ SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.16.

⁴¹ Idem.

Apesar do sentido análogo empregado a essas palavras, o professor Sérgio Iglesias Nunes de Souza, contribuiu com uma diferenciação conceitual que se adequa perfeitamente às finalidades deste trabalho: “Moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial, “residência” é o simples local onde se encontraria o indivíduo e “habitação” é o exercício efetivo da “moradia” sobre determinado bem imóvel. (SOUZA, *apud*, GOMES, 2005).

No Brasil, mais de 54,6 milhões⁴² de brasileiros não tem moradia ou habitam em moradia inadequada⁴³. O déficit habitacional representa a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento⁴⁴.

O conceito metodológico desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, utilizado oficialmente pelo Ministério das Cidades, estabelece que o déficit habitacional esteja ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas.

Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.⁴⁵ (grifo nosso)

⁴² http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=117&catid=1&Itemid=7, acessado em 23/08/2011

⁴³ **Pessoas com condições de moradia inadequadas** (Critérios do UN-Habitat para o Monitoramento da Meta 11): residentes em domicílios urbanos particulares permanentes que apresentam pelo menos uma das seguintes inadequações: ausência de água por rede geral canalizada para o domicílio; ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; teto e paredes não duráveis; adensamento excessivo; não conformidade com os padrões construtivos; irregularidade fundiária.

⁴⁴ Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2008. Ministério das Cidades. Abril de 2011, http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1100&Itemid=192, acessado em 23/08/2011, p. 15.

⁴⁵ *Ibidem*, p.18.

Segundo o Relatório do Déficit Habitacional no Brasil 2008, a metodologia para o cálculo do déficit habitacional adota quatro componentes:

a) Habitações Precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.

b) Coabitação Familiar: compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.

c) Ônus Excessivo com Aluguel: corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

d) Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados: quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.

Tabela 3: Evolução do Déficit de unidade Habitacional Urbano no Brasil 2000/2005-2008

Especificação	2000	2005	2006	2007	2008	%Populacional
NORTE	506.671	616.117	613.034	590.868	541.562	8,3
NORDESTE	1.811.553	1.886.159	1.882.977	1.784.808	1.626.461	27,8
SUDESTE	2.162.187	2.811.756	2.832.387	2.591.843	2.444.534	42,1
SUL	565.217	747.967	803.978	731.172	630.394	14,4
CENTRO-OESTE	424.223	487.342	490.319	454.607	461.418	7,4
BRASIL	5.469.851	6.549.341	6.622.695	6.153.298	5.704.369	100

Fonte: Relatório do Déficit Habitacional do Brasil 2008./ Ministério das Cidades
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_5.pdf e,
 acessado em 10/02/2012.

*Regiões Metropolitanas

Os dados da tabela3 revelam que o déficit habitacional no Brasil em 2008 era de quase 6 milhões de unidades, e essa tem sido também média do país, nos últimos oito anos. O índice verificado por região do país segue a proporção do quantitativo populacional. A região sudeste chama a atenção pelos altos índices. Embora seja uma região que abriga 42% da população brasileira, os dados numéricos denunciam a caótica problemática habitacional em suas principais cidades, Rio de Janeiro e São Paulo, o que se verifica diariamente através dos meios de comunicação.

Vários fatores, interdependentes, desencadearam a problemática habitacional do Brasil, dentre eles destaca-se: o acelerado processo de urbanização; o crescimento populacional urbano; a falta de planejamento e de gestão urbanística.

O processo de urbanização no país se deu de forma acelerada, pois, até a década de 60, apenas 44,7% da população habitava nas áreas urbanas, e hoje mais de 80,0% da população vive nas cidades. O crescimento populacional urbano também influenciou na questão habitacional do país, pois na década de 60, a população brasileira era pouco menos de 80 milhões de habitantes, e atualmente, ultrapassa 190 milhões de habitantes. Este se tornou ainda um agravante, pois se constituiu de forma concentrada, especialmente, na Região Sudeste que experimentou intenso crescimento vegetativo e migratório, sendo esta a região mais populosa e com maior índice do déficit habitacional do país, conforme os dados do Relatório de 2008 e do IBGE, os quais compõem a tabela.

A urbanização brasileira, a partir do último quarto do século XIX, permite identificar claramente pelo menos três grandes fases do crescimento populacional urbano: uma primeira fase, definida por uma divisão territorial do trabalho extremamente marcada pelo setor primário e fortemente concentrado nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A segunda fase, a partir dos anos 30 e acelerada nas décadas dos anos 1950, 1960 e 1970, todavia, ainda concentrada nestes estados, mas com uma considerável diferença, ou seja, uma forte mobilização de capitais e de mão-de-obra, além dos altíssimos investimentos públicos na montagem e consolidação dos sistemas nacionais de educação, saúde e seguridade social (previdência social).

Por último, a terceira fase, implementada no final dos anos de 1970, com grandes transformações nas décadas seguintes, particularmente em relação à emergência de um processo de crescimento urbano, com taxas de urbanização entre 90 e 97%, conformando um imenso mercado de trabalho urbano, que permanece concentrado na Região Sudeste, mas, agora, também com importantes concentrações populacionais urbanas em outras Regiões, como é o caso do Nordeste⁴⁶.

O planejamento e a gestão urbana são mecanismos indispensáveis para a construção do espaço urbano⁴⁷. Vários instrumentos de planejamento podem ser usados para dar suporte à gestão como Planos de Habitação, Plano Diretor⁴⁸,

⁴⁶ CARVALHO, Edemir. CIDADES BRASILEIRAS, CRESCIMENTO E DESIGUALDADE SOCIAL. ORG & DEMO, n.3, p. 45-54, 2002.

⁴⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ªed. Ampl. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 223.

⁴⁸ Acerca da relevância do Plano Diretor para o planejamento e a implantação da Política Urbanística, leciona Maricato, que quanto ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade reforça-o como a figura central e decisiva da política urbana. Há um travejamento em torno dele da aplicação dos principais

Planos de Desenvolvimento Setorial e Econômico, Zoneamento Ambiental e outros. Todavia, o planejamento por si não é o suficiente.

Este, todavia, precisa estar integrado às políticas de gestão urbana⁴⁹, que por sua vez, devem executar os objetivos, diretrizes e metas em conformidade com o planejamento. A trajetória da política habitacional no País tem sido marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público no setor que ainda não logrou êxito, especialmente no que se refere ao equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda⁵⁰.

Pelas causas acima expostas, o déficit habitacional se tornou um dos principais problemas urbanísticos no Brasil, e através deste, várias consequências se desdobram no meio ambiente urbano como: a formação de assentamentos irregulares, clandestinos, em área de risco⁵¹ ou em áreas de preservação ambiental⁵²; a favelização; a segregação⁵³; a marginalização; as enchentes e os deslizamentos.

Se por um lado o Brasil enfrenta graves problemas no meio urbano, por outro, existe um arcabouço de dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro que abordam questões urbanísticas:

instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade. Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente. O direito de preempção também dependerá de lei municipal, baseada no Plano Diretor. O mesmo se aplica à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas e à transferência do direito de construir. (MARICATO, 2001. p.111.)

⁴⁹ Entende-se por política urbana o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (SILVA JÚNIOR, e PASSOS, SEBRAE, 2006)

⁵⁰ www.cidades.gov.br, acessado em 13/11/2011. Política Nacional de Habitação. Caderno 4. Ministério das Cidades. 2004. p.9.

⁵¹ No Morro do Bumba em Niterói/RJ, há suspeita de que o deslizamento foi em consequência de uma explosão dos gases provenientes do lixo do aterro. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2011/04/06/protesto-de-moradores-marca-um-ano-da-tragedia-do-morro-do-bumba-em-niteroi.jhtm>

⁵² As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população. As consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes epidemias, etc. (MARICATO, 2000, p.163).

⁵³ Segregação pode ser entendida como um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole. (VILLAÇA, 1998, p. 142 – grifo no original).

Não foi por falta de planos e leis que nossas cidades tomaram o rumo que tomaram. No amplo arcabouço da legislação urbanística existente, estão disponíveis aos governos municipais instrumentos para: a) ampliar a arrecadação de recursos para o financiamento das cidades; b) regular o mercado visando baratear o custo da moradia; c) a captação da valorização fundiária e imobiliária; d) a recuperação de investimentos em infra-estrutura; e) regularizar e urbanizar áreas ocupadas irregularmente; com exceção de parte de áreas públicas; f) constituir estoque de terras para a promoção pública de moradias; g) garantir a preservação ambiental e o crescimento urbano sustentável; h) garantir a preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico. (MARICATO, 2001, p.95).

Especialmente sobre o Direito à Moradia, a Constituição Federal de 1988 versa da seguinte forma:

- Estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. (art.23, IX).
- A Moradia também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, IV).
- Traça como objetivo da política de desenvolvimento urbano, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182)
- A garantia dos direitos de propriedade está condicionada ao cumprimento de sua função social, o direito de propriedade privado não pode ir contra o interesse público. (artigos 182 e 183).
- Estabelece que para os índios a moradia seja garantida pelo direito à terra como propriedade pública estatal do governo federal, mas de posse privada e coletiva. (artigo 231)
- Reconhece o direito das comunidades remanescentes de quilombos à propriedade definitiva das terras por elas ocupadas. (art. 68, ADCT)
- A EC 26/2000, inclui o Direito à Moradia como um direito social (art.6º).

Dois temas associados ao Direito à Moradia na Constituição Federal merecem destaque. O primeiro refere-se à **Dignidade da Pessoa Humana**. Este é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), e enquanto vetor determinante da atividade exegética da Constituição de 1988 consigna um sobre princípio, ombreado os demais pórticos constitucionais (BULOS, 2003, p.82). Nas palavras de Alexandre de Moraes é um valor inerente à pessoa:

"a dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais

peças, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.”⁵⁴

O reconhecimento da Dignidade da Pessoa Humana é superior também à necessidade de se haver positivado um direito em forma de Direito Social para sua satisfação. O Superior Tribunal de Justiça esboçasse mesmo entendimento. A habitação é um elemento necessário da própria dignidade da pessoa humana, encontrando-se erigida em princípio fundamental da nossa República. (STJ, Resp. 213.422-BA), rel. Min., José Delgado.

Cabe salientar também, que a Dignidade da Pessoa Humana é a base dos Direitos Humanos⁵⁵. O Direito à Moradia foi concebido como um Direito Humano no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esse Pacto foi ratificado pelo Brasil em 1991 e a ratificação, o Brasil reconhece o Direito à Moradia como um Direito Humano e assume responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e concretizar esse direito. (art. 5º, §§ 2º e 3º, CF)

Não obstante do Direito à Moradia estar ancorado ao fundamento da Dignidade da Pessoa Humana, o referido direito foi positivado na Constituição Federal, através da EC nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, que o incluiu no rol dos Direitos Sociais Fundamentais. (art.6º, da CF/88.) A justificativa a essa emenda, foi publicada no dia 19 de junho de 1996, no Diário do Senado Federal, quatro dias após a Conferência Habitat II⁵⁶, que contou com a participação do Brasil, como relator:

Diário do Senado Federal nº 109
Publicado em 19/06/1996

A questão do direito à moradia tem sido objeto de aceso e polarizado debate social, tanto em nível nacional como Internacional. Fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não governamentais têm-se reunido nesses dois últimos anos com vistas ao maior encontro de todos os tempos sobre o tema: a Conferência Habitat II, convocada pela

⁵⁴MORAES. Alexandre de. Direito Constitucional. 13. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

⁵⁵ Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo. (Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948).

⁵⁶II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada entre os dias 3 a 14 de junho de 1996, na cidade de Istambul-Turquia.

Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada no período de 03 a 14 de junho deste ano.

Para esse evento, o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da Conferência), que trata do "direito à moradia". Coube-lhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como Japão, Estados Unidos e Coréia (que se posicionam contra a inclusão desse termo na Agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social.

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc.

Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os 'sem-teto' de todo o País, já bastante organizados, ameaçam "pipocar ocupações de terrenos" na periferias das grandes cidades - conforme se nos lê mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira "chaga social" para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia, o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação. Pelo exposto, julgamos oportuna e imperiosa a apresentação da presente emenda à Constituição, para a qual esperamos contar com o apoio dos nobres pares⁵⁷.

Interpretando a justificativa acima, resta claro que a intenção da positivação do Direito à Moradia, foi desviar o Brasil de uma "situação delicada" perante a Sociedade Internacional, tendo em vista que, o país foi relator da HABITAT II, e sua condição habitacional é uma desonra.

Atualmente, a concepção de moradia não é mais considerada de forma restrita. Sobretudo, o Direito à Moradia só se aperfeiçoa se na forma de moradia digna, isto é, uma moradia adequada que inclua fatores mínimos como segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

O segundo ponto se refere à **Função Social da Propriedade**. A noção de função social da propriedade surgiu com as mudanças ocorridas no conceito de propriedade, deixando de ser um direito absoluto, inviolável, para atender às necessidades coletivas. O princípio passou a ser tratado inicialmente pela

⁵⁷Diário do Senado Federal nº 109 Publicado em 19/06/1996

Constituição de 1934, a qual representou o marco inicial da matéria em nossas Constituições, passando a constar do texto de todas as subseqüentes (1937, 1946, 1967/69 e 1988).

A Constituição da República de 1988 garante, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito de propriedade, mas logo em seguida, no inciso XXIII, prevê que a propriedade atenderá à sua função social. O princípio da função social da propriedade é reafirmado como princípio da ordem econômica e financeira (Art. 170, III, CRFB/1988) e permeia todo o texto dos dispositivos constitucionais referentes à política urbana (Arts. 182 e 183, CF/1988) e à política agrícola e fundiária (Arts. 184 a 191, CF/1988).

O papel da função social da propriedade privada é fazer submeter o interesse individual ao interesse coletivo. O verdadeiro significado da função social da propriedade não é de diminuição do direito de propriedade, mas de poder-dever do proprietário, devendo estar à disposição do destino determinado. José Afonso da Silva assevera que o princípio da função social traduz um novo regime jurídico à propriedade, pois incide no próprio conteúdo deste direito como elemento que determina a aquisição, o gozo e utilização; logo, ela só é considerada legítima enquanto considerada propriedade função. (SILVA, 1999, p. 249).

O Brasil tem o grave problema da concentração e da valorização de terras urbanas e rurais nas mãos de poucos, causa de inúmeros conflitos fundiários que resultaram na morte de muitos ocupantes. O elevado número de propriedades improdutivas e ociosas sem função social exige a implementação das reformas agrária e urbana. A propriedade imobiliária deve ter uma regulação pública e democrática visando o cumprimento de uma função social habitacional, ambiental ou econômica, nos termos da política urbana ou agrária⁵⁸.

A crítica que se levanta na doutrina em relação à Função Social da Propriedade é sobre sua efetividade. O Brasil já protagonizou momentos truculentos de reintegração de posse de terras ocupadas pelos “sem-teto” e “sem-terra”. Temos

⁵⁸OSÓRIO, Letícia. *Direito à Moradia no Brasil*. Fórum Nacional da Reforma Urbana.

como exemplo mais recente (janeiro de 2012), a reintegração de posse urbana na região do Pinheirinho, em São José dos Campos.

Segundo o especialista da ONU, Cláudio Acioly, **a determinação da justiça estadual conflita com o direito fundamental à moradia**. "Você não pode simplesmente botar o trator e desrespeitar os direitos adquiridos a partir do princípio da função social da residência. A ocupação do Pinheirinho começou em 2004. Isso significa que cinco anos já se passaram e muitas pessoas que estão ali já estão estabelecidas. Pelo que tenho lido, está havendo uma violação clara do direito à habitação, que inclui o direito de não ser desalojado forçosamente. **Está havendo uma violação drástica do princípio de habitação adequada**. Além disso, a ação de desalojo ocorreu no domingo – você não faz uma ação dessas no domingo, tem de haver uma participação da comunidade. Mesmo sendo uma decisão da Justiça, ela tem de ser aplicada de forma humana. O Estado tem um dever para com essas pessoas e deve reconhecer que possuem direitos como cidadãos brasileiros. Pelo que eu vi isto não está acontecendo"⁵⁹

Esse fatídico faz suscitar a discussão acerca da interpretação e aplicação do fundamento supremo da Dignidade da Pessoa Humana sobre uma norma positivada; do Direito à Moradia como um Direito Social, cujo dever prestacional é do Estado; e ainda, do reconhecimento do princípio da Função Social da Propriedade em casos concretos. Para que a questão habitacional no Brasil tenha o devido tratamento que a realidade e a urgência exigem, o executivo e o próprio judiciário tem que se submeter ao Estado Democrático de Direito a aos pilares elementares e fundamentais da República Federativa do Brasil.

O Direito à Moradia está previsto também nos diplomas infraconstitucionais. Várias legislações urbanísticas aludem à moradia, como a Lei 6.766/79 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano; Lei de Uso e Ocupação do Solo- DL 271/67 que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo; Código de Obras; Código de Posturas; e outras. Pode-se citar o Estatuto da Cidade, o Estatuto do Idoso e a Lei 11.124/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, como leis que versam sobre o direito à moradia.

Em 2001 foi promulgada a lei que regulamenta os dispositivos constitucionais acerca da Política Urbana: O Estatuto da Cidade-Lei 10.257,

⁵⁹http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120124_entrevista_pinheirinho_pu.shtml. Reportagem de Pablo Uchoa e Camilla Costa, acessado em 03/02/2012.

que estabelece diretrizes e instrumentos para o ordenamento territorial e urbanístico, sob o princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do Direito a Cidades Sustentáveis “entendido como o direito à terra urbana, à **moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (artigo 2º).

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes a respeito da função social da cidade e das formas de torná-la sustentável, de aliar desenvolvimento urbano e sustentabilidade, priorizando ações voltadas para os segmentos mais pobres da população. A referida lei apresenta um instrumental a ser utilizado pelo Município, que deve adaptá-lo à sua realidade. (MASCARENHAS, 2008, p. 146).

O Estatuto da Cidade amplia o conceito de direito à moradia expressa na Constituição de 1988 para direito à cidade, tratando também como direitos as demais políticas setoriais urbanas como saneamento e transporte urbano. O referido entendimento se aproxima do conceito de moradia adequada, previsto no Comentário nº4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ONU, segundo o qual, moradia adequada deve incluir os seguintes fatores: segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

O Estatuto do Idoso -Lei Federal nº10.741/2003, dedicou um capítulo à Habitação. Prevê que o idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada. (art. 37). Estabelece ainda, que nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria. (art.38).

A Lei 11.124/2005 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS, com o objetivo de promover acesso à terra urbanizada e à habitação digna para a população de menor renda (art. 2º, I e II), acolhendo o princípio da moradia digna como um vetor de inclusão social (art. 4º, I, b).

Para se administrar os problemas urbanísticos, a Política de Gestão é tão importante quanto as leis e os instrumentos de Planejamento Urbano. Durante o processo de urbanização do Brasil, as Políticas de Habitação e os Programas de Governos foram ineptos, o que contribuiu para o agravamento da situação nas últimas décadas. A atual Política Nacional de Habitação, formulada em 2004, constitui um plano coerente, porém, ainda assim, só será exitoso, se for utilizado pelos gestores públicos em conformidade seus objetivos, diretrizes e metas.

1.3A Política Nacional de Habitação

A Fundação da Casa Popular foi a primeira Política Nacional de Habitação, criada em 1946, revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns Estados da federação e com uma produção pouco significativa de unidades⁶⁰.

Em 1964 a Política Habitacional foi implementada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Desde o início de sua atuação, verificou-se a existência de problemas no modelo proposto, principalmente quanto a dificuldade de atender a população de baixa renda, tendo o Banco, ao longo de sua existência, efetuado mudanças visando corrigir recurso de suas ações no que, entretanto, não foi bem sucedido, e, por não conseguir superar a crise do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), acabou extinto⁶¹.

Extinto o BNH, em agosto de 1986, suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacionais, de saneamento básico, de

⁶⁰ www.cidades.gov.br, acessado em 13/11/2011. Política Nacional de Habitação. Caderno 4. Ministério das Cidades. 2004. p.9-11.

⁶¹ Ibidem.

desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto que a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda⁶².

Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES), em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional⁶³.

Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização se estabelece uma redefinição de competências, passando aos Estados e Municípios a atribuição de gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional⁶⁴.

Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1995 é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação⁶⁵.

Em resposta às lutas e reivindicações dos movimentos sociais pela reforma urbana, foi criado em 1º de janeiro de 2003, o Ministério das Cidades cuja missão é combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços

⁶² www.cidades.gov.br, acessado em 13/11/2011. Política Nacional de Habitação. Caderno 4. Ministério das Cidades. 2004. p.9-11.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte⁶⁶. A criação do Ministério das Cidades constituiu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo⁶⁷. Os assuntos que constituem áreas de competência do Ministério das Cidades são: habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito⁶⁸.

No ano de 2004 foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades), representando a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que integra a estrutura do Ministério das Cidades e que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. É este órgão que viabiliza o diálogo em torno da política urbana entre os vários segmentos que o compõem, tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais.

O Ministério das Cidades é composto, além de outros órgãos, por quatro Secretarias específicas diretamente subordinadas ao Ministro de Estado das Cidades, para gerir questões sob suas respectivas finalidades: Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Saneamento; Secretaria Nacional dos Programas Urbanos; Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade.

A Secretaria Nacional de Habitação – SNH é responsável por acompanhar, avaliar, formular e propor os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia⁶⁹.

⁶⁶ Plano Municipal de Habitação de Goiânia, 2010.

⁶⁷ www.cidades.gov.br. Acessado em 23 de novembro de 2011.

⁶⁸ Art.27, III, da Lei 10.683/2003

⁶⁹ www.cidades.gov.br. Acessado em 24 de novembro de 2011.

A atual Política Nacional de Habitação do Brasil foi elaborada em 2004. Seu objetivo é promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo assim para a inclusão social. Para esse fim, tem como componentes principais: a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação.

A Política Nacional de Habitação é regida pelos seguintes princípios⁷⁰:

Direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;

Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;

Função social da propriedade urbana, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;

Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;

Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS foi criado pela Lei 11.124/05, para viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação⁷¹.

⁷⁰ Cadernos Cidade Habitação. Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Novembro, 2004.

⁷¹ Lei 11.124/05, art. 2º

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH. Está previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. É gerido por um Conselho Gestor, órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

.O FNHIS é constituído por: recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou Internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas e outros recursos que lhe vierem a ser destinados⁷².

