

# MONITORANDO O DIREITO À MORADIA NO BRASIL (1992-2004)

Maria da Piedade Morais<sup>\*</sup>  
George Alex Da Guia<sup>\*\*</sup>  
Rubem de Paula<sup>\*\*\*</sup>

## Introdução

O objetivo do artigo é fornecer um panorama geral sobre o grau de implementação do direito à moradia no Brasil, destacando os principais avanços e retrocessos no alcance desse direito, bem como os grupos que se encontram em posição mais desfavorável no que se refere às condições de acesso à moradia e a serviços urbanos adequados. O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção discute os principais instrumentos legais de âmbito internacional, ratificados pelo Brasil, que tratam do direito à moradia. Na segunda seção são analisados os direitos e principais instrumentos estabelecidos na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades e legislações correlatas. A terceira seção apresenta uma breve resenha sobre indicadores de direito à moradia. A quarta seção fornece um quadro geral das condições de moradia da população brasileira para o período 1992-2004, com base em indicadores habitacionais e de desenvolvimento urbano construídos a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), segundo metodologia recomendada pelas Nações Unidas (ONU). Por fim, a seção 5 apresenta as principais conclusões do artigo.

## 1 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito internacional

O Direito à Moradia foi citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembléia Geral da ONU, tendo o Brasil como um dos seus signatários. A declaração estabelece que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (art. 25, §1º).

O principal instrumento legal internacional que trata do direito à moradia, ratificado pelo Brasil e por mais 138 países, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (Pidesc), adotado pela ONU em 1966. Pelo artigo 11, §1º, os Estados partes reconhecem o direito de toda pessoa à moradia adequada e comprometem-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito.

A conformidade dos países signatários com o Pacto é monitorada pelo Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (CESCR), que estabeleceu diretrizes gerais sobre a forma e o conteúdo dos relatórios enviados ao Comitê (E/C. 12/1991/1). O Pidesc foi aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto

---

<sup>\*</sup> Técnica em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

<sup>\*\*</sup> Consultor da Disoc/Ipea.

<sup>\*\*\*</sup> Estagiário da Disoc/Ipea.

Legislativo nº 226, de 1991) e pela Presidência da República (Decreto nº 591, de 1992), reforçando o compromisso brasileiro no cumprimento do conteúdo proposto pelo pacto. Além do Pidesc, o Brasil também ratificou as Convenções sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), os Direitos das Crianças (1989) e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951). Todas reafirmam a condenação de qualquer tipo de discriminação – de gênero, raça, idade e nível socioeconômico – relativo ao direito à moradia adequada. Os pactos e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei e, desse modo, criam uma obrigação por parte do Estado brasileiro de fazer cumprir esse direito para todos os cidadãos.

Ainda no cenário internacional, a Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, em 1976, criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) que consolidou a questão das cidades como nova estratégia de atuação da ONU, principalmente nos países em desenvolvimento. A Declaração de Vancouver reafirmou, em seu § 8º, o direito universal à moradia adequada, destacando a importância da eliminação da segregação social e racial, mediante a criação de comunidades melhor equilibradas, onde se combinem diferentes grupos sociais.

A Agenda 21, adotada pela Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, também destaca a importância da moradia adequada para o bem-estar das pessoas em seu capítulo 7. Em 1996, realizou-se em Istambul, a segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (2ª Habitat), que aprovou a Agenda Habitat, adotada pelo Brasil. O documento tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização. A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia na seção III, item 8, que reitera o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para esse fim, os Estados partes deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à moradia adequada e financeiramente acessível para todos.

Em 2000, a Declaração do Milênio incorporou aos objetivos gerais da ONU, os direitos à moradia e ao saneamento adequados, por meio da campanha Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em 2001, a Declaração das Cidades e outros Assentamentos no Novo Milênio, aprovada pela Sessão Especial das Nações Unidas Istambul+5, ocorrida em Nova York, reafirmou os compromissos assumidos na Habitat.

