

# 3

• Artigo

## O direito à moradia adequada à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma discussão a partir das perspectivas do ODS n. 11 e da Habitat III

*The right to adequate housing in the light of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a discussion from the perspectives of ODS n. 11 and the new urban agenda*

Ricardo Libel Waldman\*  
Vanessa Bueno Sampaio\*\*

**Resumo:** O direito à moradia constitui-se em elemento essencial para a realização do princípio da dignidade da pessoa humana e da qualidade plena de vida. É uma peça-chave na vida humana, pois proporciona a obtenção de outros direitos fundamentais e humanos. Este artigo expõe os aspectos essenciais da evolução do direito à moradia até a aquisição do seu adjetivo *adequada*. Demonstra quais são os elementos básicos do direito à moradia, à luz do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), do Comentário n. 4 do Comitê da ONU, e os novos aspectos da sustentabilidade após os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) de 2015 e a Nova Agenda Urbana, *Habitat III*. Para tanto, utilizam-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

\* Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela UFRGS. Doutorado em Direito pela UFRGS. Professor no Mestrado em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – *Laureate International Universities*. Professor na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Membro da Comissão Mundial de Direito Ambiental da União Internacional para Conservação da Natureza.

\*\* Mestra em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis – *Laureate International Institutes*, Porto Alegre – RS. Mestranda em Mediação e Arbitragem, Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral pela Universidade Anhuaguera-Uniderp. Pós-Graduada em Direito Público com Ênfase em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes. Graduação em Direito pelo Centro Universitário Curitiba.

**Palavras-chave:** Moradia adequada. Sustentabilidade. Direitos humanos. Meio ambiente.

**Abstract:** The right to housing is an essential element for the realization of the principle of human dignity and quality of life. Is a key piece in human life, which provides obtaining of other fundamental rights and humans. This article exposes the essential aspects of the evolution of the right to housing, to the acquisition of the quality *adequate*. Demonstrates the basic elements of the right to housing in the light of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the commentary of paragraph 4 of the UN Committee, and, their new aspects of sustainability after the Sustainable Development Goals (SDG) of 2015 and the new Global Agenda, Habitat III. To do so, deductive method was applied and bibliographical research done.

**Keywords:** Adequate housing. Sustainability. Human rights. Environment.

## 1 Introdução

O ser humano tem necessidades básicas relacionadas a bens materiais e morais, as quais precisam ser satisfeitas para que possa ter o exercício pleno da cidadania e da dignidade. Nesse sentido, a *casa* é o local onde ele pode recuperar suas energias, proteger-se do frio ou do calor, de desastres naturais, encontrar paz e ter intimidade. Assim, é o lugar em que o ser humano encontra a estrutura necessária para a obtenção de outros direitos fundamentais e humanos.

Porém, em que pese a importância da moradia, o número de assentamentos irregulares e pessoas vivendo sem qualquer teto, ou em condições precárias de vida é exacerbado. Essas pessoas perdem seus direitos básicos de dignidade por não terem um local onde se abrigarem das ingerências externas, afetando, negativamente, o princípio do desenvolvimento sustentável em seu triplo aspecto: ambiental, social e econômico.

A atualidade do tema se manifesta, por exemplo, no item 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs): “11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”. (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Tal objetivo é o reconhecimento pela comunidade internacional de que o direito à moradia adequada, como preconizado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (Pidesc) e das observações gerais do Comitê

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, ainda não está sendo realizado para todos.

Desse modo, o presente artigo objetiva contribuir para uma interpretação atualizada do direito à moradia, integrando, na construção de seu conteúdo, dois recentes desenvolvimentos do Direito Internacional: os ODSs, de 2015 e a Nova Agenda Urbana (*Habitat III*), de 2016.

O método utilizado é o dedutivo, que parte de um conceito geral de direito à moradia para definir suas características mais específicas.

Para tanto, apresenta, de maneira breve, um histórico do direito à moradia, o que se faz na seção 2, seu conceito e características combinando elementos do Pidesc, dos ODSs e da Nova Agenda Urbana, o que é feito na seção 3, para, na seção 4, apresentar conclusões sem o propósito de esgotar qualquer tópico apresentado. Pretende-se, assim, expor o tratamento do direito à moradia no Pidesc, e como esse direito está abarcado pelos ODSs e pela Nova Agenda Urbana, participando do início de um debate que deve ainda ser muito aprofundado.

## 2 História do direito à moradia

Desde os primórdios, o ser humano encontra, na moradia, os elementos mínimos para sua sobrevivência. A *casa* é o local onde ele pode conviver em paz com seus próximos, curar-se de doenças, ter conforto, intimidade e viver em segurança. Afinal, o desenvolvimento da espécie exige o acesso mínimo a certos bens materiais, sendo que a moradia adequada é uma condição fundamental ao exercício pleno da personalidade e da cidadania.

Esse direito é tão importante ao exercício da personalidade e da cidadania porque, uma vez garantido, acaba por contribuir, também, ao acesso a outros direitos humanos sociais como: educação, saúde e lazer.<sup>1</sup> Portanto, a noção de moradia ultrapassa seu aspecto físico de local de abrigo e repouso, alcançando os ambientes físico e psicológico, que possibilitem o desenvolvimento e as necessidades básicas do ser.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MASTRODI, Josué. Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. Curitiba: *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, jan./jun. 2015.

<sup>2</sup> MONTEIRO, Vitor A. *Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 185.