Os Programas e Ações Habitacionais do Brasil, conforme cada fonte de recursosão⁷³:

Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS
 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Ass. Precários
 Habitação de Interesse Social
 Ação Provisão Habitacional de Interesse Social
 Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Assistência Técnica
 Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social
 Ação de Apoio à Produção Social da Moradia
 Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV⁷⁴.

⁷²Lei 11.124/05, arts. 7º e 8º

⁷³ Fonte: www.cidades.gov.br. Acessado em 10/11/2011. O detalhamento de cada Programa e Ação Habitacional encontra-se no Anexo II.

⁷⁴Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, art.2º- Os recursos para a implementação do PMCMV são provenientes da União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira por meio de concessão econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil)

Orçamento Geral da União- OGU

Habitar Brasil BID

Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat

Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

Projetos Prioritários de Investimentos

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS

Carta de Crédito Individual

Carta de Crédito Associativo

Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público - Pró-Moradia

Fundo de Arrendamento Residencial-FAR

Programa de Arrendamento Residencial

Fundo de Desenvolvimento Social-FDS

Programa Crédito Solidário

Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT

PMI - Projetos Multissetoriais Integrados

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA tem como missão assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo. Para alcançar tais objetivos, segue dois eixos estratégicos de atuação: um voltado ao planejamento, formulação e implementação da política setorial, outro relacionado à identificação de novas fontes de financiamento que assegurem a contínua elevação dos investimentos no setor. Atualmente existem vários programas e ações em andamento gestados pela SNSA: Saneamento para Todos; Serviços Urbanos de Água e Esgoto; Resíduos Sólidos; Drenagem Urbana e Interáguas⁷⁵.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos- SNPU tem como missão implantar o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), por meio de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização e capacitação. Para esse fim, a SNPU conta com quatro áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários⁷⁶.

habitantes; participação do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab e concessão subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular

⁷⁵www.cidades.gov.br. Acessado em 24 de novembro de 2011

⁷⁶www.cidades.gov.br. Acessado em 26 de novembro de 2011

A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implementar a política de mobilidade urbana sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.

Os Programas Estratégicos e as Ações da SEMOB, integrados com as demais Políticas Urbanas, visam mudar radicalmente a atuação do Governo Federal, aliando-o aos Estados e Municípios para desenvolver e implementar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, centrada no Desenvolvimento Sustentável das cidades e na priorização dos investimentos federais nos modos coletivos e nos meios não motorizados de transporte⁷⁷. Alguns dos Programas e Ações em andamento são: PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades, PAC da Copa, Pró-Transporte, Bicicleta Brasil, Brasil Acessível, Programa Mobilidade Urbana e Pró-Mob.

A urbanização deixou vários marcos e marcas na História do Brasil. Dentre as marcos registra-se os recordes dos números da evolução do processo de urbanização, do crescimento populacional e do déficit habitacional. Como marcas, algumas aparecem estampadas como os cortiços, guetos, favelas, barracos, ocupações e questionáveis reintegrações de posses, outras, permanecem veladas a violência à dignidade de mais de 54 milhões de brasileiros que carecem de moradia.

O Mundo de uma forma geral vivenciou recordes quanto aos números da urbanização, crescimento populacional e problemática habitacional. O próximo capítulo, aborda os meios pelos quais a ONU, tem enfrentado a questão, no âmbito internacional.

⁷⁷Ibidem.

CAPITULO II

A NOÇÃO ONUSIANA DE DIREITO À MORADIA E ASSENTAMENTOS HUMANOS SUSTENTÁVEIS

2.1 Direito Ambiental Internacional e Sustentabilidade

O Direito só existe em uma sociedade, não podendo haver nenhuma sociedade sem um sistema jurídico que regule as relações entre seus membros. Fala-se em Direito Internacional, presumir-se-á a existência de uma sociedade de nações⁷⁸ (BRIERLEY, *apud*SILVA, 2010, p.1).

A Sociedade Internacional é o cenário onde se aplicam as regras do Direito Internacional Público. Essa sociedade é formada por entidades, também chamados de sujeitos ou atores Internacionais, dotados de personalidade jurídica Internacional, capaz de contrair obrigações e usufruir direitos, sendo portadores destes somente alguns atores da relação Internacional: os Estados soberanos, a Santa Sé, que a eles se equiparam por razões históricas, e as organizações Internacionais⁷⁹.

Leciona Nogueira, que o Estado é o sujeito do Direito Internacional por excelência: realidade física, assentada em base territorial, sobre a qual interage uma população politicamente organizada. Até as primeiras décadas do séc. XX foi o único detentor de tal personalização. Depois, como fruto da vontade política de alguns Estados, advêm as Organizações Internacionais, da qual a Liga das Nações formada em 1919 é a primeira forma manifesta⁸⁰. Organização das Nações Unidas (ONU), uma das principais Organizações Internacionais, formada por países

⁷⁸BRIERLY, James Leslie. The Law of Nations: an introduction to the International law Peace, *apud*, SILVA, Luiz Roberto. Direito Internacional Público, 2010, p.41.

⁷⁹ NOGUEIRA, Jorge Luiz Fontoura. Direito Internacional- Curitiba: IESDE, 2006. p.7.

⁸⁰Ibidem.

independentes que se juntaram para trabalharem para a paz mundial e para o progresso econômico e social, foi constituída formalmente em 24.10.1945⁸¹.

Alguns autores como Roberto Luiz Silva, consideram que a pessoa humana, é provida de personalidade jurídica Internacional, ao demandar nas Cortes Internacionais de Direitos Humanos, podendo demandar até mesmo contra o próprio Estado, como se pode verificar na jurisprudência da Corte Européia de Direitos Humanos. A pessoa humana tem o exercício de seus direitos limitado, somente tem acesso às cortes de Direitos Humanos, fora isso deve recorrer à proteção de seu Estado de origem, por meio diplomático ou à Organização Internacional que estiver prestando serviço, a chamada proteção funcional. (SILVA, 2010, p.42).

As Organizações Não Governamentais (ONGs) são sociedades civis que agregam pessoas públicas ou privadas e assumem papéis de grande importância no cenário Internacional. Exemplificamos as ONGs Greenpeace e Anistia Internacional, que contribuem significativamente para o desenvolvimento e interdependência da sociedade Internacional, postulando por questões relevantes nos fóruns Internacionais funcionando muitas vezes como organismo de pressão aos atores integrantes desta, porém, não possuem personalidade jurídica de Direito Internacional, não podem ser responsabilizadas pelos seus atos, sendo apenas pessoas de direito interno, o mesmo que ocorre com as empresas transnacionais.

A partir da definição dos sujeitos que compõem a Sociedade Internacional, vários autores firmaram o conceito de Direito Internacional. Para Oppenheim, Bevilacqua e Von Liszt o Direito Internacional seria o conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas entre Estados, e apenas entre Estados.

Alguns autores modernos, como Akehurst, definem o Direito Internacional, num primeiro momento, como o ordenamento jurídico que regula as relações entre Estados para, posteriormente, esclarecer que atualmente o Direito Internacional também atribui direitos e obrigações às Organizações Internacionais. Para Accioly,

⁸¹ NOGUEIRA, Jorge Luiz Fontoura. Direito Internacional- Curitiba: IESDE, 2006. p.383.

o Direito Internacional é o conjunto de regras e princípios que regem as relações jurídicas Internacionais, quanto do homem⁸².

Ao contrário do que muitos pensam as normas Internacionais não é recente na sociedade. O primeiro tratado Internacional data de 3.100 a. C., celebrado por Eantun, senhor da Cidade-Estado de Lagash, e os homens de Umma duas cidades da Mesopotâmia, que tratava de questões de fronteiras e guerra, porém o Direito Internacional somente foi reconhecido como ciência autônoma a partir do séc. XVI. Atualmente vivenciamos um período denominado “Nova Ordem Internacional” caracterizado pela redução da importância das tensões político-ideológicas em detrimento de aspectos de natureza econômico-comercial levando a uma redefinição do papel do Estado sujeito de Direito⁸³.

Não existe organismo centralizado e competente que crie leis Internacionais e obriguem o seu cumprimento, e muito menos um sistema judiciário unificado. A Corte Internacional de Justiça é o principal tribunal judiciário de natureza permanente da Sociedade Internacional, e seu Estatuto é reconhecido como instrumento Internacional válido, tendo em seu artigo 38, o referencial das fontes do Direito Internacional:

1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito Internacionais as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar:
 - a) As Convenções Internacionais sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
 - b) o costume Internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito;
 - c) os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas;
 - d) as decisões judiciais e as doutrinas dos publicistas de maior competência das diversas nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito, sem prejuízo do disposto no Artigo 59.

Interpretando o referido artigo, a doutrina distinguiu as fontes do Direito Internacional em fontes imediatas ou principais e mediatas ou secundárias. As fontes imediatas seriam as Convenções e Tratados Internacionais com regras especialmente aceitas pelos Estados litigantes; o costume Internacional,

⁸²SILVA, Luiz Roberto. Direito Internacional Público, 2010, p.47 e 48.

⁸³Ibidem, p. 50.

comoprática geral; e os princípios gerais do direito, reconhecidos pelas nações civilizadas.

As fontes secundárias seriam as doutrinas dos juristas mais qualificados; as jurisprudências das decisões relevantes; e a equidade, caso haja consentimento das partes. Outras fontes surgiram após o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, as decisões das organizações Internacionais e o *soft law* que são atos declaratórios oriundos de foros Internacionais que não gera obrigatoriedade em seu cumprimento.

Dentre os instrumentos jurídicos essenciais para a Sociedade Internacional, os Tratados merecem destaque, em primeiro lugar porque abordam as matérias essenciais entre os Estados, e em segundo por ser a forma mais democrática de manifestação da vontade na Sociedade Internacional. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 prevê em seu artigo 2º uma definição positivada que vem a ser tratado:

1. a) Tratado é o acordo Internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, que de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular.

Dentro da contextualização do conceito acima, várias terminologias são empregadas ao tratado, sendo as mais comuns, Tratados, Convenções, Acordos, Protocolo e Declarações. Independente da terminologia, todos os Tratados baseiam-se no princípio *pacta sunt servanda*, ou seja, todos devem ser cumpridos pelas partes, determinação expressa no artigo 26, da Convenção de Viena sobre o Direito e Tratado.

O Direito Internacional Ambiental é derivado de um processo de expansão do Direito Internacional moderno, que não trata apenas de fronteiras, como o direito Internacional clássico, mas também de problemas comuns, processo típico de um período de globalização jurídica⁸⁴.

A premissa do Direito Ambiental Internacional é o Meio Ambiente, objeto indivisível que visa tutelar a vida saudável. Mas para facilitar a identificação da

⁸⁴CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 698

atividade degradante e do bem imediatamente agredido, ele é classificado segundo seus aspectos, em meio ambiente natural, urbano ou artificial, cultural e do trabalho⁸⁵.

O enfoque deste trabalho é sobre o aspecto do meio ambiente urbano compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade⁸⁶.

A abordagem da questão ambiental no cenário Internacional não é tão recente. Vários documentos, eventos e Convenções que envolveram temas relacionados ao meio ambiente foram registrados no início do século XIX como Congresso Internacional para a Proteção das Paisagens, Paris, 1909; I Congresso Internacional para proteção da natureza, 1923; Colóquio Internacional no Centro Nacional de Pesquisa Científica sobre a Ecologia, Paris, 1950⁸⁷; Convenção para a regulamentação da pesca da baleia, de 1931 e a Convenção Internacional da pesca da baleia de 1946; a Convenção Internacional para proteção dos vegetais, de 1951; o Tratado da Antártida, de 1959; porém, até 1960 o meio ambiente era considerado como um bem de caráter estritamente econômico, desvalendo da importância ambiental⁸⁸.

Registra-se que durante as décadas de 1960 e 1970, os cientistas e pesquisadores começaram a desenvolver estudos a partir de visíveis alterações ambientais por consequência da transformação do meio natural, concebendo o meio ambiente como um bem esgotável, cuja preservação estaria diretamente ligada a qualidade de vida do homem no planeta.

⁸⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ªed. Ampl. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 21.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p.181.

⁸⁸ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.p. 22

A clássica obra Primavera Silenciosa (Silent Spring) publicada pela bióloga Rachel Carson, 1962, apresentou vários documentos científicos que mostravam os efeitos nocivos do agrotóxico DDT à saúde, usado de forma indiscriminada, à saúde, podendo comprometer, inclusive, as gerações futuras. Logo após sua publicação, vendeu cerca de 500 milhões de cópias, e por meio desta obra denunciativa, grande mobilização social abriu espaço para o movimento ambientalista que se seguiu.

Outra referência é o Clube de Roma, criado em 1968, formado por um pequeno grupo de personalidades ilustres de diferentes países e variadas áreas: científica, acadêmica, política, empresarial, financeira, religiosa e cultural, que reuniam para discutir várias questões Internacionais relacionadas à Economia, Política e Meio Ambiente. Preocupados com a questão ambiental este clube contratou cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts, para a elaboração de um relatório com o diagnóstico dos problemas ambientais daquela época e com a projeção para os próximos cem anos, dentro das perspectivas de população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e esgotamento de recursos⁸⁹.

Em 1972, este relatório foi publicado com o título “Os Limites do Crescimento”. Esta publicação vendeu mais de 12 milhões de cópias em 30 dias, difundindo a preocupação com a degradação ambiental no cenário mundial, tornando-se o livro sobre meio ambiente mais vendido da história⁹⁰.

O reconhecimento do Direito Ambiental Internacional é considerada recente. Tem seu limiar em 1972, com a primeira grande Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo na Suécia. Mais de 113 países participaram das discussões cujo tema central era a poluição decorrente da industrialização.

A Conferência resultou na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, uma carta composta de um preâmbulo com sete pontos, e 26 princípios de

⁸⁹http://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma, acessado em 25/09/2011.

⁹⁰ Ibidem

comportamento e responsabilidades que deveriam nortear as decisões sobre políticas ambientais; em um Plano de Ação para o Meio Ambiente cujas recomendações relativas à avaliação do Meio Ambiente Mundial, constituem o denominado Plano Vigia; além da criação do PNUMA- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o qual recebe a ressalva de Guido Fernando Silva Soares:

A nosso ver, o fato mais importante do evento, ao lado da Declaração de Estocolmo, foi a instituição de um organismo especialmente dedicado ao Meio Ambiente, o referido PNUMA, como um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, composto de um Conselho de Administração de 58 membros, delegados dos Estados, e de um Secretariado, integrado por 181 administradores, funcionários Internacionais, com sede em Nairobi, no Quênia. Sendo um organismo centralizador da ação e coordenação dentro da própria ONU, das agências especializadas, como Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS), entre elas e a referida ONU, bem assim entre os governos dos Estados, entre eles e as organizações referidas, conta o PNUMA com escritórios regionais em Genebra, Bancok, México e Bahrein, bem como escritórios de ligação em Washington e Nova York; unidades especializadas para determinadas questões foram estabelecidas em Paris (indústria e meio ambiente), Atenas (coordenação de atividades sobre o Mediterrâneo), Lima (coordenação de projetos ambientais Internacionais) e em Kingston (coordenação de atividades sobre o Caribe)⁹¹

Em 1983 a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela primeira-ministra norueguesa, GrauAlémBrundtland, com a finalidade de fazer uma ampla avaliação dos problemas ambientais relacionados ao desenvolvimento econômico.

Esse trabalho resultou na publicação do relatório "Nosso Futuro Comum", publicado em 1987, mais conhecido como Relatório Brundtland, consolidando o conceito de Desenvolvimento Sustentável: "O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais".

⁹¹ SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Ambiental Internacional, in Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Coleção Ambiental. Baurueri, SP: Manoela, 2005.p. 651.

1. O Desenvolvimento Sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Ele contém em si dois conceitos-chave: o conceito de 'necessidades', em particular as necessidades essenciais dos pobres do mundo, a prioridade absoluta que deve ser dada e a idéia de limitações impostas pelo estado da tecnologia e da organização social sobre a capacidade do ambiente para atender às necessidades presentes e futuras.

4. A satisfação das necessidades humanas e aspirações no objetivo principal do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um vasto número de pessoas nos países em desenvolvimento por alimentos, vestuário, abrigo, emprego - não estão sendo atendidas, e além de suas necessidades básicas dessas pessoas tem legítimas aspirações para uma melhor qualidade de vida. Um mundo no qual a pobreza e a desigualdade são endêmicas será sempre propenso a crises ecológicas e outras. O Desenvolvimento Sustentável exige satisfação das necessidades básicas de todos e estender a todos a oportunidade de satisfazer suas aspirações por uma vida melhor⁹².

As questões ambientais a partir da década de 60 começaram a ser tratadas sob um novo prisma, uma vez que além da importância econômica, firmou-se na concepção do meio ambiente como um bem essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida⁹³.

O Relatório de Brundtland, além do conceito do Desenvolvimento Sustentável restou claro que para a consolidação do Desenvolvimento Sustentável é necessário um sistema político que: assegure a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões; seja capaz de gerar excedentes e conhecimentos técnicos em uma base auto-suficiente e sustentável; forneça soluções para as tensões decorrentes do desenvolvimento desarmônico; respeite a obrigação de preservar a base ecológica para o desenvolvimento; possa pesquisar continuamente novas soluções; promova padrões sustentáveis de comércio e finanças, e um sistema administrativo que seja flexível e tenha a capacidade de autocorreção⁹⁴.

Com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores chave da sociedade e os indivíduos, com vistas à conclusão de Acordos Internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do

⁹²Relatório Nosso Futuro em Comum, 1987. Capítulo 2: Rumo ao Desenvolvimento Sustentável.

⁹³Declaração de Estocolmo, 1972. Preâmbulo.

⁹⁴Nosso Futuro Comum, Capítulo 2: Rumo ao Desenvolvimento Sustentável. Item 81.

sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza interdependente e integral da Terra, a ONU realiza a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por ECO- 92.

Dentre vários motivos, ressalta-se a importância desta Conferência, pelo fato de que ao lado de grandes princípios normativos, foi consagrado e difundido o conceito e os fundamentos do Desenvolvimento Sustentável, inseridos nos documentos por ela produzidos, quais sejam: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

A ECO 92 além de estabelecer diretrizes para a sociedade Internacional caminhar em escala planetária, em busca de um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O Embaixador Marcos Azambuja, Secretário Geral de Política Exterior do Brasil, por ocasião do Debate em 29 de junho de 1992, na ECO-92, descreve de maneira sintética a extrema importância dada ao tema na ocasião da Conferência: Primeira Avaliação da Conferência, realizado no Museu da República (Palácio de Catete) no Rio de Janeiro, *verbis*:

O segundo ganho para nós importante foi que o conceito de desenvolvimento no seu uso Internacional estava moribundo, se não morto. Era quase impossível, nos últimos anos, usar a palavra desenvolvimento em qualquer foro Internacional sem que aquilo causasse um efeito de rejeição, ou de indiferença tão extremo que era quase que contraproducente suscitar o tema. A adição do conceito de sustentabilidade ao desenvolvimento lhe dá duas características novas. Primeiro, pela primeira vez ela se universaliza, pois não há qualquer país que não seja sócio da idéia de Desenvolvimento Sustentável, mesmo e, sobretudo, os ricos. Em segundo lugar, de certa maneira esse casamento entre o desenvolvimento e meio ambiente, tirou do meio ambiente talvez o seu pecado mais terrível que é um ingrediente desumano que ele contém a idéia de que o homem é apenas uma espécie entre milhares de outras espécies, que nós não temos na ordem da natureza nenhuma posição central que cabe ao ser humano, apenas se acomodar entre coleópteros, entre pterodátiles, a desempenhar uma função talvez passageira, seria a rejeição da sacralidade da espécie de sua posição de foco e objetivo da criação. O vínculo com o desenvolvimento resgata para a causa do meio ambiente o elemento humanista e o universaliza⁹⁵.

⁹⁵ Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. Direito Ambiental Internacional, in Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Coleção Ambiental. Baurueri, SP: Manoele, 2005.p. 661 e 662.

Na origem latina, a palavra agenda tem o significado de fazer, agir, e é neste contexto que a Agenda 21 merece importância, uma vez que representa a vocação do Direito Internacional do Meio Ambiente à modernidade. Não se trata de uma norma positivada com mecanismos sancionadores, mas um esquema normativo pragmático voltado ao futuro, com objetivos a serem atingidos por meio de um espírito de cooperação, num modelo *soft law*⁹⁶, ou seja, é um documento normativo, sem a efetividade de um Tratado Internacional ou de uma Declaração, com uma lista de prioridades a serem executadas pelos Estados no século XXI, acompanhados pela Comissão do Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A agenda 21 é constituída por quarenta capítulos, agrupados em quatro seções, que estipulam as diretrizes que servem de base para a cooperação bilateral e multilateral quanto a políticas de desenvolvimento, inclusive de financiamentos de órgãos Internacionais, relativas ao combate à pobreza, à política demográfica, à educação, à saúde, ao abastecimento de água potável, ao saneamento, ao tratamento de esgotos e detritos, à agricultura e ao desenvolvimento rural, bem assim ao gerenciamento sustentável dos recursos hídricos e de solo, inclusive florestas. (SOARES, 2005, p.705).

A consagração do conceito de Desenvolvimento Sustentável no cenário Internacional por meio da ECO-92, e as diretrizes para a sua efetividade previstas na Agenda 21, consolidaram a atual etapa do Direito Internacional Ambiental. Os Estados se comprometem como sujeitos da sociedade Internacional, a adotarem uma política de gestão com planos e estratégias, que visem satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras, ou seja, permitir o crescimento econômico, resguardando a qualidade do meio ambiente, e conseqüentemente proporciona uma sociedade justa e igualitária.

Em relação à matéria habitacional, a Agenda 21 inovou e muito contribuiu ao inserir o Desenvolvimento Sustentável às questões dos Assentamentos

⁹⁶ Atos normativos que criam obrigações menos impositivas aos Estados (portanto, acompanhada de sanções brandas, com objetivos de tornarem-se mais susceptíveis de adoção pelos Estados). SOARES, 2005, p.705.

Humanos. A Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos, anterior à Agenda 21, consagrou a concepção abrangente dos Assentamentos Humanos com vistas à erradicação da pobreza e a discriminação, e a garantia das necessidades básicas, como educação, nutrição, serviços de saúde e moradia adequada para todos, porém a Agenda 21, é que previu detalhadamente a forma de programar e planejar ações que viabilizassem o Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos para atingir tais objetivos de cunho social, econômico e político de forma concentrada.