## **2 O direito à moradia nos instrumentos legais de âmbito nacional**

No Brasil, o texto constitucional de 1988 determina a prerrogativa para a incorporação de novos direitos que, até então, não figuravam na Constituição Federal brasileira. O § 2º do art. 5º estabelece que os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos princípios por eles adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil tome parte. Ainda nesse artigo, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, estabelece, em seu § 3º, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados na Câmara e no Senado, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais. Portanto, pode-se afirmar que a Constituição brasileira consubstancia no rol dos direitos sociais básicos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo aqueles relativos aos

direitos humanos. O direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, que estabelece no artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição Federal estabelece ainda, que é dever do Estado, nas suas três esferas, promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, inciso IX). O direito à moradia também faz parte das necessidades básicas dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que devem ser atendidas pelo salário mínimo (artigo 7º, seção IV).

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política urbana condicionam a garantia dos direitos de propriedade ao cumprimento de sua função social. O princípio da função social da propriedade já vem sendo tratado desde a Constituição de 1934, quando se inseriu na esfera constitucional a restrição do direito de propriedade pelo interesse social da coletividade. As constituições que se seguiram consolidaram a função social como princípio básico da propriedade nas cidades (MASCARENHAS, 2005). Contudo, foi somente a partir da Constituição de 1988, que a função social da propriedade pode ser aplicada, ao ficar estabelecido no artigo 182, § 2º que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>1</sup>

A regulamentação dos capítulos de política urbana pela Lei Federal nº 10.257, de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, estabeleceu os princípios e diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, calcado no 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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (artigo 2º).

O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade,<sup>2</sup> da regularização fundiária<sup>3</sup> e a gestão democrática e participativa da cidade.<sup>4</sup> No amplo leque de instrumentos para garantir o direito à moradia, presentes no Estatuto das Cidades, destacam-se aqueles que tratam da segurança da posse (Usucapião Urbano, Concessão do Direito Real de Uso e Zonas Especiais de Interesse Social),<sup>5</sup> considerada pelo UN-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados.<sup>6</sup> Outro instrumento

---

1. O plano diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de especial interesse turístico.

2. Plano diretor participativo, parcelamento e edificação compulsórios, imposto territorial progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

3. Concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso e zonas especiais de interesse social.

4. Conselhos de política urbana, audiências e conferências públicas, orçamento participativo, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

5. As Zeis permitiram a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e das normas técnicas de prestadores de serviços públicos de infra-estrutura em assentamentos populares, amparando legalmente as iniciativas locais de urbanização e regularização fundiária, facultando a melhoria das condições de moradia e minimizando as realocações das unidades habitacionais existentes.

6. A Campanha pela Segurança da Posse tem como objetivo principal garantir o direito à moradia, particularmente para os pobres e os sem-teto. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas considera os despejos

para garantir a segurança da posse e a qualidade dos assentamentos informais está presente na Lei Federal nº 9.785, de 1999, que prevê a possibilidade de o poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos na Lei Federal nº 6.766 de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Com isso, são asseguradas, além da segurança da posse por meio da regularização fundiária, a ação do poder público na oferta de serviços urbanos e equipamentos comunitários.

O princípio da não-discriminação entre os gêneros, no que se refere à segurança da posse, está contemplado no artigo 183, § 1º, da Constituição e no artigo 1º, § único, da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que estabelecem que o título de domínio, a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia são conferidos de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Nesse quesito, destaca-se também a Portaria nº 11 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece a mulher chefe de família como público-alvo dos programas habitacionais com recursos da União.

Em 2002, o novo Código Civil Brasileiro, aprovado pela Lei nº 10.406, no artigo 1.288, aborda a propriedade urbana como um direito amplo, mas não absoluto, que deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais, o que possibilita a sua utilização para fins de regularização fundiária em áreas de interesse social.

Soma-se a esse leque de instrumentos, a MP nº 292 de 2006, que altera, de forma significativa, a Lei Federal nº 8.666 de 1993 (Lei das Licitações), no que se refere à doação de lotes para populações de baixa renda (até cinco salários mínimos). Outra alteração de relevância para o processo de regularização fundiária feita por essa MP foi a permissão dos instrumentos de reconhecimento de posse (concessão especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, aforamento gratuito e o direito de superfície) pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) como garantia para a obtenção de financiamento para a construção e melhorias habitacionais (artigo 4, seção I NR).

Outros esforços com vistas a garantir o direito à moradia, principalmente no que se refere à segurança de posse, concentram-se no novo modelo de regulação urbana desenhado pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que dispõe sobre o parcelamento do solo e a regularização fundiária em áreas urbanas, denominada Lei de Responsabilidade Territorial. Ainda no tema da segurança da posse, a Lei Federal nº 10.741, de 2003, conhecida como Estatuto do Idoso, estabelece em seu capítulo IX, arts. 37 e 38, o direito à moradia e a prioridade da titularidade da moradia aos idosos nos programas habitacionais. Em relação ao mercado rentista, o direito à moradia adequada é assegurado pela Lei Federal nº 8.245, de 1993, que garante em seu artigo 2º, § único, a titularidade de direitos como locatários de imóveis urbanos, o que por sua vez obriga o locador a respeitar a exigência legal dos moradores, de melhorias das condições habitacionais do imóvel alugado.

A próxima seção resume os indicadores recomendados pela ONU para monitorar os principais instrumentos legais e agendas que tratam do direito à moradia. A seção

---

forçados incompatíveis com os requerimentos do Pidesc. Em 2005, o Conselho das Cidades aprovou a Resolução nº 31 que propõe o estabelecimento de um processo de discussão entre os órgãos do Poder Judiciário, instituições como o Ministério Público, e o Conselho das Cidades para tratar da atuação do Judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos forçados de grande impacto social.

4 avalia em que medida os avanços ocorridos na legislação de direito à moradia no país se traduziram em avanços concretos nas condições de habitação e acesso a serviços urbanos da população brasileira.

### 3 Indicadores de direito à moradia

A noção de o que vem a constituir uma moradia adequada é o ponto de partida para a construção de indicadores de direito à moradia. O Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos e Sociais no *General Comment no. 4 on the Right to Adequate Housing*, adotado em 1991, identificou sete componentes básicos para que uma moradia possa ser considerada minimamente adequada: *i) segurança nos direitos de propriedade*, que garanta a proteção contra os despejos forçados; *ii) disponibilidade de serviços, equipamentos e infra-estrutura*, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cocção, iluminação, dentre outros; *iii) disponibilidade a preços acessíveis*, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas das famílias; *iv) habitabilidade*, no sentido de fornecer aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo a sua segurança física; *v) acessibilidade* a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda etc.; *vi) localização* que possibilite o acesso ao emprego, a serviços de saúde e outros equipamentos sociais; e *vii) adequação cultural*, de modo a permitir a expressão das identidades culturais. Essa definição de moradia adequada é semelhante à adotada no § 60 da Agenda Habitat:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infra-estrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável (...) Fatores relacionados ao gênero e à idade (...) devem ser considerados.

Para o monitoramento da Agenda Habitat, o UN-Habitat propõe a adoção de um conjunto de 20 indicadores-chave, 13 indicadores extensivos e 9 *check-lists* de indicadores qualitativos (UN-Habitat, 2004). Embora todos os indicadores propostos estejam direta ou indiretamente ligados ao monitoramento das condições de moradia, o UN-Habitat recomenda especificamente para monitorar a promoção do direito à moradia adequada indicadores relativos à durabilidade estrutural, à existência de área suficiente para viver, ao preço da moradia em relação ao nível de renda da população e uma *check list* relativa ao alcance do direito à moradia para todos os cidadãos na Constituição e/ou legislação dos países (ver quadro 1, respondido para o Brasil). Também se relacionam com o monitoramento do direito à moradia os indicadores propostos pelo UN-Habitat (2003) para o monitoramento da Meta nº 11 do 7º Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários –, relativos à estimativa do número de domicílios precários, i.e, aqueles que não atendem a uma ou mais das seguintes condições: *i) acesso a água potável; ii) acesso a esgotamento sanitário; iii) segurança da posse; iv) durabilidade da moradia; e v) área suficiente para morar.*

**Grau de implementação do direito à moradia adequada no Brasil, 2006**

Questões	Sim	Não
1. O país ratificou o Pidesc?	X	
2. A Constituição tem promovido a plena realização dos direitos à moradia adequada?	X	
2b. Se sim, menciona-se explicitamente que todas as pessoas fazem jus a este direito?	X	
2c. Se sim, menciona-se esse direito a grupos específicos?		X
2d. Quais grupos específicos?		X
3. Existe alguma legislação que afete diretamente o alcance do direito à moradia?	X	
4. A Constituição tem promovido o pleno e progressivo alcance aplicado à moradia adequada?	X	
5a. Existem impedimentos para a propriedade da terra pelas mulheres?		X
5b. Existem impedimentos para a propriedade de grupos específicos?	X	
5c. Quais grupos particulares?	Indígenas*	
6a. Existem impedimentos para herança ou posse das terras às mulheres?		X
6b. Existem impedimentos para herança ou posse das terras a grupos específicos?	X	
6c. Quais grupos específicos?	Indígenas*	

Fonte: UN-Habitat, Urban Indicators Guidelines, 2004.