Contextualmente, a Agenda 21 nasceu em meio a um cenário onde eram grandes as preocupações com o Meio Ambiente em sua amplitude natural e urbana, e o Desenvolvimento Sustentável surge como nova perspectiva para a conciliação entre o desenvolvimento econômico e preservação ambiental. É também nesse contexto, que a maior parte da população planetária concentra-se na zona urbana, aumentando a preocupação em relação às cidades, principalmente, nos países industrializados. Essa afirmativa é descrita no item 7.1, da Agenda 21:

7.1. Nos países industrializados, os padrões de consumo das cidades representam uma pressão muito séria sobre o ecossistema global, ao passo que no mundo em desenvolvimento os assentamentos humanos necessitam de mais matéria-prima, energia e desenvolvimento econômico simplesmente para superar seus problemas econômicos e sociais básicos. Em muitas regiões do mundo, em especial nos países em desenvolvimento, as condições dos assentamentos humanos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor, imputável às restrições relativas a recursos com que esses países se deparam em todas as áreas. Nos países de baixa renda sobre os quais há dados recentes, apenas 5,6 por cento do orçamento do Governo central, em média, foram dedicados a habitação, lazer, previdência social e bem-estar social. Os recursos oriundos de organizações Internacionais de apoio e financiamento são igualmente baixos. Em 1988, por exemplo, apenas 1 por cento do total de gastos do sistema das Nações Unidas financiados por meio de subvenções foi dedicado aos assentamentos humanos, enquanto em 1991 verificou-se, que do total de empréstimos do Banco Mundial e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), 5,5 por cento foram para o desenvolvimento urbano e 5,4 por cento para águas e esgotos.

A Agenda 21 estabeleceu como objetivo geral a melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e das condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais, baseadas em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de tomada de

decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes.

Tais objetivos devem constituir princípios para as estratégias nacionais de Assentamentos Humanos, que deverão contemplar as seguintes áreas programáticas estabelecidas na Agenda: (a) Oferecer a todos habitação adequada; (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; (d) Promover a existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

A noção de sustentabilidade deu suporte à concretização do Direito à Moradia adequada. Com relação ao meio ambiente urbano, a sustentabilidade articula o crescimento econômico, a diminuição das desigualdades e a preservação ambiental e para atender esse propósito foi concebido a visão de assentamentos humanos sustentáveis, uma forma de construir assentamentos para dar efetividade à moradia adequada.

2.2 Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis no Direito Internacional

A questão da moradia tem sido abordada pela ONU, desde o início de sua formação. A primeira manifestação sobre o tema foi na Declaração de Direitos Humanos, 1948, que incluiu dentre rol dos Direitos Humanos, o direito à habitação. Nesse primeiro momento, a preocupação internacional cingia-se em torno da moradia como um dos direitos essenciais a dignidade da pessoa humana. Nesse

período, a população mundial era de aproximadamente 2,5 bilhões de habitantes⁹⁷ e somente cerca de 30% da população era urbana⁹⁸.

No final da setenta, a população mundial ultrapassava 4 bilhões de habitantes⁹⁹, e o processo de urbanização estava em escala ascendente, cerca de 40% da população habitava nas áreas urbanas. Dentro deste contexto, as abordagens onusianas acerca da moradia, abrangeu, nesse segundo momento, novo escopo: o de diminuir as desigualdades; erradicar a pobreza; e diminuir o impacto ambiental, como relatado a seguir.

Fruto da Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, realizada em São Francisco, em junho de 1945, nasce a Carta das Nações Unidas, entrado em vigor em 24 de outubro de 1945¹⁰⁰, representando um passo decisivo no processo de universalização dos Direitos Humanos. A Carta prevê, como principais objetivos da ONU: manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações de amizade entre as nações; realizar cooperação internacional e ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

A Carta das Nações Unidas estabeleceu entre os seus órgãos principais, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC)¹⁰¹, cujo objetivo é alcançar condições de estabilidade e bem-estar, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, por meio da promoção da elevação dos níveis de vida, do pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social.

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é o órgão coordenador do trabalho econômico e social da ONU, das Agências Especializadas e das demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas, que formula recomendações e inicia atividades relacionadas com o desenvolvimento, comércio Internacional,

⁹⁷ <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>, acessado em 03 de julho de 2011.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p2k0data.asp>, acessado em 03 de julho de 2011.

¹⁰⁰ O Brasil aprovou a Carta das Nações Unidas, por intermédio do Decreto-Lei nº 7.935, de 4 de setembro de 1945.

¹⁰¹ Carta das Nações Unidas, Artigo 7º. 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, um Tribunal Internacional de Justiça e um Secretariado.

industrialização, recursos naturais, direitos humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção do crime, bem-estar social e muitas outras questões econômicas e sociais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 foi o segundo documento Internacional que ressaltou os direitos econômicos e sociais como direitos humanos. Essa afirmativa encontra respaldo no artigo XXII, desta relevante Declaração que prevê:

Artigo XXII

1. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação Internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Agarantia dos direitos arrolados no artigo em comento está vinculada à atuação do Estado e da Sociedade Internacional que deve agir de acordo com sua organização e recursos disponíveis. O item 1, do artigo XXV, cita a habitação elemento necessário para se ter direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem estar:

Artigo XXV-1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (**grifo nosso**).

Apesar da representatividade da Declaração dos Direitos Humanos na arena Internacional, a mesma possui natureza jurídica de Recomendação da Assembleia Geral, com caráter especial, diante de sua solenidade e universalidade¹⁰².

Tendo em vista a subjetividade da natureza da Declaração dos Direitos Humanos, o que dificultou sua imediata aplicabilidade, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, elaborou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

¹⁰² COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.

(PIDESC), ampliando e aperfeiçoando o rol dos Direitos, Econômicos, Sociais, Civis e Políticos previstos na referida Declaração, e viabilizando o caráter vinculativo dos sujeitos da organização social ao cumprimento e efetividade dos dispositivos¹⁰³.

A separação dos temas em dois Pactos se justifica pela divergência verificada em torno da autoaplicabilidade dos direitos que viessem a ser reconhecidos, uma vez que os países ocidentais entendiam que os direitos civis e políticos eram autoaplicáveis, enquanto que os direitos sociais, econômicos e culturais eram programáticos, necessitando de uma implementação progressiva¹⁰⁴.

Apesar da divisão da matéria em dois documentos, para adequação à sua efetividade, é característica dos Direitos Humanos são a indivisibilidade e interdependência: "Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se impossível".¹⁰⁵

O PIDCP e o PIDESC foram adotados pela Resolução n.2.200 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e aprovados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº226, de 12 de dezembro de 1991, entrando em vigor no Brasil, em 24 de abril de 1992.

Ambos os Pactos foram importantes para universalização do Direito Humano à Moradia. O artigo 2º do PIDESC estabelece o compromisso do Estado-Parte, para cumprimento do Pacto, e em seu artigo 11, item 1, prevê o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e de sua família, sendo neste caso, o Estado-Parte compromissário desse direito para sua efetividade:

Artigo 11.º

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequada**, 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. (**grifos nossos**)

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado05.htm>, acessado em 24/09/2011

¹⁰⁵ Proclamação de Teerã, parágrafo 13.

Uma previsão importante contida no PIDESC, que merece consideração, refere-se ao fato dos Estados-Parte, terem o dever de apresentar relatórios sobre as medidas que tiverem adotado e sobre os progressos realizados com vista a assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Pacto.

O conceito de moradia adequada e seus critérios de definição foram objeto do Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991, constituindo um dos documentos mais relevantes para a promoção, a valorização, o entendimento e a amplitude dada à matéria de direito à moradia na Sociedade Internacional, concebendo o direito humano à moradia adequada, derivado do direito a um nível de vida adequado, como um direito de central importância para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais.

A primeira interpretação elaborada pelo Comentário Geral nº4¹⁰⁶ refere-se ao titular do Direito à moradia. Num entendimento contextualizado sobre o significado de si próprio e sua família, o documento deixa claro que o direito à moradia adequada aplica-se a todas as pessoas, enquanto a referência a “si próprio e sua família”. Tal expressão não pode ser interpretada hoje, implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos¹⁰⁷.

O segundo ponto de vista do Comitê refere-se à interpretação que deve ser dada ao conceito de direito à moradia. Este não deve ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria, mas deve ser visto, como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade.

O direito à moradia é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. E esta, “inerente

¹⁰⁶O mencionado documento é fruto de um profundo estudo realizado pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, iniciado em 1979, baseado em relatórios e discussões relacionadas à moradia adequada.

¹⁰⁷Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº4. Item 6.

dignidade da pessoa humana”, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo “moradia” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à moradia deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos¹⁰⁸.

Outro ponto de suma importância realçado pelo Comitê refere-se aos critérios para a concepção de uma moradia adequada que devem incluir os seguintes fatores: segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. O anexo III deste trabalho, contém na íntegra o Comentário Geral nº4, com a descrição de cada um desses fatores.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), faz previsão ao Direito à Moradia de forma direta, porém, o artigo 17 dispõe sobre a inviolabilidade da vida privada e do domicílio:

ARTIGO 17

1. Ninguém poderá ser objeto de ingerência arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

Consubstanciada nos propósitos das Nações Unidas e nos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1965, entrou em vigor em 1969, e é considerado um tratado importante para a consagração dos Direitos Humanos.

Pelas exposições dos motivos relacionadas no preâmbulo da Convenção verifica-se a grande urgência imposta pelo período histórico em que foi concebida: o ressurgimento de atividades nazifascistas na Europa e pelo ingresso de dezessete novos países africanos na ONU, em 1960.

Resolvidos a adotar todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a discriminação racial em todas as suas formas e

¹⁰⁸Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral nº4. Item 7.

manifestações, e a prevenir e combater doutrinas e práticas racistas e construir uma comunidade Internacional livre de todas as formas de segregação racial e discriminação racial.

O artigo segundo c/c o artigo quinto da Convenção, estabelece que os Estados-Partes devem condenar a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas, e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos direitos civis, políticos e direitos econômicos, sociais e culturais.

Dentre os direitos, ressalta o direito à moradia; direitos à saúde pública; a tratamento médico; à previdência social e aos serviços sociais; direito à igual participação nas atividades culturais e direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público.

Essa Convenção foi assinada pelo Brasil em 1966, ratificada junto às Nações Unidas em 27 de março de 1968, sendo promulgada posteriormente pelo Decreto 65.810 de 08 de Dezembro de 1969, para a execução e cumprimento de seu inteiro teor¹⁰⁹, pelo ordenamento interno deste país.

Até a década de 60, a previsão do Direito à Moradia nos diplomas legais internacionais, abordava-o como integrante aos Direitos Sociais para garantia dos Direitos Universais Humanos sob a observação, dentre outros, dos princípios da dignidade do homem e da igualdade, ou seja, a previsão de uma moradia adequada a todos, isenta de qualquer tipo de discriminação, garantida por meio da atuação e do esforço dos sujeitos da sociedade Internacional.

Entre 31 de maio a 11 de junho de 1976, realizou-se em Vancouver, Canadá, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como Habitat I, a partir de então a moradia passou a ser objeto de uma perspectiva mais abrangente inserida no contexto dos assentamentos humanos.

¹⁰⁹ Decreto Nº 65.810, de 08 de Dezembro de 1969

Através da história do Direito Ambiental Internacional, afirma-se que foi na década de 70, que despontou a preocupação com o Meio Ambiente em toda sua integralidade: natural, cultural, urbano e do trabalho, associado à visão da sustentabilidade. É importante salientar que nesse momento histórico, o processo de urbanização já havia iniciado em vários países desenvolvidos e em alguns países em desenvolvimento, porém, somente 36% da população mundial era urbana

Os problemas urbanísticos e principalmente o da moradia, foram levados aos debates na sociedade Internacional. A Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos- HABITAT I, realizada em Vancouver em 1976, abriu os horizontes para as discussões, propostas de programas e interações dos Estados acerca da questão da moradia. Esse encontro resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e na criação do programa ONU Habitat, para implementar os programas ligados às questões dos assentamentos humanos.

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, 1976, ressalta as motivações que levaram à Conferência, dentre elas, a conclusão de que a condição dos assentamentos humanos em grande parte, determina a qualidade de vida, e este seria um pré-requisito para a satisfação plena das necessidades básicas tais como: emprego, habitação, serviços de saúde, educação e recreação¹¹⁰.

A Declaração assinala alguns dos problemas concebidos como entrave ao progresso de uma cidade sustentável: a ausência de suporte às necessidades básicas, a deterioração social, econômica, ecológica e ambiental que assolam níveis nacional e Internacional por desigualdades de condições de vida; a segregação social; discriminação racial; o desemprego; o analfabetismo; a pobreza; a degradação das relações sociais tradicionais e dos valores culturais e a crescente degradação de recursos naturais¹¹¹.

¹¹⁰http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm, acessado em 03/09/2011.

¹¹¹ Ibidem.

O referido documento, também sugere possíveis soluções, como por exemplo, a adoção de políticas eficazes de assentamentos humanos e estratégias de ordenamento do território de forma realista adaptadas às condições locais; a criação de mais assentamentos habitáveis e humanos que garantam a prestação de saúde, serviços, educação, alimentação e emprego, promovendo a justiça social e a possibilidade de uma gestão participativa para o planejamento e construção dos assentamentos. Para tais desafios, a Declaração aponta a necessidade de integração das nações individualmente e da comunidade mundial para o processo de desenvolvimento.

Com vistas a orientar os governos e as comunidades mundiais, a Declaração de Vancouver trouxe a previsão de alguns princípios gerais norteadores das ações práticas para cumprimento de seus objetivos como: a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos; o desenvolvimento econômico com vistas a uma distribuição mais equitativa dos seus benefícios entre as pessoas e Nações; a dignidade humana; o reconhecimento da ilegalidade dos assentamentos ocupados pela força; o direito de livre circulação; o reconhecimento do exercício da soberania dos Estados; o reconhecimento de que todas as pessoas têm o direito e o dever de participar, individual e coletivamente na elaboração e implementação de políticas e programas de seus assentamentos humanos¹¹².

Outro importante resultado decorrente da Habitat I, foi a criação do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos em 1978, para promover cidades social e ambientalmente sustentável e oferecer habitação adequada para todos¹¹³.

Em 01 de janeiro de 2002, por meio da Resolução A/56/206 da Assembleia Geral da ONU, os governos reforçaram a agência, transformando a Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT) no Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos¹¹⁴ (UN-HABITAT), sob

¹¹² Ibidem.

¹¹³ <http://www.unhabitat.org>, acessado em 03/10/2011.

¹¹⁴ Trata-se de uma agência das Nações Unidas para assentamentos humanos, mandatado pela Assembleia Geral da ONU para promover cidades social e ambientalmente sustentável e cidades com o objetivo de oferecer habitação adequada para todos. <http://www.unhabitat.org>

o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que coordena o trabalho de todas as 14 agências especializadas da ONU.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres¹¹⁵ e a Convenção sobre os Direitos da Criança¹¹⁶, apesar de não tratarem diretamente sobre a questão habitacional ou da moradia, incluiu em seu escopo, obrigações para os Estados-Partes acerca deste tema. Entraram em vigor no Direito Internacional em 1981 e 1990, respectivamente.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres

Art. 14, § 2º-Os Estados-partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais, a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:

h- gozar de condições de vida adequadas, **particularmente nas esferas da habitação**, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações. (*grifos nossos*)

Convenção sobre os Direitos da Criança

Art. 27, § 3º- Os Estados Partes, tendo em conta as condições nacionais e na medida dos seus meios, tomam as medidas adequadas para ajudar os pais e outras pessoas que tenham a criança a seu cargo a realizar este direito e asseguram, em caso de necessidade, auxílio material e programas de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação, vestuário e à habitação.

Seguindo os mesmos propósitos e razões motivadoras da Habitat I, a ONU realiza entre os dias 3 a 14 de junho de 1996, na cidade de Istambul-Turquia, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como Habitat II. O período entre a Habitat I e II foi de 20 anos, e justamente nesse contexto que a urbanização atinge seu auge, tendo em vista que na década de 90, já vários países possuíam mais da metade de sua população na área urbana.

Dois importantes documentos resultaram da Habitat II, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat, sob os quais se

¹¹⁵Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres-Resolução nº 34/180 de 1979, da Assembleia das Nações Unidas, entrou em vigor em 03 de setembro de 1981 no DI, e no Brasil, entrou e vigor em 1984, pelo Decreto nº 89.460.

¹¹⁶Convenção sobre os Direitos das Crianças-Resolução nº 44/25 de 1989, da Assembleia das Nações Unidas, entrou em vigor em 02 de setembro de 1990 no DI, e no Brasil, entrou e vigor em 1990, pelo Decreto nº 99.710.

assentam os atuais aparatos jurídicos, doutrinários e políticos acerca do tema, ou seja, esses documentos contém a concepção, conceituação, fundamentos, objetivos, diretrizes e programas em se fundamentam a gestão, a política e a legislação urbanística dos Estados-parte, e os programas específicos da ONU Habitat acerca de assentamentos humanos.

A Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos endossa as metas universais para garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos e ressalta as premissas em que se basearam a Conferência em Istambul, "Moradia Adequada para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização".

Por meio da Declaração ainda, renovam-se os compromissos assumidos em Vancouver, 20 anos atrás, fazendo votos com os objetivos, princípios e recomendações contidos na Agenda Habitat e além de manifestar o apoio à sua implementação. O item 4 da Declaração demonstra que os fatores que implicam na qualidade de vida, dentro da questão de assentamentos humanos, são ampliados de acordo com a realidade urbanística de cada país:

4. Para melhorar a qualidade de vida dentro dos assentamentos humanos é necessário que combatamos a deterioração das condições que, na maioria dos casos e, sobretudo nos países em desenvolvimento, tornaram proporções de crise. Com esse objetivo, nos devemos abordar amplamente, as questões: **Os padrões de produção e consumo insustentáveis, sobretudo nos países industrializados; mudanças populacionais insustentáveis, incluindo alterações na sua estrutura e distribuição, com consideração prioritária a tendência a uma concentração excessiva; população sem-teto; aumento da pobreza; desemprego; exclusão social; instabilidade familiar; recursos inadequados; falta de infra-estrutura, de serviços básicos e de planejamento adequado; insegurança e violência crescentes; degradação ambiental e aumento da vulnerabilidade a desastres. (grifos nossos)**

Agenda Habitat é outro importante Documento que resultou da Habitat II. Trata-se de um detalhado programa de ação global composto por quatro capítulos: preâmbulo; as metas e princípios do plano; compromissos assumidos; e o Plano Global de Ação e as estratégias de implementação.

O preâmbulo da Agenda Habitat traça um panorama geral dos assentamentos humanos em todo o mundo, cuja evolução não alcançou as expectativas da sociedade Internacional, que participou a Habitat I, em Vancouver. Ressalta que o propósito da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) é abordar dois temas de igual importância global: "Moradia Adequada para Todos" e "Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização".

O primeiro tema já havia sido debatido em outros fóruns e conferências Internacionais, o segundo tema é reflexo do conteúdo da Agenda 21, e associa desenvolvimento econômico e social e proteção ambiental, respeitando integralmente os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento e a oferta de meios para a construção de um mundo com mais estabilidade e paz, baseado em uma visão ética e espiritual.

O capítulo dois define duas metas gerais para Agenda Habitat – moradia adequada para todos e Desenvolvimento Sustentável dos assentamentos humanos, e estabelece de forma detalhada os princípios que regem os compromissos e as ações para a sua consecução: equidade; erradicação da pobreza; Desenvolvimento Sustentável; qualidade de vida; fortalecimento da família; cidadania e participação; parceria; solidariedade; moradia; e promoção da saúde humana e ambiental.

O capítulo três prevê os compromissos assumidos pelos Estados-Partes: moradia adequada para todos; assentamentos humanos sustentáveis; igualdade de gênero; financiamento de habitações e assentamentos humanos; cooperação Internacional; avaliação dos progressos.

A Agenda Habitat se consubstancia em dois grandes objetivos: Moradia Adequada para todos e Assentamentos Humanos Sustentáveis. Os artigos 41 e 43 relacionam os compromissos necessários para alcançá-los. Quanto ao primeiro objetivo, a Agenda tem por compromisso garantir a coordenação das políticas e estratégias macroeconômicas e de habitação como uma prioridade social; promover o acesso de todas as pessoas a água potável, esgoto sanitário e outros serviços, equipamentos e áreas de lazer básicas; promover métodos de construção e

tecnologias disponíveis, apropriadas, a custos acessíveis, seguros, eficientes e ambientalmente corretos, em todos os países; erradicar e garantir proteção legal contra discriminação no acesso à habitação e aos serviços básicos.

Quanto aos Assentamentos humanos sustentáveis, são compromissos previstos na Agenda dentre outros: estimular, o desenvolvimento de assentamentos humanos acessíveis e socialmente integrados, incluindo equipamentos apropriados para saúde e educação; combater a segregação e políticas práticas discriminatórias e de exclusão; integrar o planejamento e a gestão urbana relativos à habitação, transporte, oportunidades de trabalho, condições ambientais e aos equipamentos comunitários; promover mudanças nos padrões de produção e consumo insustentáveis, principalmente nos países industrializados; estimular políticas populacionais e de assentamentos humanos que sejam mais sustentáveis; melhorar o acesso ao trabalho, bens, serviços e áreas de lazer.

O quarto e último capítulo da Agenda Habitat contém o Plano Global de Ação densamente detalhado em cerca de 80 páginas. A estratégia do plano global de ação fundamenta-se nos princípios: habilitação, transparência e participação. Com essa estratégia, os esforços governamentais baseiam-se no estabelecimento de um quadro legislativo, institucional e financeiro que permita que o setor privado, as organizações não governamentais e os grupos comunitários contribuam plenamente para o alcance das metas: habitação adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis.

O Plano apresenta no item 60, a definição de moradia: é habitação adequada para todos, mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço apropriados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização e acessível em relação a trabalho e instalações básicas: tudo deveria ser disponível a um custo acessível.

A provisão de moradia adequada para todos exige ação não somente por parte de Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, organizações não governamentais, comunidades e autoridades, além de organizações parceiras e entidades da comunidade Internacional. Dentro do contexto geral de uma abordagem facilitadora, Governos devem empreender as ações apropriadas de forma a promover, proteger e garantir a realização progressiva e total do Direito à Moradia adequada.