Obs.: \* Sob tutela do Estado brasileiro.

As diretrizes gerais sobre a forma e o conteúdo dos relatórios nacionais a serem apresentados ao CESCER pelos países signatários do Pidesc (E/C.12/1991/1) também apresentam uma extensa lista de indicadores, destacando a necessidade de se prover estatísticas detalhadas sobre as condições de moradia nos países, a existência de leis que afetem o direito à moradia, bem como as medidas adotadas pelo Estado para colocar em prática esse direito. As diretrizes citam especificamente o número de pessoas e famílias sem teto, as pessoas com condições de moradia inadequadas e sem acesso a serviços de infra-estrutura urbana, os moradores em assentamentos informais, os sujeitos a despejos forçados, as pessoas cujos gastos com moradia são superiores à sua capacidade de pagamento e as pessoas em lista de espera para obter moradia, dentre outros. Mais recentemente, o Programa das Nações Unidas para os Direitos Humanos também estabeleceu um conjunto de 15 indicadores para o monitorar o direito à moradia, divididos em nove elementos básicos: habitabilidade, acessibilidade a serviços, acessibilidade econômica, segurança da posse, população sem teto, população em favelas, despejos forçados, marco legal e marco institucional da política habitacional.

#### 4 O direito à moradia nas cidades brasileiras

Para o monitoramento do alcance do direito à moradia nas cidades brasileiras, além da revisão da legislação apresentada na seção 2 deste artigo, utilizou-se uma série de 16 indicadores quantitativos. Procurou-se compatibilizar as recomendações metodológicas contidas nas diretrizes da ONU com a disponibilidade de informações sobre moradia existentes na Pnad e outras bases de dados do IBGE, adaptando os indicadores recomendados à realidade socioeconômica do Brasil. Para verificar a conformidade com os princípios de igualdade de oportunidades e de não-discriminação no acesso à moradia adequada para todos, apresentam-se os indicadores com os recortes de gênero, raça, faixa etária e nível de renda. O horizonte temporal analisado engloba o período 1992-2004.

Como *proxy* para a população sem teto utilizou-se as pessoas residentes em domicílios urbanos improvisados.<sup>7</sup> As pessoas residentes em setores especiais de

7. Domicílio localizado em unidades sem dependência destinada exclusivamente à moradia, tais como: loja, sala comercial, prédio em construção, embarcação, carroça, vagão, tenda, barraca, gruta etc., que estivesse servindo de moradia.

aglomerados subnormais foram usadas como *proxy* para favelas e os residentes em domicílios urbanos do tipo cômodo como *proxy* para cortiços. A população com insegurança da posse foi aproximada pelo número de moradores urbanos com irregularidade fundiária.<sup>8</sup>

A acessibilidade econômica da moradia foi medida pela proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com ônus excessivo com aluguel, i.e, aquelas pessoas que comprometem mais de 30% da renda domiciliar com o pagamento do aluguel. Para a análise da dimensão de habitabilidade utilizou-se a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com: *i*) adensamento excessivo (mais de 3 pessoas por dormitório); *ii*) paredes e tetos feitos de materiais duráveis;<sup>9</sup> e *iii*) banheiro de uso exclusivo do domicílio. Para medir o acesso aos serviços, equipamentos e infra-estrutura urbana foram considerados indicadores relativos à proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos que: *i*) usam predominantemente gás ou luz elétrica no fogão; *ii*) possuem iluminação elétrica etc.; e *iii*) têm acesso a cada um dos serviços de saneamento básico isoladamente, bem como com acesso simultâneo a água canalizada de rede geral, esgoto de rede geral ou fossa séptica e coleta direta ou indireta de lixo, que é considerado o padrão de saneamento básico adequado para as áreas urbanas. Por último, construiu-se um indicador para medir a proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas, retirando-se da população total os residentes em domicílios classificados como precários pelos critérios do UN-Habitat.<sup>10</sup>

A análise dos indicadores mostra que houve uma sensível melhoria nas condições de moradia da população brasileira residente em áreas urbanas entre 1992 e 2004, pois 13 dos 15 indicadores utilizados apresentaram performance positiva, como se pode ver na tabela 1. Os indicadores de saneamento básico apresentaram os melhores desempenhos, seja quando se analisam os serviços de água, esgoto e lixo separadamente seja quando nos referimos ao acesso simultâneo aos três tipos de serviços, passando de 57,4%, em 1992, para 70,8%, da população em 2004. O número absoluto de pessoas residentes em domicílios adensados também sofreu uma redução de 13,8%. Alguns indicadores apresentam percentuais de cobertura bastante elevados como é o caso da proporção da população com acesso a banheiro de uso exclusivo, paredes e tetos duráveis, coleta de lixo, energia elétrica e gás ou eletricidade para cocção, com níveis de adequação superiores a 95,7%. Um ponto negativo a observar é que a moradia ficou menos acessível face à renda da população, causando um aumento na proporção da população urbana que sofre de ônus excessivo com aluguel de 1,7%, em 1992, para 3,5%, em 2004, onerando, sobretudo, a população de baixa renda residente nas principais regiões metropolitanas.

---

8. Moradores de domicílios próprios em terreno de terceiros ou pessoas com "outra condição de moradia."

9. Para as paredes, são considerados materiais duráveis a alvenaria e a madeira aparelhada. Para o teto, os materiais duráveis são: laje de concreto, telha e madeira.

10. 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 (aglomerado subnormal); e irregularidade fundiária

TABELA 1

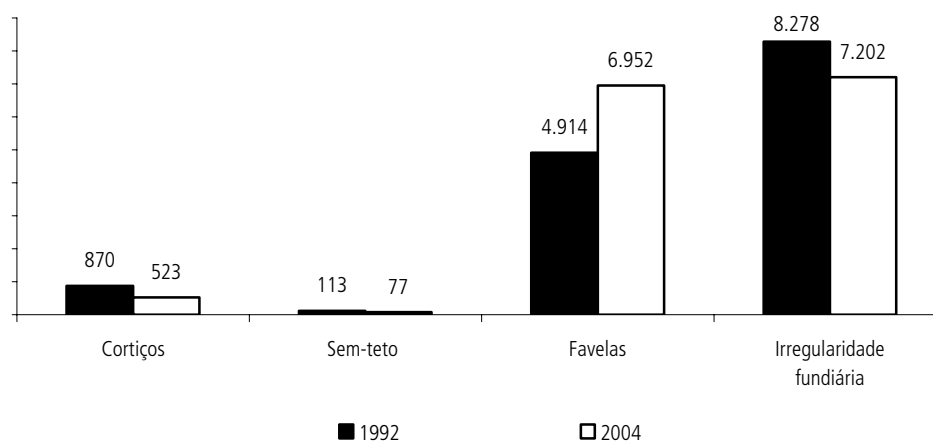
**Percentual da população urbana, segundo condições de moradia – Brasil, 1992-2004**