A pedra fundamental para a provisão de abrigo adequado para todos, é a formulação, a avaliação e a revisão periódicas, conforme necessário, de políticas de habitação que viabilizem o desenvolvimento de sistemas eficientes e eficazes de oferta habitacional. Um princípio fundamental na formulação de uma política de habitação realista é a sua interdependência com as políticas gerais macroeconômicas e de desenvolvimento ambiental e social¹¹⁷.

Políticas de habitação, ainda que sejam focalizadas na demanda crescente por novas moradias e infraestrutura, também devem enfatizar o uso e a manutenção dos estoques existentes, por meio de aluguel, da propriedade e outras opções de posse, atendendo a diferentes necessidades¹¹⁸.

Essas políticas também devem encorajar e apoiar as pessoas que, em muitos países, sobretudo nos países em desenvolvimento, individual ou coletivamente, agem como importantes construtores de unidades habitacionais. Estas devem atender às diversas necessidades daqueles que pertencem a grupos vulneráveis ou desfavorecidos.

No processo de urbanização, as políticas e os programas para o Desenvolvimento Sustentável de assentamentos humanos nas áreas rurais e urbanas exigem instituições governamentais subnacionais fortes que trabalhem em parceria com todas as partes interessadas. Em muitos países, essas instituições ainda são muito frágeis e sua eficácia é prejudicada por problemas crescentes relacionados ao regionalismo político e aos conflitos étnicos. As preocupações e

¹¹⁷ www.empreende.org.br/.../Agenda%20Habitat%20para%20Municípi..., acessado em 02/08/2011.

¹¹⁸ Ibidem.

demandas exigem uma abordagem regional e intersetorial do planejamento dos assentamentos humanos, que destaque os vínculos entre as áreas rural e urbana e considere os povoados e cidades como dois extremos de uma seqüência de assentamentos humanos em um ecossistema comum¹¹⁹.

Muitas cidades estão utilizando terras periféricas para atividades urbanas de maneira indevida, embora haja terras cultiváveis e infraestrutura não exploradas e utilizadas de maneira adequada. Para evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos humanos, é necessário promover padrões de uso do solo que minimizem demandas de transporte, reduzam o consumo de energia e protejam os espaços verdes e abertos.

Uma densidade urbana apropriada e diretrizes para o uso diversificado do solo são essenciais para o desenvolvimento urbano. As políticas nacionais, subnacionais e locais e os planos de desenvolvimento devem ser cuidadosamente reexaminados, a fim de garantir o melhor uso possível da terra e um desenvolvimento econômico geograficamente mais equilibrado, incluindo a proteção de terras cultiváveis indispensáveis; terras que mantêm a biodiversidade, a qualidade da água e a reposição de águas subterrâneas; áreas frágeis, como as costeiras; e outras áreas vulneráveis que necessitam de proteção¹²⁰.

A promoção de assentamentos humanos equitativos, socialmente viáveis e estáveis está indissoluvelmente vinculada à erradicação da pobreza. A comunidade Internacional compartilha as preocupações do Decênio Internacional para a Erradicação da Pobreza e reconhece a feminização da pobreza, a qual tem várias manifestações, incluindo a falta de moradia e a moradia inadequada.

A erradicação da pobreza exige, entre outras coisas, políticas macroeconômicas corretas destinadas à criação de oportunidades de emprego, acesso universal e em igualdade de condições a oportunidades econômicas (e esforços especiais para facilitar esse acesso pelos grupos desfavorecidos); educação e capacitação para promover meios de sobrevivência sustentáveis por meio da livre escolha de empregos e trabalhos produtivos; e acesso aos serviços

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

sociais básicos, incluindo os serviços relacionados à saúde. Entretanto, não há soluções universais que possam ser aplicadas de maneira equitativa¹²¹.

As pessoas que vivem na pobreza devem ter autonomia para escolher livremente a sua participação em todos os aspectos da vida política, econômica e social.

Uma estratégia de erradicação da pobreza inclui estabelecer políticas destinadas a reduzir as desigualdades, aumentar as oportunidades, aprimorar e proporcionar, quando necessário, acesso a recursos, emprego e renda; promover o desenvolvimento rural e medidas para melhorar as condições econômicas, sociais e ambientais nas áreas rurais; garantir proteção social às pessoas que não podem se manter por conta própria; reconhecer as necessidades e aptidões das mulheres; desenvolver recursos humanos; melhorar a infra-estrutura, incluindo as comunicações, e torná-la mais acessível, e promover políticas locais para atender às necessidades básicas de todos¹²².

O Plano contém centenas de definições e ações baseadas nos seguintes subtemas: moradia adequada para todos, Desenvolvimento Sustentável de assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização, capacitação e desenvolvimento institucional, cooperação e coordenação Internacionais e implementação e acompanhamento da Agenda Habitat, sendo o principal documento orientador das políticas urbanísticas voltadas à habitação.

Em junho de 2001, representantes de Estados, orientados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas se reuniram em sessão especial de Assembleia Geral da ONU, com o objetivo de rever a implementação da Agenda Habitat, avaliar o progresso alcançado e identificar obstáculos e questões emergentes.

¹²¹ Agenda Habitat. Capítulo IV- Plano Global de Ação: Estratégias para implementação, parágrafo 115.

¹²² Agenda Habitat. Capítulo IV- Plano Global de Ação: Estratégias para implementação.

Nesta ocasião, a Assembleia Geral da ONU aprovou por meio da Resolução S-25/2, a Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, que em seu bojo expressa a renovação dos Governos aos compromissos assumidos por ocasião da Conferência sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), acolhendo o progresso alcançado na implementação da Agenda Habitat desde 1996 e reconhecendo lacunas e obstáculos por meio do terceiro Relatório Global sobre Assentamentos Humanos, e apresentando novas ações.

A transcrição do tópico abaixo, item 28 da Declaração, traduz a preocupação dos Governos, acerca da não evolução das políticas de assentamentos humanos sustentáveis após cinco anos de existência da Agenda Habitat, agravada pelo descompasso do crescimento da população mundial urbana:

28. Reconhecemos que as conseqüências dessas lacunas e desses obstáculos são sérias: pela primeira vez na história da humanidade, uma maioria da população mundial de seis bilhões de habitantes viverá em cidades. Muitas pessoas têm experimentado uma deterioração, e não uma melhoria, do meio ambiente em que vivem. As lacunas e os obstáculos encontrados nos últimos cinco anos retardaram o progresso global no desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. É essencial que ações sejam adotadas para assegurar que a Agenda Habitat seja agora traduzida em política e em prática em todos os países.

A Declaração ratifica o papel da Comissão sobre Assentamentos Humanos e do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) na defesa, promoção, monitorização e avaliação do progresso alcançado tanto na implementação das metas de habitação adequada para todos, por meio da garantia jurídica de posse e do desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em todos os países, quanto na combinação de melhores práticas, políticas de capacitação e compilação de leis e planos de ação com vistas à identificação de cidades ilustrativas para as duas campanhas globais e ao avanço do debate normativo e da ação operacional referentes às grandes questões afetas aos assentamentos humanos, com a publicação, oportuna e regular de relatórios globais.¹²³

¹²³<http://www.unhabitat.org>

Os preceitos sobre o Direito à Moradia na ONU têm acompanhado as principais necessidades referentes à questão habitacional planetária. Os modernos instrumentos internacionais dispõem aos Estados-Parte diretrizes de gestão que os possibilitam contribuir de forma individual, para as metas internacionais de interesse difuso.

No Direito Ambiental Internacional, também se manifesta a dialética planejamento e gestão no Meio Urbano, ou seja, os valiosos preceitos internacionais que contém objetivos, diretrizes, metas e compromissos importantes sobre o meio ambiente urbano, somente, serão validados se os Estados executarem sua política de gestão abrangendo os mesmos fins previstos no ordenamento internacional.

CAPITULO III

GOIÂNIA E A CONSTRUÇÃO DE ASSENTAMENTOS POPULARES: O CASO DO BAIRRO RESIDENCIAL JARDINS DO CERRADO

3.1-Goiânia eo início da Habitação Popular

Para o entendimento das origens da habitação popular em Goiânia, suas motivações e a forma como foram conduzidas as Políticas Habitacionais na cidade, se faz necessário compreender como ocorreu o processo de urbanização e desenvolvimento urbanístico da cidade, atentando aos aspectos responsáveis pelo déficit habitacional, dentre eles a falta de planejamento e gestão urbanística.

Relembrando o conceito de déficit habitacional, o mesmo pode ser entendido, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.¹²⁴. No final da década de 1990, Goiânia possuía um déficit habitacional de cerca de 105.000 moradias. Por consequência à falta de moradia, a cidade possuía um quarto de sua população vivendo em assentamentos espontâneos, aproximadamente 5 mil famílias moravam em área de risco, e existiam mais de 100 loteamentos clandestinos¹²⁵. Esses dados estão intimamente ligados com o processo de crescimento de Goiânia.

Com a estagnação econômica provocada pelo término do ciclo do ouro, no século XIX, surgiram as idéias acerca da necessidade da transferência da Capital de Goiás, Vila Boa, para outra região que possibilitasse o crescimento econômico. Alguns fatores contribuíram para a escolha das áreas próximas ao povoado de campinas, para a edificação da nova Capital: Integração do interior com o litoral (Marcha para o Oeste); Geografia plana, diferente de Vila Boa que tem relevo irregular; Possibilidade de crescimento e Estratégia política para enfraquecer o coronelismo, na época representado pelo Caiadismo. A mudança do centro administrativo da área de influência dos Caiado¹²⁶.

¹²⁴ Ministério das Cidades e Fundação João Pinheiro. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil em 2008. p.18.

¹²⁵ Plano Municipal de Habitação de Goiânia, 2010. p. 82.

¹²⁶ <http://www.skyscrapercity.com/archive/index.php/t-537942.html>. Um pouco da Historia de Goiânia. Daniel de Franca.

Após 180 anos de discussão sobre o tema, em 1933, o interventor Federal, Pedro Ludovico Teixeira, conseguiu progredir a respeito da edificação da cidade, e o fez em conformidade com os objetivos da Marcha para o Oeste, movimento criado pelo governo de Getúlio Vargas para acelerar o progresso e a ocupação do Centro-Oeste, incentivando as pessoas a migrarem para o centro do país, onde havia muitas terras desocupadas. Uma comissão encarregada de escolher o local onde seria construída a nova capital apontou um sítio nas proximidades do povoado de Campinas, na localização do atual bairro de Campinas, como lugar ideal para a edificação da futura capital¹²⁷.

Escolhido o sítio para a implantação da futura capital de Goiás, o Estado tomou as devidas providências para obter as terras necessárias à construção de Goiânia. Parte dessas terras foi doada por fazendeiros da região, uma vez que era de seu interesse a construção da nova capital do município de Campinas, onde eles reservaram boa parcela de suas fazendas visando uma futura valorização. Essas medidas fizeram com que o Estado conseguisse se transformar no maior proprietário fundiário das futuras terras urbanas, sobretudo no que tange à área do plano urbanístico e de expansão dessas cidades¹²⁸.

Do ponto de vista de uma ótica social poderíamos imaginar que os novos territórios urbanos seriam terras de interesse social, acessíveis aos trabalhadores que buscavam as novas cidades em construção. No entanto, pensada a questão em uma perspectiva capitalista, o Estado passou a comercializar suas propriedades junto aos especuladores imobiliários que acreditavam no sucesso do novo empreendimento: futuras capitais¹²⁹.

Goiânia foi planejada para abrigar uma população de 50.000 habitantes. O primeiro dos seus cinco Planos Diretores foi concluído e oficializado em 1938, desenvolvido inicialmente pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima de 1933-1935, completado por Armando Augusto de Godoy de 1933-1937, e teve eficácia e aplicabilidade até o início dos anos 50¹³⁰.

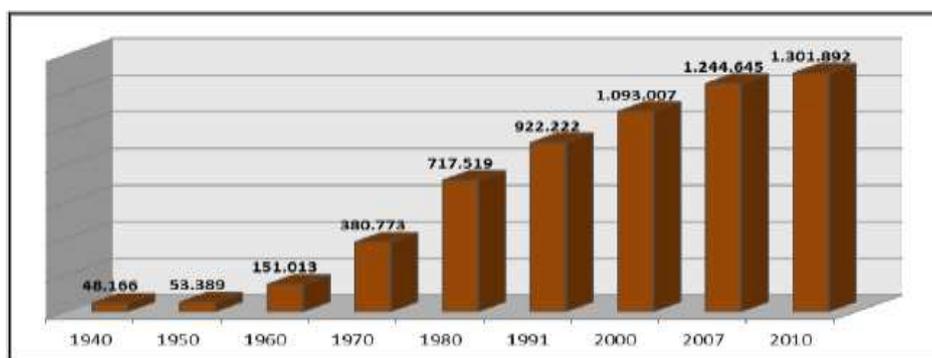
¹²⁷ <http://www.goiania.go.gov.br/site/index.html>. História de Goiânia. **Autor:** MarileusaAtaídes Cintra, acessado em 04/11/2011.

¹²⁸ MORAES, Lúcia Maria. *A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. 2ªed. Goiânia. Editora da UCG. 2006. P.177-178.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. 2004. p. 38.

Entre 1940 e 1955, Goiânia experimentou um crescimento considerado moderado para uma cidade recém-implantada, mas essa calma desapareceu com a aceleração do fenômeno migratório no Brasil e especialmente com o início da construção de Brasília e das obras viárias que promoveram a ligação do Planalto Central com o resto do País. A cidade também sofreu surtos de crescimento populacional causados por outros fatos notáveis como, a chegada da ferrovia em 1951; a retomada da política de interiorização de Vargas entre 1951 e 1954 e a inauguração da Usina do Rochedo (1955). Em 1960, Goiânia já contava com 150 mil habitantes¹³¹. (CINTRA, 2010)



Fonte: Censos Demográficos, IBGE.

Figura 1: Gráfico do Crescimento Populacional de Goiânia-GO 1940/2010

Uma segunda fase se iniciou em 1947, tirando Goiânia dos caminhos do planejamento original projetado para a cidade. A pressão dos proprietários de terras que fizeram investimentos imobiliários com o capital advindos da desapropriação na primeira fase de Goiânia, fez com que o governo aprovasse o novo Código de Edificações para a cidade, Lei Municipal nº574/1947, que abrangia toda a legislação urbana, compreendendo a Lei de Zoneamento; a Lei de Loteamentos e Lei de Uso e Ocupação do Solo, que abria permissão para aprovação de loteamentos feitos por particulares, com a obrigação da implantação de infraestrutura básica por esses.

Porém, a pressão dos particulares para facilitar o parcelamento, fez como que o poder público no início dos anos 50, novamente cedesse e suprimisse por meio da Lei Municipal nº176, a exigência quanto à implantação de infraestrutura.

¹³¹ CINTRA, Marileusa (24 de março de 2010). *História de Goiânia*. Portal da Prefeitura de Goiânia. Página visitada em 4 de novembro de 2011.

O resultado dessa permissividade foi que ao final da década de 50, a cidade já se encontrava completamente desfigurada em relação ao seu projeto original, com as áreas centrais todas nas mãos de particulares, os loteamentos proliferando em proporção, expulsando a população mais desprovida ou fazendo-a ocupar áreas públicas, incluindo as áreas verdes, os parques e os fundos de vale.

Tabela 4: Goiânia: Evolução do Parcelamento (1930-2001)

Período	Parcelamento	Lotes
Década de 30	6	14.660
Década de 40	2	4.356
Década de 50	160	118.558
Década de 60	30	30.024
Década de 70	24	22.444
Década de 80	34	25.811
Década de 90/01	206	105.476
Subtotal	462	321.329
Loteamentos irregulares	62	19.177
Total	523	340.506
Fonte: SEPLAM- Prefeitura Municipal de Goiânia		

Entre 1950 e 1964 foram aprovados, aproximadamente, 183 loteamentos que não obedeciam a nenhum critério técnico. Nessas áreas houve deficiência de áreas verdes, resumindo-se essas a pequenas praças centrais, e nelas não se observaram às faixas de proteção dos córregos (RIBEIRO, 2004, p.40- 48).

As vendas de lotes urbanos iniciaram-se concomitantemente à construção da cidade planejada. O governo, de posse do plano de arruamento e loteamento da nova capital, iniciou a venda de terrenos visando facilitar a aquisição desses por parte dos interessados, uma vez que, no seu entender, boa parte das obras poderia ser parcialmente paga com a verba obtida da referida vendagem, como afirma o interventor Pedro Ludovico Teixeira *apud* Chamou (1999, p. 97), ao referir-se à sustentação financeira do projeto da nova capital: “foi por meio dos terrenos que eu vendia lotes no perímetro urbano de Goiânia. No começo eram baratos, depois foi aumentando o valor”.¹³²

¹³² MORAES, Lúcia Maria. A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas. 2ªed. Goiânia. Editora da UCG. 2006.p. 180.

Neste contexto, surgiu ao final dos anos 50 o segundo Plano Diretor de Goiânia, desenvolvido pelo arquiteto Luís Saia, de 1959-1962 e que não foi efetivado devido ao momento político vivido no país: um Estado centralizador que queria controlar as cidades, resultando na Revolução de 1964.

O terceiro Plano Diretor de Goiânia, o segundo oficialmente, foi desenvolvido por Jorge Wilhelm em 1967-1979, e aprovado em 1970, tornando-se a Lei 4523, de 31 de dezembro de 1971. Foi regulamentado pela Lei 4526, da mesma data, que dispõe sobre os loteamentos urbanos e remanejamentos, que apesar de não proibir novos parcelamentos praticamente os inviabilizava tendo em vista as inúmeras exigências de infraestrutura a cargo do loteador. Por consequência dessa legislação, começaram a surgir, a partir do início da década de 70 até o final da década de 80, inúmeros loteamentos irregulares e clandestinos.

Durante esse período duas leis de Uso do Solo foram elaboradas para reorganizar o espaço urbano. A Lei de Jaime Lerner, 1975, que valorizou os conjuntos habitacionais e deu ênfase ao transporte coletivo, porém, desprezou a preservação das áreas verdes e livres. A segunda lei de Uso do Solo, 1980, que para corrigir ou pelo menos amenizar os efeitos impôs restrições de uso de todas as áreas urbanas para conter os efeitos da explosão demográfica, todavia suas várias modificações fizeram com que perdesse seus objetivos.

A década de 70 foi marcada pelo inchaço populacional, agravando a ocupação desordenada da cidade, com a implantação de assentamentos cada vez mais periféricos e desestruturados e o surgimento de invasões coletivas em terras públicas e privadas, além, de vazios urbanos decorrentes da expansão desenfreada da malha urbana.

Como parte de um processo de urbanização não planejada, outros problemas urbanísticos e sociais eclodiram nessa fase como: a poluição dos recursos hídricos; a produção de uma malha viária descontínua; a ocupação de áreas verdes e fundos de vale; a ausência de infraestrutura básica para grande parte

da população; o problema de mobilidade; a periferização; a segregação social e o aumento dos problemas sociais e da criminalidade¹³³.

Os problemas urbanos foram se acentuando na década de 1980. Principalmente, com o surgimento de diversos loteamentos clandestinos e irregulares, sem nenhum critério e controle municipal, além, dos vários loteamentos que se implantaram nas divisas da cidade, depois da Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Neste momento, surge a necessidade um de novo plano de desenvolvimento integrado de Goiânia. Para esse fim, realizou-se o diagnóstico da realidade local, e foi elaborado o quarto Plano Diretor, desenvolvido pela Engevix Engenharia S.A., no período de 1989-1992 e oficializado em 1994. Nesse momento surge a Lei complementar nº 31 de 1994, Lei Zoneamento, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo na Zona Urbana (ZU) e Zona de Expansão Urbana (ZEU) do município.

Oportunamente a profa. Maria Eliana Jubé Ribeiro citou em sua obra¹³⁴, um trecho veiculado no suplemento extra do jornal O popular intitulado *Goiânia no fim no milênio*, que circulou no dia 24 de Outubro de 1999, retratando em poucas palavras a situação da cidade quando dos seus 66 anos:

A cidade que nascia dos sonhos de Pedro Ludovico Teixeira, em 24 de outubro de 1933, chegaria ao terceiro milênio, conforme os planos originais, com 50 mil pessoas nos bairros ao redor do centro histórico, que compreende a Praça Cívica e as longas avenidas que dela partem. Aos 66 anos, a cidade expulsou para quilômetros de distância boa parte dos moradores, Especulação imobiliária, assentamentos do governo e parcelamentos irregulares empurram a população para periferia. Goiânia chega ao novo milênio amargando desabonadoras expectativas: 242 mil pobres-54 mil indigentes- 80 mil lotes baldios em áreas urbanas e 75 loteamentos irregulares. Formada com a ajuda de imigrantes e de estrangeiros, na cidade convivem características urbanas e rurais em vigorosa pluralidade cultural.

¹³³ Plano Municipal de Habitação de Goiânia, 2010. p. 18.

¹³⁴RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. Goiânia os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes. Goiânia – GO. Ed. UCG. 2004. p. 51.

Goiânia hoje abriga mais de 1,3 milhões de habitantes, ou seja, em seus 78 anos, a cidade aumentou em 26 vezes o número da população, em relação àquela do seu planejamento original. O atual Plano Diretor é o quinto plano da cidade, e foi elaborado por Técnicos da Prefeitura com consultoria do Instituto Tecnológico do Centro-Oeste (ITCO), aprovado em 29 de maio de 2007, como Lei Complementar nº 171.

Um dos pontos relevantes do atual Plano Diretor, é o fato de ser o primeiro plano aprovado após, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, que revigora vários instrumentos para a implementação da função social da cidade. Este é um princípio que se satisfaz quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da Constituição Federal.

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados. Entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2003. p. 225).

Desde o início da construção da Capital, a terra urbana já se encontrava centralizada, isto é, do Estado e dos fazendeiros, e acelerado como foi seu processo de urbanização, assim também foi a valorização imobiliária na Capital.

Assim a cidade passa a ser vista pelo investidor do espaço urbano como fonte de lucro e como valor de troca. Em contraposição, o tipo de comercialização das terras adotadas torna-se inacessíveis aos trabalhadores de baixa renda como os que participam da construção das novas capitais. Desde cedo, esses interesses passaram a dominar e ditar as regras do mercado de terras, o que evidencia a necessidade de uma organização social da população em busca do seu direito à conquista de moradia digna¹³⁵.