Indicador	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	Varição percentual (1992-2004)
Saneamento básico adequado (água, esgoto e lixo)	57,4	59,4	60,8	64,3	65,5	67,4	68,6	68,4	69,5	70,2	70,8	63,77
Água canalizada interna de rede geral	82,3	83,0	84,5	87,1	86,6	87,8	88,5	87,7	88,6	88,8	89,5	44,54
Esgoto de rede geral ou fossa séptica	64,2	66,0	67,0	70,9	70,4	72,1	72,9	73,1	74,2	74,9	75,5	56,13
Banheiro de uso exclusivo	90,4	91,7	92,7	93,5	93,8	94,7	95,3	95,1	95,8	96,3	96,9	42,35
Coleta direta ou indireta de lixo	79,8	83,2	85,1	86,0	89,5	91,4	93,0	94,3	95,4	96,0	95,7	59,41
Ônus excessivo com aluguel	1,7	1,5	4,4	4,7	5,0	4,8	4,7	4,2	4,0	3,8	3,5	176,16
Irregularidade fundiária	7,3	6,1	6,2	5,9	5,8	6,0	5,8	5,7	5,2	5,1	4,8	-12,99
Adensamento excessivo	15,7	14,7	13,2	13,5	12,3	11,8	11,0	11,1	10,5	9,8	9,8	-13,77
Energia elétrica para iluminação	97,4	97,9	98,5	98,9	99,0	99,1	99,2	99,2	99,4	99,5	99,6	35,96
Gás ou energia elétrica para cocção	94,8	94,7	96,3	97,5	97,4	97,7	97,5	97,2	96,7	95,6	96,3	34,91
Teto e paredes permanentes	82,6	83,3	84,4	84,7	85,7	86,0	86,6	87,6	88,4	88,7	87,8	28,48
Parede permanentes (alvenaria ou madeira aparelhada)	93,9	94,3	94,6	98,5	95,6	95,4	95,8	96,4	96,8	97,2	96,8	29,07
Teto permanente (laje de concreto, telha ou madeira aparelhada)	95,9	96,0	96,4	96,2	96,4	96,8	97,0	97,7	98,0	98,0	97,7	24,56
Aglomerados subnormais (favelas)	4,3	4,3	4,4	4,3	4,4	4,2	4,3	4,6	4,6	4,6	4,6	41,45
Condições de moradia adequadas	48,0	50,0	51,5	53,3	54,7	56,4	57,8	57,9	59,2	59,8	60,4	67,31

Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad-IBGE, 1992 a 2004

No que diz respeito aos indicadores de informalidade habitacional verificou-se que ocorreu uma queda de 347 mil no número de pessoas residentes em cortiços; de 36 mil, no número de moradores de rua; e de quase 1,1 milhão no número de pessoas com irregularidade fundiária. Contudo, não foi possível deter o crescimento da população favelada, que apresentou um aumento de mais de 2 milhões de pessoas em termos absolutos. A proliferação de favelas e outros assentamentos informais, que correspondem acerca de 4,6% da população urbana e estão concentrados principalmente nas metrópoles e nos municípios de grande porte, acarreta graves conseqüências econômicas, sociais e ambientais para as cidades brasileiras.

GRÁFICO 01

**Pessoas em assentamentos informais por tipo de informalidade – Brasil, 1992-2004**

Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad, 1992 e 2004.

No geral, verificamos que ocorreram avanços significativos no alcance do direito à moradia para o conjunto da população brasileira, pois a proporção da população residente em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentou mais de 12 pontos percentuais: de 48% para 60,4%. Essa melhoria nas condições de moradia reflete os esforços empreendidos pelos três níveis de governo por meio de programas e legislações. Outro ponto positivo a enfatizar diz respeito à diminuição

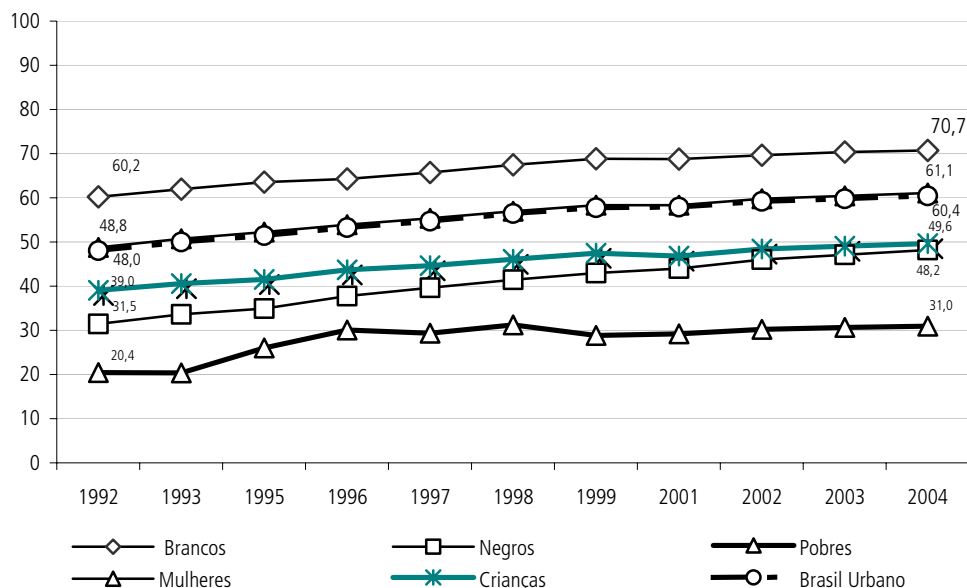


das desigualdades entre brancos e negros no acesso à moradia adequada. De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE em 2004, mais de 81,3% dos municípios possuíam programas ou ações habitacionais: 34,3%, oferta de lotes; 19,8%, urbanização de assentamentos; 16,2%, regularização fundiária; 43,5%, oferta de materiais de construção; e 66,5%, construção de unidades habitacionais. São especialmente importantes para a consecução do direito à moradia adequada para todos as ações de habitação, saneamento, urbanização e regularização fundiária em quilombos, áreas indígenas, reservas extrativistas, assentamentos da reforma agrária e assentamentos urbanos informais. Somam-se a essas ações aquelas relacionadas ao desenvolvimento urbano, como é o caso da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (PDP).<sup>11</sup>

Entretanto, apesar dos avanços obtidos, o grau de alcance do direito à moradia no Brasil ainda é bastante desigual entre os diferentes grupos socioeconômicos. A população negra (pretos e pardos), os pobres (renda domiciliar *per capita* até ½ salário mínimo), as crianças (pessoas com até 12 anos de idade) os moradores de assentamentos informais apresentam piores condições de moradia do que a média da população brasileira. Para dar uma idéia da dimensão das desigualdades raciais que ainda persistem, enquanto o grau de adequação das condições de moradia entre a população branca é de 70,7%, entre os pretos e pardos é somente 48,2%. Entre a população pobre o grau de adequação é de apenas 31%, ao passo que 78,7% da população que ganha mais de 5 salários mínimos vive em domicílios adequados. As crianças também apresentam níveis de adequação das condições de moradia inferiores aos das demais faixas etárias (49,6%). Por sua vez, não foram observadas diferenças significativas entre as condições de moradia de homens e mulheres.

GRÁFICO 2

**Moradores com condições de moradia adequada – Brasil, 1992-2004**



Fonte: Disoc/Ipea, a partir de microdados da Pnad, 1992-2004.

11. Segundo a Secretaria de Programas Urbanos, cerca de 88% dos municípios obrigados a elaborar o PDP estão em processo de conclusão ou em andamento (SNPU, 2006).

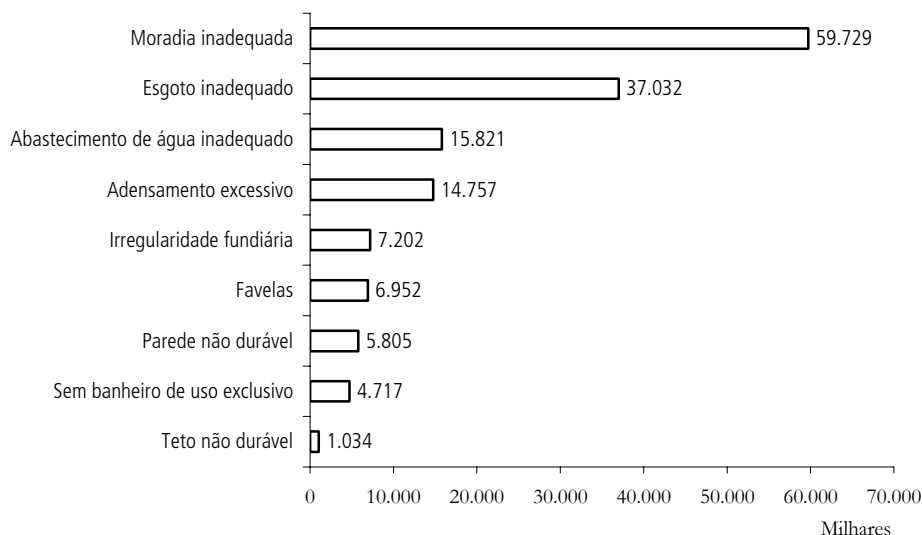
Mesmo com o direito à moradia presente entre os deveres do Estado constantes da Constituição Federal e de outros normativos legais, ainda existe no país uma vasta gama de necessidades habitacionais não satisfeitas, configurando violações do direito à moradia, que incidem, sobretudo, nas camadas mais pobres da população. Nas áreas urbanas brasileiras ainda há 59,7 milhões de brasileiros que convivem com pelo menos um tipo de inadequação habitacional, como se pode ver no gráfico 2.