A crise no setor habitacional, em razão da ausência de Políticas Públicas na promoção de moradias, associada à dificuldade da conjuntura socioeconômica da época, fez surgir a classe dos trabalhadores “sem-teto” que se mobilizaram na luta pela moradia, em 1933, neste primeiro momento, por meio de tímidas ocupações.

¹³⁵ MORAES, Lucia Maria. 2006. p 183-186.

Os posseiros, que até então, eram denominados invasores¹³⁶, sempre buscaram se organizar e formar estratégias de luta por moradia. Para tanto, eles criaram, inicialmente, as pró-associações, que, posteriormente, foram transformadas em associações de bairro. A Liga dos Moradores da Vila Nova foia primeira associação criada para defender os invasores que moravam nas proximidades do córrego Bota-Fogo, tendo conseguido garantir o assentamento dos posseiros¹³⁷.

O mesmo aconteceu com os moradores do Setor Universitário que, em resposta às agressões por parte do Governo e dos proprietários nos anos 60, criaram a Liga Pró-Melhoramento e, depois, a Associação dos Moradores do Setor Universitário que lutou ativamente para o assentamento definitivo e por melhorias urbanas em sua área de posse. Essas associações e outras tiveram participação ativa na criação de uma organização para a defesa dos invasores da cidade de Goiânia, nos anos de 1980¹³⁸.

Um segundo momento de luta pela moradia em Goiânia ocorreu em julho de 1979, quando cerca de cem famílias conseguem ocupar uma área de aproximadamente 26 alqueires na “Fazenda Caveirinha”, que deu origem ao bairro Jardim Nova Esperança. Esse fato foi significativo, tendo em vista, a grande violência imposta por setores, que contrapunham o processo de ocupação frente a persistente resistência dos ocupantes, em defesa de direitos e cidadania, o que rendeu o primeiro lugar dos noticiários de imprensa na época. O professor Aristides Moysés, descreve com propriedade a importância desse momento na luta pela terra urbana:

O bairro hoje denominado Jardim Nova Esperança é resultado de um longo processo de lutas que assume características diferenciadas no que se refere à busca de uma solução alternativa para a questão da moradia. Tudo começou com a iniciativa de um grupo de famílias à procura de uma forma alternativa para resolver seus problemas de moradia. Essas famílias, em sua grande maioria, viviam de aluguel, e suas rendas eram insuficientes para bancar o conjunto de despesas com alimentação, saúde, transporte e, principalmente, com moradia. A ocupação desse novo espaço urbano, no

¹³⁶ Existe bastante diferença entre uma e outra. A invasão é quando a entrada se dá em um local que está sendo utilizado. Já a ocupação é quando o local não está atendendo a função social de propriedade prevista na Constituição, ou seja, encontra-se sem uso, abandonado. MNLM-Nacional. <http://mnlm-rs.blogspot.com/2007/07/ocupao-x-invaso.html>, acessado em 01/02/2012.

¹³⁷ MORAES, Lúcia Maria. A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas. 2ªed. Goiânia. Editora da UCG. 2006.p. 186.

¹³⁸ Ibidem.

contexto da cidade de Goiânia, estabelece um novo marco na luta pela terra urbana, na medida em que os acontecimentos ocorridos a partir de julho de 1979 engendram novas formas de resistência por parte dos trabalhadores explorados e excluídos. (...)

O Jardim Nova Esperança, portanto, era uma área abandonada na periferia de Goiânia, antes chamada de “Fazenda Caveirinha”, à época completamente desocupada e usada pela Prefeitura como depósito de lixo. Logo que se divulgou a notícia de que uma grande área estava sendo ‘invadida’, famílias inteiras de trabalhadores de diversos pontos da cidade, pagando aluguel ou simplesmente tentando sobreviver embaixo de pontes ou às margens dos córregos que cortam a cidade, nas piores condições possíveis, para lá se dirigiram e apossaram-se daquele espaço, até então ocioso.

Enquanto os moradores iam construindo seus barracos, com materiais que variavam desde a alvenaria até o papelão e o plástico, e impunham um mínimo de estrutura na área invadida, por meio do arruamento, da delimitação do tamanho dos lotes e dos espaços destinados à escola, ao posto de saúde, à igreja, à casa de reuniões, paralelamente, pretensos donos começaram a aparecer, sobretudo, empresas agropecuárias e de produtos químicos instaladas em áreas adjacentes, reivindicando para si o direito de propriedade¹³⁹.

Referindo-se ainda a mesma ocupação, Lúcia Maria Moraes acrescenta:

O principal objetivo desse movimento era a construção de um instrumento político de reivindicação e encaminhamento de lutas que levasse ao atendimento das necessidades coletivas dos invasores. Essa invasão, denominada Jardim Nova Esperança, representou para os sem-teto e para a cidade não a simples ocupação de um terreno vazio, mas um marco na história da organização dos movimentos populares que lutavam por moradia na cidade de Goiânia e em muitas outras cidades. (MORAES, 2006. p. 189).

Em 1980, a Associação do Jardim Nova Esperança conclamou os invasores para uma Assembleia, na qual, se discutiu o problema da moradia. Como resultado dessa reunião, surgiu a União das Invasões, entidade civil, que passou a defender as lutas e os direitos dos posseiros urbanos em Goiás, posteriormente, denominado de União dos Posseiros Urbano¹⁴⁰.

Nessa mesma época, o movimento da luta pela moradia eclodiu tanto em nível local como nacional, tendo sido criadas entidades como Movimento da Favela, União de Movimento a Moradia, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Movimento Nacional da Luta pela Moradia e outros. Em 1987, a União de Posseiros Urbanos agregou aos segmentos dos inquilinos e mutuários, se transformando em Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros (FEGIP). Os resultados práticos das

¹³⁹MOYSÉS, Aristides. A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política. 2001. p. 4.

¹⁴⁰MORAES, 2006. p. 190.

reivindicações da entidade, em Goiânia, foram verificados por meio do processo de urbanização do Jardim Dom Fernando I e Jardim da Conquista.

A FEGIP, também teve atuação na elaboração de propostas de estatutos legais, normas e outras propostas, para a instrumentalização das lutas do “sem-teto” à Câmara Municipal e à Assembleia Legislativa, e participou ativamente do Fórum Nacional de Reforma Urbana. A partir de 1991, a FEGIP começou a perder sua representatividade e surgiram novos movimentos no cenário da luta por moradia em Goiânia, como o Movimento de Luta pela Casa Própria (MLCP), fundado em 1991 e a Sociedade Habitacional Comunitária, ambos visando o fortalecimento da carreira parlamentar de seus líderes.

As atuações desses movimentos na cidade de Goiânia foram bastante significativas nas décadas de 1980 e 1990, registrando lutas e vitórias que valorizaram os posseiros urbanos e garantiram o assentamento definitivo de muitas famílias que moravam de aluguel ou de favores. Conquistaram também obras de urbanização de várias áreas de posse, particularmente aquelas que não se encontravam em situação de risco, como as que haviam sido ocupadas de forma organizada. Os programas especiais de urbanização e de humanização das áreas de posse implementados na cidade são frutos de reivindicações dos movimentos que sempre fizeram frente aos órgãos públicos e às instituições¹⁴¹.

Em setembro de 1991, o então vereador Euler Ivo e a deputada Isaura Lemos, reuniram 15 mil famílias que não tinham moradia e criaram o Movimento de Luta pela Casa Própria (MLCP). O povo unido e organizado foi à luta. Em pouco tempo, o MLCP se transformou em uma grande luta das famílias pela conquista de sua moradia. Assim, nasceram diversos bairros: da Vitória, Floresta, Boa Vista, São Carlos, São Domingos e Primavera. Depois, surgiram o Madre Germana I e II, Vila Isaura, Lírios do Campo e foram conquistados 3 mil cheques-construção e reforma¹⁴².

A união de grupos, associações e outros, e uma das mais antigas formas de exercício da cidadania. É a união de forças coletivas em prol de um objetivo em comum. Todavia, o liame entre as intenções e a realidade é muito sutil, pois, pode haver por parte dos líderes outras questões diferentes àquelas dos liderados, por exemplo, fins eleitoreiros, o que pode acabar por a principal bandeira de luta¹⁴³.

¹⁴¹MORAES, 2006. p. 196.

¹⁴²<http://www.isauralemos.com.br/mlcp/historia>. Acessado em 02/01/2012.

¹⁴³MORAES, 2006. p. 226.

Paralelo à história de invasões, posses e movimentos pela moradia, Goiânia também, foi cenário de ações do poder público Estadual e Municipal na implementação de programas habitacionais. A produção de conjuntos habitacionais de nível popular só foi possível, após, a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em 1964, por meio das ações do Governo Estadual, em razão da ausência de uma política municipal de habitação, bem como de orçamento do município para tal fim¹⁴⁴.

A COHAB (GO), criada em 1964 foi o principal órgão responsável pela implementação dos programas habitacionais populares no município de Goiânia, e posteriormente, em todo o Estado. Em 1996, o referido órgão foi extinto, e sendo implantada a Diretoria de Habitação e Assentamento Urbano, da Secretaria Especial da Solidariedade Humana, para exercer suas funções. Finalmente no ano de 2000, foi criada a Agehab com o objetivo de executar os programas habitacionais do governo estadual¹⁴⁵.

A Vila Redenção, construída pela COHAB (GO), em 1967, marcou o início da implementação dos conjuntos habitacionais, em nível popular na periferia de Goiânia, construídos com recursos do FGTS e BNH, seguidos por outros pequeno e médio porte como Vila União, Novo Horizonte, Conjunto Vera Cruz, Riviera e outros¹⁴⁶.

Com recursos do FGTS, o Governo de Goiás patrocinou o mais famoso programa de construção de moradia do país, o Mutirão da Moradia, cuja meta era a construção de mil casas em um só dia na cidade de Goiânia, com a parceria mútua entre o governo e a comunidade. O idealismo foi concretizado em 16 de outubro de 1983.

A construção da Vila Mutirão foi um dos exemplos mais perfeitos da institucionalização da não inclusão social realizada na cidade de Goiânia. O Estado planeja estrategicamente a construção do conjunto em uma área (à época rural) distante 12 km da cidade do plano urbanístico. O objetivo da vila era a expansão da cidade em direção à região Noroeste- como forma de valorizar as terras ociosas e a contraposição ao movimento organização dose sem- teto pelas ocupações vitoriosas ocorridas na cidade nos anos anteriores¹⁴⁷.

¹⁴⁴MORAES, 2006. p. 226.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

A Vila Mutirão foi construída em três etapas, sendo que na primeira etapa foram construídas 1000 unidades, na segunda 2600 unidades, e na terceira foram doados os lotes para a construção. A partir de 1980, seja como bandeira política ou para desarticular a organização em prol da moradia, os governos estadual e municipal criaram outros loteamentos como Santo Hilário (1983), Jardim Lajeado (1984), Jardim das Aroeiras (1986), Jardim Curitiba (1986).

Por meio da implantação dos assentamentos populares na Região Noroeste da cidade, após a implantação da Vila Finsocial, Vila Mutirão I, II, III e Jardim Curitiba I, II, III e IV, ficou formado uma visível segregação do espaço urbano. O professor Aristides Moysés¹⁴⁸ assevera, que nesta região concentrou-se, nessa época, o maior bolsão de miséria da cidade de Goiânia:

A implantação dos loteamentos Vila Finsocial, Vila Mutirão e Jardim Curitiba, por um lado, acabou por se constituir numa estratégia que tinha como objetivo dismantlar a articulação que se vinha criando em torno da luta pela terra; por outro, acabou também assumindo caráter de segregação social e espacial. A população assentada pelo poder público era, na sua totalidade, pobre, empregada ou mal empregada, jovem, nômade, enfim, possuía um perfil socioeconômico que a distinguia dos chamados "incluídos". (...)

A atuação do Estado na região é marcada pela ilegalidade de suas ações. Ora, se cabe ao Estado velar pelo estado de direito, deve ser ele o primeiro a dar o exemplo cumprindo a legislação em vigor. No entanto, na prática, isso não ocorre. Os governantes, na ânsia de atenderem seus próprios interesses que, segundo eles, confundem-se com os interesses gerais, não hesitam em tomar certas medidas, mesmo que elas contrariassem princípios legais e constitucionais. (...) Na Região Noroeste, ao longo da década de 1980, concentrou-se o maior bolsão de miséria da cidade de Goiânia.

Vários programas habitacionais foram implantados, no município de Goiânia, nos últimos 15 anos¹⁴⁹. A relação dos programas encontra-se no anexo IV, deste trabalho. Ponto positivo quanto à evolução da Gestão Habitacional em Goiânia, foi a promulgação da Legislação municipal específica como Habitação de Interesse Social - Lei nº 8.534, de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a doação de lotes às famílias de baixa renda, de acordo com o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social.

¹⁴⁸MOYSÉS, Aristides. Artigo: A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política. Texto apresentado no II Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. O desafio para as cidades no século XXI", realizado no período de 7 a 9 de outubro de 2001 em Belém.

¹⁴⁹Plano Municipal de Habitação de Goiânia. 2010. P. 50-69.

Em 6 de dezembro de 2006, foram criados em Goiânia, o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SMHIS; o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e seu respectivo Conselho Gestor. A criação destes institutos de gestão e controle foram fundamentais para a inclusão de Goiânia na lista dos municípios aptos a receber recursos do Governo Federal, voltados especificamente a habitação de interesse social.¹⁵⁰

Em junho de 2007, por meio da Lei nº 8.537, a Prefeitura Municipal de Goiânia realiza uma reforma administrativa acabando com a antiga Companhia de Obras e Habitação (COMOB), e criando duas novas secretarias com papéis bem distintos: A Agência Municipal de Obras (AMOB) e a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB). Esta modificação visa dar autonomia aos planos de habitação do município, instituída agora, em uma secretaria mais compacta e de caráter mais específico de atuação.

A Secretaria Municipal de Habitação é parte integrante do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, e seus representantes passam a integrar a diretoria do Conselho Municipal de Habitação¹⁵¹, composto por 18 membros, com a responsabilidade de formular e executar a política municipal de habitação.

Goiânia é uma cidade relativamente nova, 78 anos. Embora tenha sido uma das cidades brasileiras que nasceram de forma planejada, esse planejamento não acompanhou o ritmo de crescimento da cidade. Além do planejamento dissonante da realidade da cidade, desde sua formação, a terra urbana já se encontrava centralizada, isto é, pertencente ao Estado e aos fazendeiros que direcionavam as políticas urbanísticas.

¹⁵⁰ Plano Municipal de Habitação de Goiânia. 2010.p.41.

¹⁵¹Tal Conselho é composto por 18 membros, compete estabelecer as diretrizes para elaboração e desenvolvimento da Política Municipal de Habitação e deliberar e estabelecer normas para a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação bem como aprovar suas contas entre outras atribuições. Foi criado pela Lei nº 7.533, de 26 de dezembro de 1995, e atualmente é composto pelos membros nomeados pelo decreto nº 2109, de 28 de setembro de 2007. Plano Municipal de Habitação de Goiânia. 2010.p.42.

O acelerado processo de urbanização de Goiânia fez com a terra fosse rapidamente valorizada e com o crescimento populacional da cidade pelas migrações ou crescimento natural, “empurrou” àqueles que não tinham condições de adquirir sua moradia à ocupações irregulares, clandestinas e em área de risco gerando à cidade um grave problema habitacional.

Durante esses 78 anos, Goiânia tentou por diversas vezes implantar através de Planos Diretores um planejamento urbano para a cidade, porém, a cidade sempre cresceu a frente do tempo, e seus problemas cresceram consigo. O atual Plano Diretor é o quinto, e sobre ele manifesta-se as considerações do próximo tópico.

3.20 Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis no atual Plano Diretor de Goiânia

A Lei Complementar 171/07, que institui o atual Plano Diretor, nasceu após várias evoluções no planejamento e gestão urbanística, que surgiram na última década, dentre as quais ressaltamos: a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 que disserta sobre a Política Urbana, pelo Estatuto da Cidade/ 2001; a atual Política Nacional de Habitação/ 2004; o Plano Nacional de Habitação/2005; a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat/1996.

O Plano Diretor de Goiânia recepcionou os principais objetivos da Agenda Habitat, Moradia e Assentamentos Sustentáveis, porém, contemplou os temas de forma superficial, deixando de aprofundar, principalmente, nos aspectos conceituais. O artigo 2º do Plano Diretor traça os princípios e objetivos nos quais se sustentam a Política Urbana do Município de Goiânia:

Art. 2º A Política Urbana do Município de Goiânia sustentar-se-á nos princípios da igualdade, oportunidade, transformação e qualidade, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo à população a requalificação do território do Município e uma cidade mais justa e sustentável.

Os princípios são colunas basilares para se fundamentar uma construção, seja de algo científico, de um planejamento ou mesmo de uma ideologia. Sob este

prisma, os princípios da Política Urbana já seriam suficientes para tutelar a construção de uma cidade justa e sustentável, abarcando os aspectos de moradia digna e assentamento sustentável, pois o Direito à Moradia Adequada está inserido no princípio da igualdade e da oportunidade, e não há como se falar em qualidade, apartado da sustentabilidade.

O legislador para aperfeiçoar as intenções, reafirma no artigo 3º que a Política Urbana será implementada conforme disposições previstas no Estatuto da Cidade e § 1º do art. 157- Lei Orgânica do Município de Goiânia, que estabelece que “o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo opilar plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”, e assegura garantias pontuais ao Direito à Moradia Digna e Cidade Sustentável:

Art. 3º A política urbana será implementada observadas as disposições previstas na Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001 – Estatuto da Cidade e § 1º do art. 157- Lei Orgânica do Município de Goiânia, de forma a atender as garantias fundamentais aprovadas no 1º Congresso da Cidade de Goiânia e na 2ª Conferência da Cidade de Goiânia, assegurando:

- I – o direito à cidade sustentável, compatibilizando o crescimento econômico com a proteção ambiental, o respeito à biodiversidade e a sociodiversidade;
- II – o direito à moradia digna;
- III – a função social da cidade e da propriedade urbana;
- IV – a gestão democrática e controle social;
- V – a inclusão social e étnica, promovendo-se a eliminação das desigualdades e o combate à discriminação;
- VI – a sustentabilidade financeira;
- VII – a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

A Declaração de Istambul, em seu item 4, que elenca os fatores que impedem a qualidade de vida, como os padrões de produção e consumo insustentáveis, mudanças populacionais insustentáveis; população sem-teto; aumento da pobreza; falta de infraestrutura; degradação ambiental. O artigo 3º do Plano Diretor, também contempla, mas de forma genérica, os elementos necessários para obter uma qualidade de vida urbana satisfatória.

O Plano Diretor e sua legislação complementar constituem no principal instrumento de Planejamento Urbano, com vistas à construção da cidade sustentável e justa, que propicie a geração de emprego e renda, por meio da exploração das vocações econômicas locais, garantindo a sustentabilidade social e

ambiental; a democratização e humanização do uso dos espaços públicos, recuperação e preservação ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

O Plano Diretor, já está regulamentado por algumas normas, dentre elas a Lei nº 8.834/09-Áreas Especiais de Interesse Social, a Lei nº 8.767/09 - Projeto Diferenciado de Urbanização e a Lei nº 8.760/09-Conjuntos Residenciais, que são inerentes a Habitação de Interesse Social:

Assim, o Plano diretor estabelece prioridade de acesso dos setores sociais de baixa e de nenhuma renda ao solo legalizado, adequadamente localizado e compatibilizado com o meio ambiente, bem como prevê a implementação de programas habitacionais junto às Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS. Determina ainda a potencialização de ações nas áreas de esporte e lazer no município, como forma de promover a inserção da população economicamente excluída. Contudo, as orientações práticas de como essas definições serão implementadas ou viabilizadas não estão definidas e deverão ser agora apresentadas pelos planos setoriais¹⁵².

No capítulo V, do Título II, intitulado “Da Estratégia de Desenvolvimento Sócio- Cultural”, o Plano Diretor assegura que o Poder Público Municipal priorizará a inclusão social da população, adotando Políticas Públicas que promovam e ampliem a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, atendendo às suas necessidades básicas, garantindo a fruição de bens e serviços socioculturais e urbanos, seguindo estratégias norteadoras das ações dos agentes públicos e privados, conforme rege o art. 43:

Art. 43. Constituem estratégias norteadoras das ações dos agentes públicos e privados na cidade e da aplicação dos instrumentos de gerenciamento do solo urbano, quanto aos aspectos sócio-culturais: aquelas voltadas à promoção institucional da moradia provida de toda a infra-estrutura urbana, a valorização, divulgação e proteção cultural e do patrimônio histórico, a disseminação e estímulo à prática esportiva e ao lazer, o acesso digno à saúde e à educação, e a inserção do cidadão aos benefícios da cidade.

O referido capítulo V, também abarca outra referência importante para o nosso trabalho: a Seção I, intitulada da Promoção da Moradia, artigo 49, traz a definição de Moradia Digna:

¹⁵² Plano Municipal de Habitação de Goiânia. 2010. p. 41.

Art. 49. Entende-se por moradia digna aquela que dispõe de instalações sanitárias adequadas, que garanta as condições da habitabilidade, e que seja atendida por serviços públicos essenciais.

Reportando à conceituação de Moradia Adequada, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais esboçada no Comentário Geral nº4, verifica-se que a definição acima, está muito aquém das intenções onusianas para o tema, pois omite elementos essenciais como segurança legal de posse; custo acessível; acessibilidade; localização e adequação cultural que estão intimamente ligados à promoção da moradia para satisfação da dignidade de um ser humano.

A definição de Moradia Digna prevista no Plano Diretor se distancia mais ainda, se comparada ao item 60 do Plano Global de Ação da Agenda Habitatdefine habitaçãoadequada, como sendo aquela que é mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas. É também possuir privacidade e espaço adequados, acessibilidade física, garantia de posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica adequada, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde, localização adequada e acessível em relação a trabalho e instalações básicas.

O Plano Diretor de Goiânia faz previsão no artigo 131 das Áreas de Programas Especiais dentre essas as Áreas Especiais de Interesse Social, ou seja, aquelas destinadas à implantação de Programas Habitacionais, consistindo em operações de iniciativa pública ou privada que objetivam a promoção da política habitacional do Município. Tal Dispositivo é Regulamentado pela Lei nº 8834 de 22 de julho de 2009.

Estas abrangem: a) Área Especial de Interesse Social I, correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística; b) Área Especial de Interesse Social II, correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística; c) Área Especial de Interesse Social III, correspondente às glebas sujeitas à incidência de uma Política Habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à

camada da população de menor poder aquisitivo. Tal Dispositivo é Regulamentado pela Lei nº 8834 de 22 de julho de 2009.