GRÁFICO 2

**População urbana com condições de moradia inadequadas, por tipo de inadequação**

**Brasil, 2004**

(Em mil pessoas)



Fonte: Ipea/Disoc a partir de microdados da Pnad 2004.

## 6 Conclusão

O governo Brasileiro tem dado importantes passos para o alcance do direito à moradia no Brasil. Na esfera internacional, o Brasil ratificou os principais pactos, convenções e declarações da ONU que incluem o direito à moradia como uma parte indissociável para o alcance dos direitos humanos. No âmbito legislativo nacional, destaca-se a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais mínimos da população pela Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000 e a homologação do Estatuto da Cidade, que introduziu diversos instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade e para a regularização fundiária de assentamentos informais e a gestão democrática e participativa da cidade.

Os avanços na legislação e os esforços de investimento realizados pelos três níveis de governo nas áreas de habitação e saneamento ocasionaram a implementação gradual e progressiva do direito à moradia no Brasil, com a proporção de pessoas residindo em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas aumentando, de 48%, em 1992, para 60,4%, em 2004. Contudo, apesar dos resultados positivos alcançados, o direito à moradia ainda não está acessível a todos os cidadãos brasileiros, pois cerca de 2/5 da população do país apresentam condições de moradia precárias. Os princípios da igualdade e da não-discriminação no direito à moradia também ainda não foram alcançados, pois as desigualdades no acesso à moradia adequada entre os grupos raciais e

os estratos socioeconômicos ainda são bastante elevadas, com os problemas habitacionais recaindo, principalmente, sobre a população negra e pobre, que apresenta baixa capacidade de pagamento pela moradia e menor acesso a serviços urbanos. A persistência de um número elevado de necessidades habitacionais insatisfeitas nos grupos de renda mais baixos exigirá um aumento substancial dos investimentos por parte dos três níveis de governo, notadamente nos setores de habitação de interesse social, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e aumento da cobertura de saneamento básico, sobretudo esgotamento sanitário.

Por último, cabe ressaltar que uma das principais dificuldades para a construção dos indicadores foi a ausência de um censo específico sobre o habitação, forçando-nos a utilizar *proxies* que, na maioria das vezes, subestimavam as dimensões dos problemas habitacionais brasileiros. Especialmente difíceis de construir foram os indicadores relativos a pessoas em favelas e cortiços, moradores de rua e pessoas com insegurança da posse, pois não há dados quantitativos precisos sobre o grau de informalidade habitacional que prevalece no país. Assim, para que possamos dispor de estatísticas adequadas para monitorar o direito à moradia no Brasil recomenda-se ao IBGE, ao Ministério das Cidades e aos diversos institutos de pesquisa e planejamento governamental juntar esforços no sentido de ampliar o leque de informações disponíveis sobre as condições de moradia no país.

### Referências

- BRASIL. Lei Federal nº 6.766 de dezembro de 1979. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Constituição Federal do Brasil. 1988. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.785 de janeiro de 1999. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de julho de 2001. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2220 de setembro de 2001. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.406 de janeiro de 2002. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 31 de março de 2005. Ministério das Cidades: Brasília, Conselho das Cidades, 2005.
- \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 292 de abril de 2006. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. Informativo Plano Diretor Participativo, número 05. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2006.
- CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). Sources No. 4: Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards., Genebra: UN-Habitat/Cohre, 2000.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 1992-2004*. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- MASCARENHAS, L. M. de A. A função sócio-ambiental da propriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 10, n. 876, 26 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7567>>. Acesso em: 28 abr. 2006.
- MORAIS, M. da P. *The Housing Conditions in Brazilian Urban Areas during the 1990's*. Ipea, Brasília: abril de 2005 (Texto para Discussão, n. 1.085).

- OSÓRIO, L. *Direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Fórum de Reforma Urbana, 2003.
- SAULE JÚNIOR, N.; CARDOSO, P. de M. *O direito à moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Urban Indicators Guidelines: monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004.
- UN-HABITAT; OHCHR. *Expert Group Meeting on Housing Rights Monitoring*. Genebra: UN-Habitat; OHCHR, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Monitoring housing rights: developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing*. Nairobi: UN-Habitat; OHCHR, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Slums of the World: the face of urban poverty in the New Millennium*. Nairobi: UN-Habitat, 2003.