O Plano Diretor de Goiânia, de uma forma geral acompanhou a evolução do Direito Internacional, acerca do conceito e elementos que compõem o Direito à Moradia Digna e a perspectiva de promover a política urbanística sob a ótica dos assentamentos sustentáveis, embora tenha deixado a desejar quanto ao aspecto conceitual.

Os capítulos anteriores discorreram sobre a presença do Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis, na Sociedade Internacional, através dos preceitos da ONU; no arcabouço das legislações brasileiras, dentre elas, a Constituição Federal, e por último, no Plano Diretor de Goiânia. No próximo tópico será feita uma análise da realidade que está sendo implementada pelo gestor público municipal, a partir, de um assentamento popular em Goiânia, o Residencial Jardins do Cerrado para aferir o qual perto a sociedade está do Direito à Moradia Adequada, e dos assentamentos implantados de forma sustentável.

3.3- Residencial Jardins do Cerrado: novos acertos conduzindo velhos erros

No Brasil, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, inc. IX), portanto, para alcançar os objetivos e as metas de qualidade da moradia e a promoção de assentamentos sustentáveis é necessário a efetividade das políticas públicas municipais.

O Residencial Jardins do Cerrado, bairro de Moradia Popular localizado na Cidade de Goiânia, é o nosso objeto de análise para averiguar a efetivação do Direito à Moradia Adequada e a construção de Assentamentos Sustentáveis, por meio da Gestão Habitacional na Capital, segundo os preceitos onusianos.



Figura 2: Visão panorâmica do Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: Google Ebert

A avaliação foi realizada por meio de questionários aplicados aos moradores do residencial; visitas locais para identificar a presença dos objetivos elencados nos artigos 41 e 43, do Capítulo III da Agenda Habitat e a comparação da realidade do Bairro e dos moradores como princípios de igualdade, dignidade, sustentabilidade, e ao conceito de Moradia Adequada.

O Residencial Jardins do Cerrado foi inaugurado oficialmente no dia 13 de Agosto de 2009. Está localizado na saída para Trindade, e possui mais de 4100 casas, sendo 2100 no Jardins do Cerrado I a IV e 1800, no Jardim do Cerrado VII. As casas populares deste empreendimento foram construídas nos terrenos doados à população pela Prefeitura de Goiânia. O bairro conta com um Posto de Saúde, uma Escola Municipal e um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) ¹⁵³.

¹⁵³ Thiago Vieira-Assessor de Imprensa da Secretaria Municipal de Habitação de Goiânia. <http://www.jornaldaimprensa.com.br/Editorias/11122/Residencial-Jardim-cerrado-tem-todas-suas-mais-de-2.300-casas-ocupadas>



Figura 3: Construção do Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB-Goiânia

O Residencial Jardins do Cerrado é composto por etapas. As etapas I a IV foram construídas por meio do Programa Pró-Moradia. São casas unitárias de aproximadamente 40m²¹⁵⁴, distribuídos por dois quartos, um banheiro, e um cômodo para ser usado como sala e cozinha conjugado. Os moradores dessas etapas, não pagarão nenhum custo pelo imóvel.

A etapa VII faz parte do Programa Minha Casa, Minha Vida, do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal –PAC2, essa etapa foi entregue em dezembro de 2011, e é formada por casas sobrepostas de 42m², destinadas às pessoas com renda de até três salários mínimos, residentes em Goiânia há mais de três anos e que não possuem imóveis. Os novos moradores do condomínio habitacional pagarão mensalmente o equivalente a 10% da renda familiar, por um período de 10 anos.

154

<http://prefeitura-goiania-go.jusbrasil.com.br/politica/2715008/presidente-lula-participa-da-inauguracao-de-unidades-habitacionais-promovida-pela-prefeitu>, acessado em 09/11/2011



Figura 4:Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB-Goiânia

Quanto à localização, o Residencial reforça a tese que Goiânia continua crescendo de forma descentralizada e segregada, ou seja, na contramão da concepção da sustentabilidade do meio ambiente urbano. Para Romero¹⁵⁵, é essencial compreender a relação entre quatro elementos principais para a proposição de indicadores que determinem projetos de cidades sustentáveis, sendo eles:

Enlace- integração das esferas do econômico, social e cultural- relativo ao desenvolvimento econômico, a habitação acessível, a segurança, a proteção do meio ambiente e a mobilidade, no qual todos se inter-relacionam, devendo ser abordados de maneira integrada;

Inclusão-dos segmentos e interesses coletivos-por meio deste, deve-se considerar uma variedade de interessados para identifica e alcançar valores e objetivos comuns;

Previsão- otimização de investimentos- como funcionamento para a elaboração de objetivos em longo prazo.

Qualidade- Promoção da diversidade urbana - devem ser buscados e privilegiados elementos que contribuam para manter a diversidade e, por meio desta, é assegurada a qualidade e não apenas a quantidade dos espaços, proporcionando a qualidade global da vida urbana.

¹⁵⁵ JESSÉ ALEXANDRE DA SILVA, Geovany; BUSTOS ROMERO, Marta Adriana. O Urbanismo sustentável no Brasil. A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (Parte 2). Arquitectos, São Paulo, 11.129, Vitruvius, fev 2011.



Figuras 5 e 6: Placas com promessas de melhoria.
Fonte: Arquivo Pessoal

Sob o aspecto do assentamento sustentável, o Residencial Jardins do Cerrado é um bairro que reforçou a segregação espacial da cidade empurrando os pobres para a periferia. A maioria dos bairros suburbanos, excetuando-se aqueles que comportam condomínios de alto padrão, são zonas sub-humanas, grandes centros de marginalidade e de falta de oportunidades e perspectivas de trabalho e futuro. Sob o ponto de vista ambiental, a cidade descentralizada gera graves problemas ambientais como o espalhamento da cidade sobre a paisagem natural, eliminando florestas, se apropriando de recursos naturais e aumentando a demanda pelo consumo de energia contribuindo para mais poluição¹⁵⁶.

Referente aos objetivos dos Assentamentos Humanos Sustentáveis, o item 43 da Agenda Habitat, aponta justamente para o compromisso de uma Política Urbanística centralizada ao propor mudanças nos padrões de produção e consumo insustentáveis, principalmente nos países industrializados; estimular políticas populacionais e de assentamentos humanos que sejam mais sustentáveis, reduzir o desgaste ambiental; promover uso eficiente e racional dos recursos naturais-incluindo água, ar, biodiversidade, florestas, fontes de energia e terra, reduzindo o impacto ecológico dos assentamentos humanos.

As imagens abaixo ilustram como o Residencial foi implantado em local ermo, o que reforça a afirmação de que a localização do Bairro não atende aos preceitos de assentamentos humanos sustentáveis.

¹⁵⁶ JESSÉ ALEXANDRE DA SILVA, Geovany; BUSTOS ROMERO, Marta Adriana. O Urbanismo sustentável no Brasil. A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (Parte 2). Arquitectos, São Paulo, 11.129, Vitruvius, fev 2011.



Figura 7: Imagem panorâmica do Residencial Jardins do Cerrado I a Ele VII.
Fonte: Arquivo Particular



Figura 8: Construção do Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB-Goiânia



Figura 9: Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: Arquivo Pessoal

A dispersão urbana exige intenso uso de veículos para transporte de pessoas e mercadorias, que acarretam a poluição do ar por meio da emissão de gases provenientes de combustíveis fósseis nos diversos meios e redes de transporte, bem como da impermeabilização do solo decorrentes da pavimentação excessiva, que além de exercer sérios danos aos ciclos hidrológicos, proporciona enchentes efaz deficitária, a infraestrutura urbana¹⁵⁷.

Em entrevista ao Jornal opção¹⁵⁸ Paulo Borges, Secretário Municipal de Habitação afirmou que além de diminuir o déficit habitacional em Goiânia, uma das preocupações da Secretaria de Habitação é com o meio ambiente. O secretário explica que para cada casa que está sendo construída para assentar pessoas que moram em áreas de risco, a secretaria vai plantar 25 árvores nativas da região que será desocupada: “É uma forma de compensar o desgaste que, de uma forma ou de outra, é causado com a construção das novas unidades. Buscamos uma entidade que nos acompanhe nesse processo.”

Além disso, a equipe do secretário fica responsável pela reurbanização das APPs que tinham sido invadidas. Paulo Borges afirma que o projeto prevê toda a reurbanização da área, com a plantação das espécies nativas que foram derrubadas: “Também queremos cercar as áreas para que as pessoas não invadam novamente. Vamos reorganizar as áreas de preservação no município.”

Na busca junto à Secretaria por informações acerca do plantio das mudas de árvores e da reurbanização das APPs, o órgão não soube informar nenhum tipo de dado sobre a recuperação de áreas degradadas, apenas informou que solicita à Agência Municipal do Meio Ambiente de Goiânia-AMMA, via ofício, providências quanto ao plantio das árvores. Consultada a AMMA, sobre as providências, esta confirmou o recebimento dos ofícios e que distribui a tarefa do plantio de árvores para a GEUNC, setor interno da Agência, e à COMURG e não fazem a especificação do replantio de árvores com o fim de reabilitação ambiental e que, portanto, não sabem informar sobre a reurbanização das áreas.

¹⁵⁷ JESSÉ ALEXANDRE DA SILVA, Geovany; BUSTOS ROMERO, Marta Adriana. O Urbanismo sustentável no Brasil. A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (Parte 2). Arquitectos, São Paulo, 11.129, Vitruvius, fev 2011.

¹⁵⁸ <http://www.jornalopcao.com.br/posts/reportagens/felicidade-pela-casa-nova>, edição 1877 de 26 junho a 2 de julho de 2011, acessado em 20/12/2011. Reportagem de José Cácio Júnior

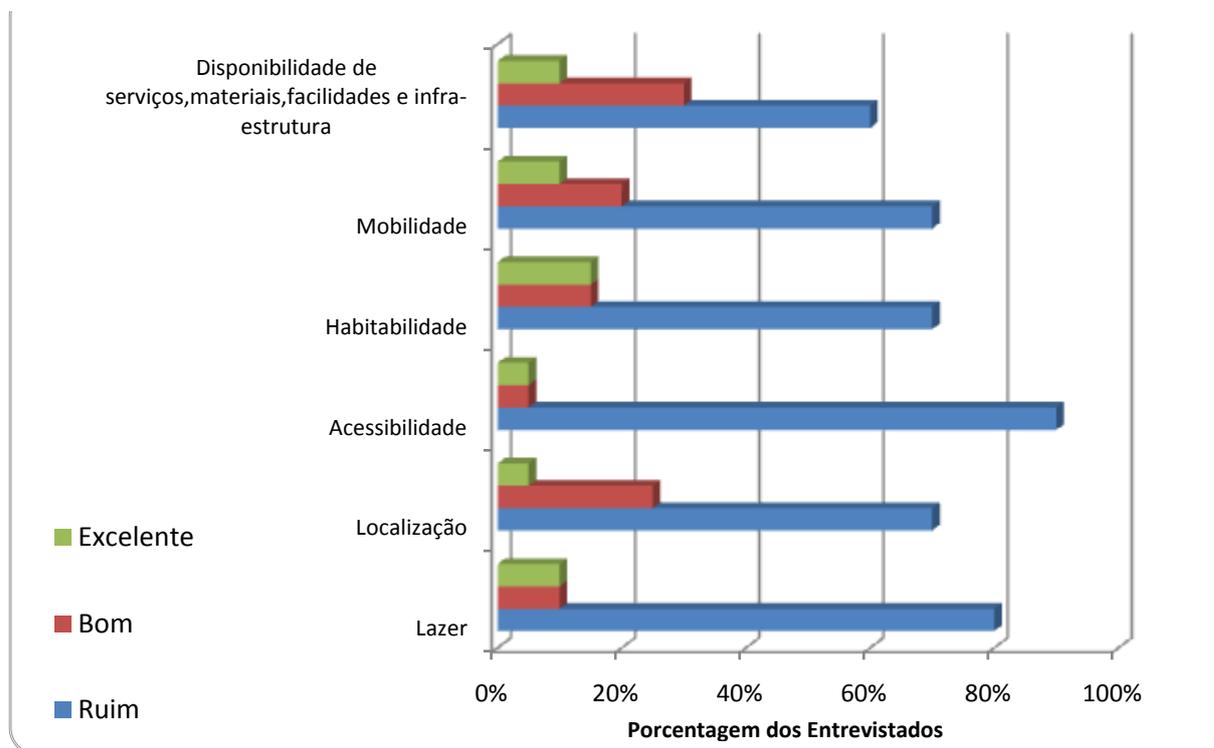
O Jornal O Hoje, publicou em reportagem que 300 casas doadas são abandonadas por ano: “A reportagem esteve no Jardim do Cerrado IV, na quinta-feira (5), e tentou conversar com algumas pessoas sobre a situação. A maioria expressou temor em falar sobre o caso. Primeiro, por ser um bairro em que todos se conhecem e segundo por ser um local marcado pela violência. Uma moradora, somente, decidiu relatar, mas preferiu não se identificar. Próximo a casa dela, existem várias abandonadas. Segundo ela, vem acompanhando o que acontece na moradia da frente há pelo menos um ano. A casa não possui móveis, energia elétrica, nem morador. Em contrapartida, todo mês uma mulher vai ao local vistoriar a posse na casa. Enquanto isso, a casa permanece lá, sem ninguém e com o mato tomando conta do lote.¹⁵⁹”

A Moradia Adequada e os Assentamentos Sustentáveis devem caminhar juntos, tendo em vista, possuírem uma relação de interdependência. O primeiro abarca elementos essenciais para uma moradia digna, justa e igualitária. O segundo é o meio pelo qual se efetiva todos os direitos abarcados pela Moradia Adequada, pois, o desenvolvimento de assentamentos humanos acessíveis e socialmente integrados, interage a moradia com o meio urbano, atuando em questões econômicas, sociais e ambientais, eliminando a segregação, a marginalização, o desemprego, a insalubridade, a falta de acessibilidade e mobilidade, o impacto ambiental e outros.

Em entrevista realizada com os moradores do Residencial, ficou evidente que os mesmos não possuem a consciência da amplitude que envolve o Direito à Moradia, porém, a insatisfação é uma forma de manifestação de um sentimento íntimo que lhes toca a dignidade.

¹⁵⁹O Hoje, dia 06 de Janeiro de 2012, matéria de Angélica Queiroz.

Gráfico 1: Resultado de entrevista realizada junto aos moradores do Residencial Jardins do Cerrado



No caso do Residencial Jardins do Cerrado, os moradores questionados apontaram como um dos grandes problemas, a falta de transporte público. Há ônibus no Residencial, porém, em quantidade insuficiente.

Aliás, o transporte público, tem sido um problema extensivo à várias cidades brasileiras, mas especificamente no caso em tela, os moradores em sua maioria disseram que é necessária a conexão de dois a três ônibus para chegar ao destino de trabalho, sendo que os ônibus que os transportam do setor, sempre passam pelos pontos já lotados, e os fazem aguardar o próximo que os possa embarcar.

Segundo os moradores, já existe até uma “guerra urbana” implantada no setor: aqueles que moram ao final do Bairro (no Jardim do Cerrado IV), para conseguir embarcar em um ônibus com mais facilidade, descem para os pontos de ônibus no início do bairro.

Porém, os moradores já se conhecem e não aceitam os “intrusos” na concorrência para encontrar vaga no ônibus. Esse fatídico ilustra claramente, a quebra entre o elo

da Moradia Adequada e Assentamento Sustentável, pois a disponibilidade de serviços é um dos elementos da Moradia Adequada que não está sendo observado no bairro em virtude da omissão por parte do gestor público que deve promover meios de transporte, suficientes e necessários, a demanda populacional desse assentamento, além do caráter indigno que se submetem os moradores ao disputar uma vaga no ônibus para ir ao trabalho.

Em relação à acessibilidade, que também faz parte de uma Moradia Adequada a maior parte das ruas não estão asfaltadas, não há calçadas, e nem rebaixamento do meio fio, ou seja, as pessoas deficientes ou com bebês enfrentam grandes obstáculos para chegar ao ponto de ônibus ou para deslocar dentro do próprio bairro.

Apesar das 23 casas adaptadas destinadas à cadeirantes, ainda assim, existe cadeirante que mora em casa comum. Uma das moradoras informou que tem um neto com deficiência que usa cadeira de rodas.

Essa avó leva o neto três vezes por semana para tratamento, é desanimador a distância de sua casa ao ponto de ônibus. Há estrada de chão a ser percorrida, e poucos pontos de ônibus tem cobertura e o meio fio rebaixado.



Figura 10 e 11: Ponto de ônibus do Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: Arquivo Pessoal



Figura 12:Residencial Jardins do Cerrado.

Fonte: Arquivo Pessoal

Conforme publicado no blog ¹⁶⁰ da associação dos moradores do Residencial no dia 12/08/2011, “Depois que as máquinas utilizadas na terraplanagem das ruas dos Residenciais Jardins do Cerrado e Mundo Novo foram retiradas, mesmo antes do término dos trabalhos, a Associação de Moradores não está dando trégua para as autoridades. Acionou a Rádio 730 AM, a Rádio Terra FM, o Balanço Geral da TV Record e muitos outros veículos de comunicação de Goiânia! Quem não ficou com a popularidade alta mesmo, foi o prefeito de Goiânia Paulo Garcia, que chegou aos Residenciais Jardins do Cerrado e Mundo Novo pelo ar, de helicóptero, para não pisar nas ruas com buracos, valas e empoeiradas. Resta saber se ano que vem, no período das campanhas eleitorais qual será o seu veículo para atingir o voto da população.”

No bairro, a atividade comercial é bastante precária, existem alguns mercados próximos das primeiras etapas do Residencial, porém, para quem mora no Jardim do Cerrado VII, o mercado mais próximo, fica a cerca de 4 km. Em um dos dias de visita ao local, uma moradora suplicou por uma carona até o mercado mais próximo, e disse que voltaria de ônibus. Parece um detalhe casuístico, porém, o que se constata é uma condição deprimente imputada pelos gestores públicos à população carentes.

¹⁶⁰ <http://cerradoemundonovo.blogspot.com/2011/08/tv-record-visita-os-residenciais.html>, acessado em 20/12/2011.

O fornecimento de água no Residencial está normalizado, mas nos Jardins do Cerrado I a IV, segundo os moradores, não há rede de tratamento de esgoto sendo um dos motivos do atraso para a pavimentação das ruas. O bairro não é atendido pelos correios, o que dificulta a vida dos moradores que tem que buscar as correspondências na agência de correio de outro bairro, o Setor Vera Cruz.

Existe apenas um posto de saúde no bairro, que os moradores consideram o suficiente para suas necessidades. Ao que se refere à Educação, existe no Residencial um Centro Integrado de Educação Infantil–Cimej, que segundo os moradores não contempla o número de vagas suficientes para a demanda do bairro, a falta de vagas ocorre também, na única Escola Municipal do local que ainda, não oferece o segundo grau. Os moradores informaram que o município disponibiliza diariamente dezena de ônibus para buscar as crianças daquele bairro que não foram contempladas com uma vaga na Escola do setor, para levar às escolas em outros bairros. Àqueles que cursam o segundo grau, ou deixam de estudar, ou procuram vagas em escolas de outros bairros.



Figura 13: Escola Municipal Jornalista Jaime Câmara
Fonte: Arquivo Pessoal

O segundo problema mais reclamado pelos moradores, além da mobilização, é a falta de opção de lazer. O Residencial do Jardim do Cerrado possui mais quatro mil unidades habitacionais e não tem nenhuma área de esporte ou recreação, ou pelo menos uma praça. Possui apenas um parque infantil, com horário de funcionamento restrito, implantado muito próximo a algumas casas, oferecendo risco e tirando a privacidade desses moradores.



Figura 14: Parque Infantil.
Fonte: Arquivo Pessoal

O resultado da falta de vagas na escola, lazer, e cultura não poderia ser outro, a marginalização. Questionados sobre a segurança do setor, os moradores foram unânimes em responder que o Residencial é seguro, em relação a roubos, homicídios, porém, a maioria deles denunciaram a atuação do tráfico de drogas arrebanhando crianças e adolescentes do bairro.

Uma moradora disse que teve que mandar o neto morar com os tios em zona rural, pois o “novo” ambiente urbano estava desencaminhando o jovem pelas influências do tráfico, que já está bastante articulado no bairro. Esta é uma forma de violência velada, que os moradores ainda não se deram conta. Suas crianças e adolescentes estão nas mãos de marginais e essa é uma grande insegurança que vem sendo enfrentada inconscientemente.

Em relação as casas em si, os moradores do Jardim do Cerrado VII, não teceram comentários por mudaram recentemente, por isso não tem uma avaliação. Os moradores do Jardins do Cerrado I a IV consideram a casa pequena para as famílias que possuem acima de quatro integrantes, como é a maioria das composições familiares, porém, acham que a ventilação é boa (as casas foram entregues sem forro), “na verdade faz até frio”, disseram os moradores, e mesmo sendo uma bem próxima à outra, consideram que existe privacidade.



Figura 15: Casa do Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB-Goiânia



Figura 16: Residencial Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB-Goiânia

Restou claro, que todos os entrevistados estão conformados com essa realidade, ou por falta de opção ou porque não tem a consciência de que a dignidades que lhes é inerente, lhes dão o Direito à uma Moradia Adequada. Quando perguntados: “você gosta de morar aqui?”, todos disseram sim. E quando perguntados: “se fosse pra pagar um valor de aluguel ou comprar a casa que vocês moram vocês morariam aqui?”, todos disseram que não comprariam, ou seja, estão morando porque é uma moradia gratuita, e não uma moradia que atende o seu íntimo, a sua dignidade.



Figuras 17 e 18:Residencial Jardins do Cerrado. Fotos do lado direito e esquerdo da mesma rua.
Fonte: Arquivo pessoal.

As colunas basilares para o cumprimento do Direito à Moradia no Direito Internacional são: a Moradia Adequada e Assentamentos Sustentáveis, porém, um conjunto de princípios, direitos e valores estão atrelados ao cumprimento desses dois grandes objetivos dentre eles: a igualdade, a dignidade, a educação, a saúde, o lazer, esporte, cultura, a sustentabilidade, a empregabilidade, a mobilidade, a infraestrutura e a segurança. São fatores que estão correlacionados e se completam, porém, sua concretização depende muito da gestão política.

Apesar dos instrumentos para o planejamento urbanístico brasileiro, terem acompanhado as exigências da realidade urbanística e os preceitos internacionais acerca da moradia, a concretização da política urbana e habitacional, se realiza através da gestão urbanística. Durante a campanha para a presidência de Dilma, o presidente Lula, esteve em Goiânia e participou de várias inaugurações em Goiânia, para endossar as promessas do Programa de Aceleração do Crescimento, implantado por ele e que seria seqüenciado pela candidata Dilma e prestar apoio político ao candidato ao Governo de Goiás Iris Rezende Machado.

Dentre as obras que foram inauguradas em Goiânia, na ocasião da campanha, destacamos oResidencial Jardins do Cerrado, inaugurado no dia 13 de agosto de 2009, e a Escola Municipal Jornalista Jaime Câmara, no Jardim do Cerrado IV, inaugurada em 12 de fevereiro de 2010.



Figura 19: Lula e Iris Rezende em Goiânia em inauguração de obras.
Fonte:Tribuna Campineira

Na ocasião da inauguração da escola no Jardim do Cerrado, o presidente Lula alertou, em público, o prefeito Iris Rezende sobre as condições precárias das moradias implantadas, conforme noticiado pela imprensa¹⁶¹:

Lula inaugura moradias e reclama de falta de estrutura

"O presidente Luiz Inácio Lula da Silva reclamou nesta sexta-feira (12) da falta de estrutura no conjunto habitacional de 2,3 mil residências que ele inaugurou em Goiânia (GO). Segundo ele, as moradias precisam receber nos próximos meses muros e o conjunto precisa de equipamentos esportivos, asfalto e mais escolas. "Precisamos saber quantos jovens [do conjunto habitacional] estão na adolescência para que esses jovens possam aprender um curso. Vamos ter que trazer junto com essa cidade nova, porque isso aqui é uma cidade nova, estudo, lazer e cultura. Porque se a gente abandonar isso aqui, daqui a 10 anos isso aqui vai estar quase virando uma favela", disse o presidente."

Ele também reclamou da falta de áreas esportivas no local. "Nós precisamos ter uma quadra de futebol para meninada, de basquete, se a gente quiser ganhar medalhas na Olimpíada vai ter que fazer uma piscina. O governo federal tem que junto com os governos estadual e municipal colocar um pouquinho de dinheiro. Se não ocupar o tempo dessa meninada ela vai ficar ocupada com uma coisa que nenhum de nós vai gostar", discursou o presidente¹⁶².

¹⁶¹ <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,MUL1488861-5601,00-LULA+INAUGURA+MORADIAS+E+RECLAMA+DE+FALTA+DE+ESTRUTURA.html>

¹⁶² Ibidem.



Figura 20. Presidente Lula e Iris Rezende no Residencial Jardins do Cerrado
Foto: Ricardo Stuckert/PR.

O que parece profecia na verdade é retratação do óbvio. No último dia 12, completou um ano das críticas feitas por Lula, e o Residencial caminha rumo à favelização. O Senhor Ex-Presidente não se deu conta, de que falava com o homem que construiu 1000 casas em só dia em Goiânia. Infelizmente, as pessoas se submetem a gestão pública à ideologias de cunho eleitoreiro.

O ex-prefeito Íris Rezende Machado, é um dos políticos de maior representatividade popular no município. A maioria dos entrevistados refere-se as casas que lhes são por Direito, como “a casa que o Iris deu”. As pessoas não exercem a cidadania porque não tem a compreensão dos Direitos que lhes assistem, e que é competência do município a prestação do Direito Social à Moradia. Assim, como a Vila Mutirão foi do Íris, trinta anos depois, vemos o mesmo badalar dos sinos, ou seja, grande parte das milhares de moradias populares em Goiânia, “foi o Íris que deu”.

O Jornal Tribuna do Planalto¹⁶³ trouxe uma matéria recente que fala da sucessão de politicagem em Goiânia.

Em busca dos eleitores

Seguindo exemplo de Iris Rezende, prefeitos Paulo Garcia e Maguito Vilela também usam mutirões buscando proximidade com eleitor

¹⁶³<http://www.tribunadoplanalto.com.br/politica/12108-em-busca-dos-eleitores.html>, acessado 26/12/2011.

“Quando foram lançados, os mutirões promovidos pelo então governador Iris Rezende (PMDB) eram vistos sob dois aspectos. O primeiro via um modelo inovador de contato com a população e prestação de serviços. O segundo ressaltava o caráter demagogo dessas ações.

Já foram realizados três mutirões na capital desde o início do ano, nesta gestão petista. O objetivo administrativo está focado no oferecimento de serviços para a comunidade local. Politicamente, esse é um meio de mostrar a "cara" para a população, principalmente a mais carente, e garantir votos em 2012, que está cada vez mais próximo.”

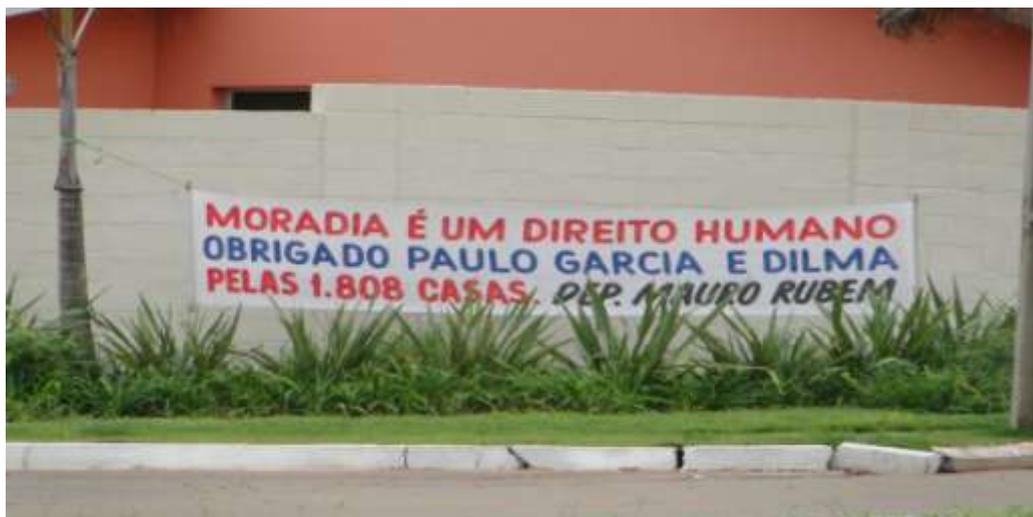


Figura 21: Faixa de agradecimento pelas moradias. Residencial Jardins do Cerrado.

Fonte: Arquivo Pessoal

Reportando oportunamente, a um artigo¹⁶⁴ escrito pela profa. Ermínia Maricato, em 1986, intitulado “O Mentirão, ou melhor, o Mutirão de Goiás”, em que inicia com a seguinte descrição:

Quem adentra à Vila Mutirão, conjunto habitacional de mil pequenas casas construídas em 1983 e mais 500 casas construídas em 1985, pode até ficar bem impressionado ao constatar, ao lado da grande pobreza, certos cuidados que cercam a aparência do conjunto: algumas ruas são asfaltadas e iluminadas, árvores recém-plantadas revelam uma preocupação com o paisagismo. Há uma enfermaria, bem como uma grande caixa d'água bem visível na entrada da vila. Qualquer observador menos informado não se dará conta que aquela vila, uma ilha de casas simples e gente pobre, situada em pleno campo, é um exemplo privilegiado das profundas contradições que marcam a conjuntura política brasileira e a política habitacional.

Por vinte e nove anos história da política habitacional em Goiânia vem se repetindo, e o que pára no tempo, retroage. Em 1983, o aparato legal, os instrumentos urbanísticos, a modernidade tecnológica não era tão rica como a de

¹⁶⁴ http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451986000300013&script=sci_arttext, acessado 26/12/2011.

hoje. O planejamento evoluiu, porém, o que se conservou no tempo e no espaço, foi a gestão urbanística, especialmente na área habitacional, para a visibilidade quantitativa, e exibicionista, tendo em vista que as beiras das rodovias viraram vitrine de exposição das colméias residenciais. Foi assim, com a Vila Mutirão, Goiânia Viva, Residencial Santa Fé, Residencial Bovina Vista, Jardins do Cerrado, e tantos outros que se ergueram nos últimos quase trinta anos, sob a mesma fórmula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como escopo a análise da implementação da moradia popular em Goiânia sob os preceitos Internacionais acerca do Direito à Moradia e Assentamentos Sustentáveis. A proposta foi fazer uma leitura jurídica e humana mais próxima possível, do espírito imbuído nas noções onusianas sobre o tema.

A conclusão que se faz acerca da inteiração do real e do ideal é que a cidade de Goiânia acompanhou em sua legislação urbanística e correlata, principalmente no atual Plano Diretor, os objetivos e princípios concebidos na esfera Internacional sobre a Moradia Adequada, embora o tenha feito de forma superficial, contudo na prática, a cidade tem desenvolvido uma política habitacional com intenções eleitoreiras, camufladas em Políticas Populistas deixando de lado elementos essenciais como habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais.

Desde o início da implantação dos primeiros assentamentos populares, década de 80, o gestor tem deixado de lado o cumprimento das metas e objetivos do planejamento. Apesar, da previsão da Moradia Adequada no Plano Diretor de Goiânia, a preocupação precípua do gestor público, tem sido com a quantidade, pois o número de casas reflete na quantidade de votos.

O Residencial Jardins do Cerrado atende a arcaica concepção de que moradia é somente um teto para se abrigar, uma vez, tratar-se de um bairro implantado na zona limítrofe da cidade, sem a provisão de asfalto, acessibilidade, mobilidade, lazer e serviços básicos como correios. Foi construído fora da perspectiva sustentável, pois não é um assentamento acessível e socialmente integrado, que tenha equipamentos apropriados para educação, combata a segregação e políticas e práticas discriminatórias e de exclusão e que integre o planejamento e a gestão urbana relativos à habitação, transporte, oportunidades de trabalho, condições ambientais e aos equipamentos comunitários.

Os moradores do Residencial se contentam com um teto que lhes foi disponibilizados, porém, desconhecem a dimensão dos seus direitos em relação à moradia, os quais durante anos de evolução vem sendo ampliados com vistas à

equiparação do cidadão em igualdade, oportunidade e justiça. Quando há uma implementação de assentamento de forma ambientalmente impactante e urbanisticamente, a coletividade está sendo deflagrada no direito ao meio ambiente saudável e de qualidade, trata-se de uma deflagração de um direito difuso cabendo providências processuais coletivas, como ação civil pública para fins de reparação do dano ambiental.

Várias questões podem ser levantadas a partir do estudo de caso do Residencial Jardins do Cerrado, como o impacto ambiental desses assentamentos no meio natural; as conseqüências ao meio urbanístico a médio e longo prazo; a reparação do dano ambiental e a possibilidade do gestor público responder por improbidade administrativa, já que o Estatuto da Cidade faz previsão do Direito à Cidade Sustentável com o reconhecimento de vários outros direitos inerentes: à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, de forma interligada, além das previsões Constitucionais que tutelam o Direito à Moradia sob os princípios da dignidade e igualdade.

Entretanto, o Residencial Jardins do Cerrado, foi somente uma amostra de como a questão da moradia e a implantação dos assentamentos sustentáveis vem sendo implantado em Goiânia. Ampliando essa visão para os outros assentamentos populares, pode-se afirmar que gestor público está construindo uma cidade (in) sustentável, fora de todos os padrões estabelecidos na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e nos Diplomas Internacionais, além de não oferecer a apropriada prestação do Direito à Moradia, o qual é constituído de um Direito Social, imbuído de caráter de Direito Humano Fundamental.

REFERENCIAS

ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História Antiga e Medieval*. São Paulo: Ática, 1979.

AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). *A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BAENINGER, Rosana (Org). *População e Cidades: subsídio para o planejamento e para as políticas sociais*. NEPO/UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2010.

BULOS, UadiLammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 5ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, Edemir. *Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social*. ORG & DEMO, n.3, p. 45-54, 2002.

CHOAY, Françoise. *El Urbanismo, Utopia y Realidades*. Editora Perspectiva S/A. São Paulo. 1979. Tradução do francês Dafne Nascimento Rodrigues.

CINTRA, Marileusa. *História de Goiânia. Portal da Prefeitura de Goiânia*.

CORREA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. 4ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERNANDES, Edésio. *Direito e Urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal"*. In FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*/Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13ªed. Ampl. São Paulo: Saraiva. 2012.

- GARNIER, Jacqueline Beaujeau. *Géographie Urbaine*. Fundação Calouste Gulberkian. Lisboa. 4ªed, 1997. Tradução Raquel Soeiro de Brito.
- GOITIA, Fernando Checa. *Breve História do Urbanismo*. Editorial Presença, Lisboa, 1996. Traduzido por Emílio Campos Lima.
- GOMES, Francisco Donizete. *Direito Fundamental Social à Moradia: legislação Internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. Dissertação. Porto Alegre. 2005.
- IGLESIAS, Francisco. *A Revolução Industrial*. Editora Brasiliense, São Paulo, 10ªed, 1981.
- JESSÉ ALEXANDRE DA SILVA, Geovany; BUSTOS ROMERO, Marta Adriana. *O Urbanismo sustentável no Brasil. A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (Parte 2)*. Arqitextos, São Paulo, 11.129, Vitruvius, fev 2011.
- MANIÇOBA, Regina. *URBANIZAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA NOS MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA LEGAL CRIADOS APÓS 1988*. 363 p. Universidade de Brasília. Brasília-DF. 16/06/2006.
- MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*, in *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. *Desenvolvimento Sustentável: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança*. Curitiba: Letra da Lei, 2008.
- Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2008 – Brasília*. 2011. 140 p.
- MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed., São Paulo: Atlas, 2003.
- MUMFORD, Lewis. *A cultura das cidades*. Belo Horizonte : Editora Itatiaia, 1961.
- MORAES, Lúcia Maria. *A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. 2ªed. Goiânia. Editora da UCG. 2006.
- MOYSÉS, Aristides. *A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política*. Texto apresentado no II Encontro Democracia, Igualdade e Qualidade de Vida. O desafio para as cidades no século XXI", realizado no período de 7 a 9 de outubro de 2001 em Belém Ligeiramente modificado para esta edição.
- MOYSÉS, Aristides. *Cidade, Segregação Urbana e Planejamento*. Goiânia: Ed. UCG, 2005.
- MOYSÉS, Aristides. *Goiânia: metrópole não planejada*. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

NOGUEIRA, Jorge Luiz Fontoura. *Direito Internacional*- Curitiba: IESDE, 2006.

PARK, Robert Ezra. *A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*, no volume coletivo: O fenômeno urbano. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1979. Traduzido por Sérgio Magalhães Santeiro.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. Goiânia – GO. Ed. UCG. 2004.

RODOVALHO. Márcia Oliveira. *Análise do Planejamento Urbano e efetividade dos Planos Diretores de Goiânia. Dissertação. Goiânia. PUC Goiás-MDPT, 2008.*

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*, Coleção Primeiros Passos: 203., São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS, Milton. *A urbanização Brasileira*, São Paulo: Hucitec, 1993

SAMPAIO. Rafael. *Periferia é periferia em qualquer lugar*. Trabalho de Conclusão de Curso de Comunicação Social/Escola de Comunicação e Artes/USP. São Paulo. 2007.

SCHENEIDER, Carolina Hirafuji e outros. *Protótipo de um sistema de informação para governança municipal e urbana com mapeamento de experiências*. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. *O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal*. – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SILVA, Francisco de Assis. *História do Brasil: Colônia, Império, República*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo. 5º Ed. Editora Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 249

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. Editora Brasiliense, São Paulo, 12ªed,1990.

SJOBORG, Gideon. *Origem e evolução das Cidades*, no volume coletivo: Cidades, A urbanização da humanidade. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970. Traduzido por José Reznik.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Ambiental Internacional, in Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. Arlindo Philippi Jr., Alaor Caffé Alves, editores. Coleção Ambiental. Baurueri, SP: Manoele, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2ªed, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TIETZMANN, José Antônio. Artigo *As Cidades Sustentável no Brasil e a Apreensão Internacional da Questão Urbana*. Goiânia, 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

Villaça, Flávio. *Espaço Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

WERBER, Max. *Conceito e Categorias da Cidade*, no volume coletivo: O fenômeno urbano. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1979. Traduzido por Sérgio Magalhães Santeiro.

<http://www.memoriaviva.com.br>, acessado em 02 de Agosto de 2011.

<http://www.culturabrasil.org/revolucaoindustrial.htm>, acessado em 20 de julho de 2011.

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1, acessado em 11/10/2011.

<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5369>, acessado em 12/10/2011. Relatório Global da ONU sobre Assentamentos Humanos.

<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/tragedia-na-regiao-serrana-do-rj-ja-deixa-mais-de-500-mortos.html>, acessado em 12 de outubro de 2011.

<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, Relatório Nosso Futuro em Comum. Acessado em 08 de Agosto de 2011.

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html#8>, acessado em 20 de Agosto de 2011.

<http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>. Acessado em 30 de Setembro de 2011.

<http://www.goiania.go.gov.br/site/index.html>. História de Goiânia. Marileusa Ataídes Cintra. Acessado em 26 de dezembro de 2011.

<http://cerradoemundonovo.blogspot.com/2011/08/tv-record-visita-os-esidencias.html>

<http://www.tribunacampineira.com.br/goiania/1450--presidente-lula-esta-em-goiania-e-inaugura-escola-no-jardins-cerrado-iv>

<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,MUL1488861-5601,00->

LULA+INAUGURA+MORADIAS+E+RECLAMA+DE+FALTA+DE+ESTRUTURA.html

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451986000300013&script=sci_arttext

<http://www.tribunadoplanalto.com.br/politica/12108-em-busca-dos-eleitores.html>

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1866

ANEXOS

ANEXO I

Roteiro base para entrevista os moradores do Residencial Jardins do Cerrado

1. Nome e Idade:
2. Quantas pessoas moram na residência?
3. Tem algum portador de necessidade especial na família?
4. Quantos automóveis a família tem?
5. Em relação ao espaço físico da casa, você está satisfeito?
6. Você sente que tem privacidade em sua casa?
7. A ventilação dentro da casa é boa?
8. Quantos ônibus em média são necessários para chegar ao trabalho?
9. Qual o tempo que você gasta de casa para o trabalho?
10. Você acha a localização acessível em relação a trabalho?
11. Quantos ônibus são necessários para ir à escola?
12. A Iluminação Pública no bairro é suficiente?
13. O fornecimento de Água é adequado?
14. A Coleta de Lixo é adequada?
15. A Segurança no bairro é suficiente?
16. Com qual frequência você vai ao Centro da Cidade?
17. A disponibilidade de lazer no bairro é suficiente?
18. Você acha a localização acessível em relação a escola?
19. Você acha a localização acessível em relação ao posto de saúde?
20. Você acha a localização acessível em relação a algum supermercado, farmácia ou outros?
21. Você acha a localização acessível em relação aos portadores de necessidade especiais?
22. Você gosta de morar aqui, ou mora por falta de opção?
23. Quais melhorias deveriam ser implantadas no bairro?

ANEXO II

Programas e Ações Habitacionais segundo fonte de recurso¹⁶⁵

Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS

- **Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários-** A ação objetiva apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.
- **Habitação de Interesse Social - HIS-** Podem participar do programa o Chefe do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou seu representante legal e os dirigentes máximos de órgãos da administração indireta dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O programa pode ser acessado de duas formas: emenda parlamentar à Lei Orçamentária Anual (LOA) e seleção pública de propostas realizada periodicamente pelo Ministério das Cidades.
- **Ação Provisão Habitacional de Interesse Social-** A ação objetiva apoiar estados, Distrito Federal e municípios no acesso da população com renda familiar mensal de até R\$ 1.050,00 (um mil e cinqüenta reais) à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada.
- **Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - Modalidade: Assistência Técnica-** visa apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios na melhoria dos padrões de salubridade, segurança e habitabilidade das edificações produzidas, reformadas ou ampliadas no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica, assim entendida como o conjunto de ações voltadas à mobilização e organização comunitária, elaboração de projetos, acompanhamento e execução da obra, trabalho social e jurídico, de forma coletiva ou individual.
- **Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS-** Objetiva contribuir com Estados, DF e Municípios na formulação dos Planos Locais de Habitação com foco na habitação de interesse social, para que esses construam com os agentes sociais um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional.
- **Ação de Apoio à Produção Social da Moradia-** válida para o período 2008/2011, possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto (válida para o período 2008/2011).
- **Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV-** regulamentado pela Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinqüenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR.

¹⁶⁵ Fonte: www.cidades.gov.br. Acessado em 10/11/2011.

Orçamento Geral da União- OGU

- **Habitat Brasil BID - HBB-** trata-se de um programa voltado à superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associado à capacitação técnica e administrativa desses Municípios. O Acordo de Empréstimo entre a União e o BID foi firmado em setembro de 1999, criando o aparato normativo e orçamentário necessário. Desde 2005 estão encerradas as inscrições para entrada de municípios beneficiários do Programa, que prossegue na implementação dos projetos e ações contratados. De 1999 até 2005 foram firmados contratos de repasse com 119 municípios.
- **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H-** visa elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda.
- **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH-** objetiva oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios. Destinado a pessoas físicas com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 1.245,00.
- **Projetos Prioritários de Investimentos - PPI (Intervenções em Favelas)** – trata-se de um programa integrante do Plano de Aceleração e Crescimento – PAC (2007-2010) como objetivo precípua de implantar ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS

- **Carta de Crédito Individual-** objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas para fins de aquisição, construção, conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, propiciando ainda a aquisição de cesta de material de construção ou a aquisição de lote urbanizado.
- **Carta de Crédito Associativo-** objetiva conceder financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação (COHAB) ou empresas do setor da construção civil. Podem acessar os financiamentos pessoas físicas com renda familiar mensal bruta máxima de R\$ 3.900,00 para obtenção de financiamentos nas modalidades Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana; e R\$ 1.500,00 para obtenção de financiamentos na modalidade Produção de Lotes Urbanizados. Há ainda as Operações Especiais que admitem renda familiar mensal superior a R\$ 3.900,00 e até R\$ 4.900,00.
- **Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público - Pró-Moradia-** esse Programa objetiva oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até R\$ 1.050,00 (um mil e cinqüenta reais), por intermédio de financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta. Esse Programa é operado por intermédio das seguintes modalidades: a) Urbanização de Assentamentos Precários; b) Produção de Conjuntos Habitacionais; c) Desenvolvimento Institucional. É destinada preponderantemente ao atendimento a famílias com renda de até R\$ 1.050,00.

Fundo de Arrendamento Residencial –FAR

- **Programa de Arrendamento Residencial – PAR** - o Programa tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. É operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes dos fundos FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH e da rentabilidade das disponibilidades do FAR. São destinatários finais do Programa Famílias com renda mensal de até R\$1.800,00 (um mil e

oitocentos reais) e profissionais da área de segurança pública, especialmente os policiais civis e militares, caso em que se admite renda mensal de até R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

Fundo de Desenvolvimento Social –FDS

- **Programa Crédito Solidário-** tem como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. São beneficiárias do Programa as famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. Também poderão participar famílias com renda bruta mensal entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, limitadas a 10% (dez por cento) da composição do grupo associativo ou 35% (trinta e cinco por cento) de composição do grupo associativo, no caso de propostas apresentadas em municípios integrantes de regiões metropolitanas do grupo V de acordo com Quadro II do Projeto.

Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

- **PMI - Projetos Multissetoriais Integrados-**o objetivo deste Programa é dar acesso à infraestrutura urbana, à moradia adequada e aos serviços públicos básicos para a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 salários mínimos, por intermédio do financiamento de projetos de investimentos e ações integradas em assentamentos precários. A Legislação Básica para esse Projeto é a Instrução Normativa nº 45, de 13/09/2007 e a Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001. Os beneficiários finais é a população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até 3 salários mínimos.

ANEXO III

Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Comentário Geral n.º 4 (Sexta sessão, 1991)

[UN doc E/1992/23]

O Direito à habitação adequada – artigo 11(1) da Convenção

1. Consoante o artigo 11(1) da Convenção, os Estados-partes “reconhecem o direito de todos a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, como também uma melhoria contínua de suas condições de vida”. O direito humano à habitação adequada, que é derivado do direito a um nível de vida adequado, é de central importância para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais.

2. O Comitê pôde acumular uma grande quantidade de informações pertinente a este direito. Desde 1979, o Comitê e seus predecessores examinaram 75 relatórios lidando com o direito à habitação adequada. O Comitê também dedicou um dia de discussão geral para o tema em cada uma de suas 3ª (veja E/1989/22, parágrafo 312) e 4ª sessões. Além disso, o Comitê tomou nota cuidadosa da informação gerada pelo Ano Internacional da Habitação para os sem moradia (1987), incluindo a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000, adotada pela Assembleia Geral em sua Resolução 42/191 de 11 de dezembro de 1987. O Comitê também revisou relatórios relevantes e outros documentos da Comissão dos Direitos Humanos e a Subcomissão sobre Prevenção contra Discriminação e Proteção de Minorias.

3. Embora uma grande variedade de instrumentos internacionais se reporte às diferentes dimensões do direito à habitação adequada, o artigo 11(1) da Convenção é o mais abrangente e talvez o mais importante das provisões relevantes.

4. Apesar do fato da comunidade internacional ter freqüentemente reafirmado a importância do total respeito ao direito à habitação adequada, permanece uma diferença preocupante entre os níveis tratados no artigo 11(1) da Convenção e a situação que prevalece em muitas partes do mundo. Enquanto os problemas são freqüentemente acentuados em alguns países em desenvolvimento, que confrontam restrições quanto aos recursos disponíveis, o Comitê observa que problemas significantes de falta de moradia e habitação inadequada também existem em algumas das sociedades mais desenvolvidas economicamente. As Nações Unidas estimam que haja mais de 100 milhões de pessoas sem moradia e mais de 1 bilhão com habitação inadequada em todo o mundo. Não há nenhuma indicação de que este número está decrescendo. Parece claro que nenhum Estado-parte esteja livre de problemas significantes de um tipo ou de outro em relação ao direito à habitação.

5. Em algumas instâncias, os relatórios dos Estados-partes examinados pelo Comitê reconheceram e descreveram dificuldades em assegurar o direito à habitação adequada. Para a maior parte, entretanto, a informação conseguida foi insuficiente para possibilitar o Comitê a obter um quadro real da situação que prevalece no Estado interessado. Este Comentário Geral, assim, objetiva-se a identificar alguns dos principais pontos que o Comitê considera ser importante em relação a este direito.

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

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

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir “habitação adequada”, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

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

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

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

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

inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

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

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

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

9. Como se notou acima, o direito à habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Alusão já foi feita nesta consideração para a concepção da dignidade humana e do princípio da não-discriminação. Além disso, o pleno gozo dos outros direitos – tanto o direito de liberdade de expressão, o direito de liberdade de associação (tais como associações de locatários e outras associações comunitárias), o direito de liberdade de residência e o direito de participar na tomada das decisões públicas – é indispensável se o direito à habitação adequada é para ser realizado e mantido por todos os grupos da sociedade. Do mesmo modo, o direito de não ser sujeito à interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada.

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

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

pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto.

12. Enquanto os meios mais apropriados para alcançar a realização total do direito à habitação adequada inevitavelmente variem de forma significativa de um Estado-parte para outro, o Pacto claramente exige que cada Estado-parte adote quaisquer medidas que sejam necessárias para tal propósito. Isto irá, quase que invariavelmente, exigir a adoção de uma estratégia nacional de habitação que, como consta no parágrafo 32 da Estratégia Global para Habitação, “define os objetivos para o desenvolvimento das condições de habitação, identifica os recursos disponíveis para atingir esses objetivos e a melhor relação custo-benefício para sua utilização e estabelece as responsabilidades e o cronograma para a implementação das medidas necessárias”. Por razões de relevância e efetividade, assim como a fim de assegurar respeito aos outros direitos humanos, uma estratégia deveria refletir uma consulta real e a participação de todos afetados, incluindo os sem teto, aqueles com moradias inadequadas e seus representantes. Além disso, passos deveriam ser tomados para assegurar coordenação entre ministérios e autoridades regionais e locais a fim de harmonizar políticas (economia, agricultura, meio ambiente, energia, etc.) relacionadas com as obrigações assumidas no artigo 11 do Pacto.

13. Monitoramento efetivo da situação referente à habitação é outra obrigação de efeito imediato. Para que um Estado-parte satisfaça suas obrigações sob o artigo 11(1), ele deve demonstrar, entre outros, que tenha tomado quaisquer medidas necessárias, sozinho ou com base na cooperação internacional, para identificar a extensão total de sem teto e daqueles com habitação inadequada, sob sua jurisdição. Nesta consideração, as diretrizes gerais revisadas, respeitando a forma e o conteúdo dos relatórios adotados pelo Comitê (E/C. 12/1991/1), enfatizam a necessidade de prover informação detalhada sobre aqueles grupos da sociedade ...que são vulneráveis e desfavorecidas com relação à habitação”. Elas incluem, em particular, pessoas e famílias sem teto, aquelas com moradias inadequadas e sem acesso pronto a serviços básicos, aquelas vivendo em assentamentos ilegais, aquelas sujeitas a despejos forçados e grupos de baixa renda.

14. Medidas indicadas para satisfazer as obrigações de um Estado-parte em relação ao direito à habitação adequada podem refletir uma mistura de medidas do setor público e privado consideradas apropriadas. Enquanto que em alguns Estados o financiamento público de habitações poderia mais utilmente ser gasto com construção direta de novas habitações, na maioria dos casos a experiência mostrou a inabilidade dos governos para satisfazer totalmente déficits na habitação com habitações construídas pelos governos. A promoção pelos Estados-partes de “estratégias habilitadoras”, combinadas com um total comprometimento para obrigações decorrentes do direito à habitação adequada, deveriam ser, assim, estimuladas. Em síntese, a obrigação é demonstrar que, no geral, as medidas que estão sendo tomadas são suficientes para realizar o direito de cada um em um tempo mínimo possível de acordo com o máximo de recursos disponíveis.

15. Muitas das medidas que serão exigidas envolverão alocação de recursos e iniciativas políticas de modo geral. Entretanto, o papel de medidas administrativas e legislativas formais não deveriam ser subestimadas nesse contexto. A Estratégia Global para Habitação (parágrafos 66-67) chamou atenção para os tipos de medidas que poderiam ser levadas em consideração e sua importância.

16. Em alguns Estados, o direito à habitação adequada é firmemente estabelecido na Constituição. Nestes casos, o Comitê é particularmente interessado em aprender o significado legal e prático de tal abordagem. Detalhes de casos específicos e de outras formas em que essa inclusão demonstrou ser favorável deveriam ser assim fornecidos.

17. O Comitê vê muitos elementos componentes do direito à habitação adequada como sendo ao menos consistente com a provisão de remédios jurídicos domésticos. Dependendo do sistema jurídico, tais áreas poderiam incluir, mas não sendo limitadas a: (a) apelos jurídicos objetivando evitar despejos ou demolições planejadas através da emissão de uma contra ordem judicial; (b) procedimentos jurídicos objetivando uma indenização posterior a um despejo ilegal; (c) queixas contra ações ilegais cumpridas ou defendidas por locadores (tanto público quanto privado) em relação a níveis de aluguel, manutenção de moradia, e discriminação racial e outras formas de discriminação; (d) alegação de qualquer forma de discriminação na alocação e disponibilidade de acesso à habitação; e (e) queixas contra locadores concernentes a condições insalubres ou

inadequadas de moradia. Em alguns sistemas jurídicos seria também apropriado explorar a possibilidade de facilitar ações coletivas em situações envolvendo níveis significativamente aumentados de desabrigados.

18. Com relação a isso, o Comitê considera que exemplos de despejos forçados são, à primeira vista, incompatíveis com as requisições do Pacto e podem ser apenas justificados em condições as mais excepcionais, quando de acordo com os princípios relevantes da legislação internacional.

19. Finalmente, o artigo 11(1) conclui com a obrigação dos Estados-partes para reconhecer “a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento”. Tradicionalmente, menos que 5% de toda a assistência internacional foi dirigida à habitação ou assentamentos humanos, e geralmente a maneira pela qual tais fundos são fornecidos faz pouco para atender as necessidades habitacionais dos grupos desfavorecidos. Estados-partes, tanto os recebedores quanto os fornecedores, deveriam assegurar que uma proporção substancial de financiamento seja usada para criar condição que conduza a um número maior de pessoas morando adequadamente. Instituições de financiamento internacional, promovendo medidas de ajuste estrutural, deveriam assegurar que estas medidas não comprometessem o gozo do direito à habitação adequada. Estados-partes deveriam, quando examinando cooperação financeira internacional, procurar indicar áreas relevantes para o direito à habitação adequada em que o financiamento externo teria os maiores resultados. Tais solicitações deveriam levar em conta as necessidades e a opinião dos grupos atingidos.

ANEXO IV

Os programas habitacionais implantados, no município de Goiânia, nos últimos 15 anos, conforme registros disponíveis no departamento de projetos da Secretaria Municipal de Habitação do Município¹⁶⁶.

- Residencial Goiânia Viva (1994) - O programa teve como objetivo a urbanização específica do referido empreendimento, bem como otimizar o assentamento, pela Prefeitura Municipal de Goiânia, de 2392 famílias de posseiros urbanos, que residiam em áreas de risco. No programa os usuários teriam as seguintes responsabilidades: construção de moradias em regime de participação organizada; participação e envolvimento de renda própria na aquisição de moradias e organização de associações e cooperativas, aumentando o poder de reivindicações e de responsabilidades no processo. Foram diversas as fontes de financiamento para implantação do Residencial como Cooperativa Mista Habitacional Popular de Goiânia – COPHOG; Projeto Renascer; Projeto Habitat; Projeto Nova Morada; Morro do Aranha; PROTECH, além de doação de lotes avulsos.
- Pró-Moradia 1996 - No ano de 1996 a Prefeitura de Goiânia assinou contrato com a Caixa Econômica Federal, para utilização de recursos do FGTS para a reurbanização de áreas de posse. No ano seguinte iniciou a construção de unidades habitacionais localizadas nos bairros: Jardim Conquista, Santo Hilário, São Judas, Pompéia e Setor Perim I, totalizando 81 unidades Habitacionais. O programa teve como objetivo também, recuperar ambientalmente as áreas de posse e as áreas degradadas com a execução de infra-estrutura urbana como redes de água e esgoto, energia elétrica, drenagem urbana e pavimentação.
- Programa Habitar Brasil / OGU - 1998 -O programa previa a remoção das famílias residentes em áreas de risco às margens do Córrego Botafogo, Ciclovia, Jardim Botânico II e III, Jardim Goiás III e IV, Vila Redenção, Vila Maria José, Emílio Póvoa, Setor Norte Ferroviário, Jardim das Aroeiras e Parque dos Eucaliptos e o assentamento das mesmas em 432 unidades habitacionais construídas no Parque Atheneu e 300 unidades no Residencial Brisas da Mata. Também foram construídos um Centro de Convivência e um Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI. O regime de construção adotado foi a contratação de empresa especializada por meio de licitação.
- Programa Habitar Brasil/BID - Projeto Dom Fernando - O contrato referente ao programa assinado em dezembro de 2001 e iniciado em julho de 2002, prevendo como meta a remoção de famílias residentes em áreas de posse com risco às margens do Córrego Cascavel e Ribeirão Anicuns, linha de alta tensão e leito de ferrovia. O assentamento foi planejado abrangendo a poligonal exigida pelas diretrizes do Programa que determinava a proximidade entre as áreas de origem: Bairros Dom Fernando, dos Aeroviários; Vilas: Irany, Ana Maria, São José e São Paulo, e a de destino (assentamento) no Residencial Itamaracá.
Foram construídas 236 unidades habitacionais no Residencial Itamaracá (gleba contígua à área de intervenção) e o programa contemplou ainda a construção de um Parque, um Centro Municipal de Educação Infantil, um Centro de Convivência, um Centro de Artes e Artesanato e a Casa das Costureiras para atender ao Eixo Geração de Emprego e Renda que fazia parte das diretrizes da proposta. O programa foi implantado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Governo Federal (Ministério das Cidades) e a contrapartida da Prefeitura Municipal de Goiânia para a reurbanização dos lotes. O regime construtivo foi a licitação das obras e contratação de empresa especializada com a supervisão da COMOB.
- Pró-Moradia 1997 - Cidade Legal - O programa foi implantado com recursos do FGTS, por meio de contrato assinado com a Caixa Econômica Federal e previa o atendimento de 2.449

¹⁶⁶ Plano Municipal de Habitação de Goiânia, 2010. p. 50-69.

famílias a serem assentadas às margens do Córrego Botafogo, trecho compreendido entre as avenidas Leopoldo de Bulhões e 2ª Radial, quadras 36A e 36B, no Setor Pedro Ludovico. Estas famílias residiam em áreas de posse do Jardim Planalto, Jardim Goiás III e IV, Jardim Vitória, Bairro Capuava, Jardim Botânico I, II e III, Ciclovía, Vila Redenção, Vila Maria José, Vila São João, Areião III, Dom Fernando I, Alameda Botafogo e Jardim Esmeralda. Foram construídos 17 blocos de habitação coletiva totalizando 272 apartamentos, sendo, 07 blocos no Residencial Botafogo IV com 112 apartamentos e um Centro de Convivência; - 05 blocos no Residencial Felicidade com 80 apartamentos; 05 blocos no Residencial Parque das Flores com 80 apartamentos .

- Pró-Moradia 1997 – Jardim Goiás I - Assinado em junho de 1998, teve sua execução iniciada em fevereiro de 1999. Programa foi dividido em etapas e previa o atendimento de 560 famílias removidas das áreas de posse do Setor Pedro Ludovico, Jardim Botânico e adjacências e da área de posse do Jardim Goiás I (Vila Lobó). Com a execução do programa foram construídos 10 blocos de habitação coletiva com 160 apartamentos que ganharam o nome de Residencial América Latina além de um Centro Municipal de Educação Infantil. Além da construção das unidades habitacionais o programa também contemplou a implantação de serviços de infra-estrutura básica como galerias de água pluvial, rede de água e esgoto, energia elétrica, iluminação pública e pavimentação das ruas e melhorias de outras 38 habitações do Jardim Goiás I (Vila Lobó). Os recursos utilizados foram do FGTS por meio de contrato com a Caixa Econômica Federal. O projeto de arquitetura das unidades habitacionais e do Centro Municipal de Educação Infantil foi elaborado por técnicos da COMOB e a execução realizada por empresa contratada por meio de licitação. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Habitação, este Programa ainda não foi concluído, já que o projeto inicial previa a construção de mais 128 apartamentos com instalação prevista inicialmente para área localizada no Goiânia 2.

- Morar Melhor - 2000 - O programa Morar Melhor realizou a doação de 33 lotes com os alicerces construídos até a terceira fiada para apoiar a construção das habitações pelos próprios moradores no Residencial Recanto do Bosque, nas quadras 53 e 54. O objetivo era abrigar algumas das famílias removidas da área de invasão localizada em Área Pública Municipal no Residencial Goiânia Viva. Os recursos utilizados foram do Governo Federal por meio de contrato assinado com a Caixa Econômica Federal, somados à contrapartida da Prefeitura e a obra foi executada por meio de licitação tendo um engenheiro fiscal da Prefeitura Municipal de Goiânia designado para acompanhamento dos serviços.

- Programa de Subsídio Habitacional (PSH) - Implantado em 2002 com o objetivo de assentar as outras famílias oriundas da invasão do Residencial Goiânia Viva, contou com recursos originados do Ministério das Cidades por meio da gestão da Caixa Econômica Federal. O programa promoveu a construção de 98 unidades habitacionais unifamiliares no Residencial Recanto do Bosque, mais 100 unidades unifamiliares no Eldorado Oeste Extensão.

- Residencial Senador Albino Boaventura (2004)- No residencial Senador Albino Boaventura são 240 lotes e 202 unidades habitacionais ocupadas. Os recursos do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR, Secretaria Municipal de Obras e Cheque Moradia.

- Residencial São Geraldo (2005)- No residencial são 74 unidades habitacionais unifamiliares de 45,62m². Este projeto foi concebido para atender às pessoas portadoras de necessidades especiais (PNE), cadastradas pela Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás – ADFEGO. Os recursos utilizados são da Prefeitura Municipal de Goiânia e a obra foi licitada.

- Conjunto Residencial Lótus (2005)- Este projeto tem como objetivo o atendimento às famílias que ocupavam sistema viário no Jardim Novo Mundo. São 46 lotes com 14 unidades habitacionais unifamiliares construídas com 40,80m². Os 32 lotes restantes estão reservados para complementar o Programa Pró-Moradia 97, que somados aos 96 lotes do Conjunto Residencial Rema (a ser implantado), formariam o quantitativo suficiente para finalizar o programa.

- Residencial Itamaracá I (2006)- Este projeto tem como objetivo o atendimento de famílias ocupantes de trechos do sistema viário da cidade, locais estes destinados à implantação da

Avenida Leste/Oeste. São 113 unidades habitacionais unifamiliares com 40,80m². O projeto foi implantado com recursos próprios da Prefeitura Municipal de Goiânia e as obras foram licitadas.

- Residencial Santa Fé I (em implantação)-AEIS - Decreto nº 59 de 14/01/2008. Este projeto foi executado com o objetivo de assentar as famílias que ocupam APP, Áreas de Preservação Permanente, prevendo a seguinte distribuição: 137 famílias da Vila Monticelli, 175 da Vila Coronel Cosme, 150 da Emílio Póvoa e 19 do Jardim das Aroeiras (Buracão).
- Residencial Buena Vista (em implantação)-Este projeto foi executado com o objetivo de assentar 83 famílias que ocupam a Área Preservação Permanente no Setor Água Branca, 40 na APP do Jardim Conquista, 80 no sistema viário da Vila Alto da Glória, 100 na APP do Setor Novo Horizonte, 21 na APP do Jardim América I e II, 80 na APP do Jardim Vitória e mais 812 famílias que residem nas Vilas Moca, Santa Rita, João Braz e Setor Rodoviário – leito da estrada de ferro, futura passagem Av. Leste/Oeste. Os recursos utilizados são do Governo Federal (Ministério das Cidades), Programa: PPI/PAC. São 1309 lotes distribuídos nas etapas: Res. Buena Vista I: 790 lotes (AEIS - Decreto nº 2679 de 18/12/2007); Res. Buena Vista II: 188 lotes (AEIS - Decreto nº 1507 de 26/06/2008); Res. Buena Vista IV: 418 lotes (AEIS por meio do Decreto nº 2680 de 18/12/2007);
- Residencial Jardins do Cerrado- À Prefeitura Municipal de Goiânia foram repassados lotes nos módulos: 516 lotes (AEIS - Decreto nº 3291 de 21/08/2009); 392 lotes (AEIS - Decreto nº 3292 de 21/08/2009); 638 lotes (AEIS - Decreto nº 3293 de 21/08/2009); 810 lotes (AEIS - Decreto nº 3294 de 21/08/2009. Residencial Novo Mundo: Composto por III Módulos. À Prefeitura Municipal de Goiânia foram destinados 1024 lotes nos módulos; 340 lotes (AEIS – em aprovação); 476 lotes (AEIS – em aprovação).
- Residencial Frei Galvão- Total: 530 lotes (AEIS – em aprovação).
- Residencial Lajeado- Total: 235 lotes + 305 de reserva para doação (AEIS – em aprovação).
- Residencial Fonte das Águas- Total: 231 lotes (AEIS - Decreto nº 2728 de 30/07/2009).
- Residencial Orlando de Moraes (em implantação)- Total: 479 lotes (AEIS - Decreto nº 1451 de 16/06/2008).
- Residencial Antônio Carlos Pires (em implantação)- Total: 397 lotes (AEIS - Decreto nº 1452 de 16/06/2008).
- Programas Habitacionais no Âmbito Estadual - No que tange aos programas de habitação promovidos pelo governo do Estado de Goiás o programa “Morada Nova” é apontado como uma alternativa a questão habitacional, cuja prática é de responsabilidade da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). Sua implementação acontece por meio da concessão do Cheque Moradia, cujo objetivo principal é a redução do déficit habitacional, com a construção de habitações, reformas ou melhoria de casas existentes. O programa de Habitação é também beneficiado com lotes urbanos que são doados pelas prefeituras para o assentamento de famílias. De acordo com esse projeto, a implantação de serviços de infraestrutura (energia e saneamento básico) é de responsabilidade do Governo de Goiás, cabendo a AGEHAB e as famílias beneficiadas a construção das casas.