A conquista dos direitos de primeira-geração influenciou diretamente na qualidade de vida das pessoas, garantindo aspectos fundamentais da dignidade humana. Segundo Comparato, a concessão de liberdades negativas, por meio dos direitos civis e políticos, como fruto do marco histórico das Revoluções Inglesa e Francesa, repercutiu na ascensão do indivíduo, com base em uma igualdade formal; todavia, a perda da proteção familiar, estamental ou religiosa, tornou-o muito mais vulnerável às vicissitudes da vida. O indivíduo que, por alguma razão, ficasse sem sustento, por exemplo, não tinha apoio algum, visto que as instituições que viabilizavam alguma forma de solidariedade foram enfraquecidas, e novas instituições não assumiram o seu lugar. Conseqüentemente, o direito à moradia acaba inserido na chamada “segunda-dimensão dos direitos fundamentais” a partir de meados do século XX, como resposta da sociedade aos direitos de primeira-dimensão.<sup>3</sup> Saúde, trabalho, previdência e moradia deveriam ser garantidos pelo Estado eis que, se tais direitos não fossem garantidos por ele, os indivíduos, em especial os mais frágeis socialmente, ficariam sem apoio e, conseqüentemente, sem condições de obter os demais direitos fundamentais e humanos.

Assim, se observa que os direitos de segunda-dimensão, chamados pelo Pidesc de direitos econômicos, sociais e culturais, buscam a igualdade material.

Apesar da forte característica de direito social, em sua dimensão positiva, é informado pelos princípios da solidariedade, da igualdade material e do Estado Social. O direito humano à moradia também possui uma dimensão negativa relacionada com os direitos de liberdade, de igualdade formal e do Estado de Direito. Trata-se, por exemplo, de um direito de não ser privado de moradia sem o devido processo. Ainda: apesar de ser um direito autônomo, no relacionamento com os direitos sociais, o direito à moradia aproxima-se do direito à saúde (habitação livre de doenças), ao passo que, nos direitos de liberdade, há destaque ao direito de propriedade conforme Benacchio.<sup>4</sup> Importante é destacar, desde já, que o direito à moradia não se confunde com o direito de propriedade, embora o primeiro possa ser exercido através do segundo.

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 53.

<sup>4</sup> BENACCHIO, Marcelo. *Art. 11: Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Curitiba: Clássica, 2013. p. 191.

O problema da falta de moradia adequada alcança a grande maioria dos Estados do mundo, ricos ou não. Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, mesmo os problemas sendo especialmente graves nos países em desenvolvimento, que enfrentam dificuldades com a reserva de recursos e de outras índoles, foi constatado que existem problemas de falta de moradia e a existência de moradias não adequadas em sociedades desenvolvidas economicamente.<sup>5</sup>

No entanto, o problema acerca da habitação é diferente nos países em desenvolvimento e nos já desenvolvidos. Nos países do Norte, os temas centrais são: habitação social, controle no aluguel, questões de disponibilidade, confronto e prevenção de discriminação na habitação e participação do locatário; no Sul, a demarcação de terras e o desenvolvimento para habitação, a segurança dos posseiros, o acesso do cidadão a material de construção, o financiamento em serviços sociais e seus direitos de participação no processo habitacional.<sup>6</sup>

Após a Segunda Guerra, a noção de direito à moradia foi desenvolvida nos âmbitos interno e internacional. Foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral da ONU, reunida em Paris, em 10 de dezembro de 1948, em seus arts. De 22 a 27, que, pela primeira vez, a ordem internacional reconheceu os direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia. A Declaração Universal visava a fundar um ordenamento jurídico-internacional centrado no valor fundamental e global da primazia da dignidade humana, ou seja, da pessoa como um fim em si mesma.<sup>7</sup>

O direito humano à moradia encontra-se exposto na declaração de direitos, no art. XXV, 1º:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis,

---

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 21.

<sup>6</sup> ZANETTE, Valéria. Direito humano à habitação condigna. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p.71.

<sup>7</sup> ABREU, João. M. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática Judicial. São Paulo: *Revista Direito GV*, v. 7, n. 2, p. 25, jul./dez. 2011.

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).<sup>8</sup>

A partir do seu reconhecimento na declaração, o direito à moradia passou a constar de diversos tratados e documentos internacionais, tendo como seu marco mais importante o Pídesc, de 1966, no art. 11, §1º, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, principal objeto de estudo deste trabalho.<sup>9</sup>

Vale lembrar que, em 1966, em um momento de certo degelo das relações internacionais entre os blocos capitalista e comunista, foi adotado e posto à disposição pela Assembleia Geral da ONU, além do Pídesc, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP).<sup>10</sup> Juntos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os dois pactos formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos, com alcance universal, incluindo várias espécies de direito.<sup>11</sup>

Segundo Benacchio,<sup>12</sup> o art. 11 do Pídesc criou a obrigação de fazer para a Comunidade Internacional, os Estados e, na verdade, para o conjunto dos seres humanos, consistente em conceder a qualquer pessoa a possibilidade de obter o necessário para seu desenvolvimento, especificamente nos campos da alimentação, da moradia e do vestuário, observada a implementação contínua desses direitos na concretização da dignidade humana de todos.

O art. 11, § 1º do Pacto anuncia:

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

---

<sup>8</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

<sup>9</sup> PACTO Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)

<sup>10</sup> RAMOS, André C. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 28.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>12</sup> BENACCHIO, Marcelo. *Art. 11: comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Curitiba: Clássica, 2013. p. 183.

Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Em que pese a importância do reconhecimento do direito à moradia pelo Pidesc, Sarlet<sup>13</sup> conclui que, no plano das convenções regionais, anteriores ou posteriores ao Pacto, houve maior timidez ou cautela. Vejamos: a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950) e a Carta Social Europeia (1961) não reconhecem expressamente o direito à moradia, e a Carta da Comunidade Europeia sobre Direitos Fundamentais Sociais (1989), por sua vez, refere apenas a necessidade de medidas positivas para a proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência, incluindo a moradia.

No plano internacional, merecem destaque, no final do século XX, em relação ao tema, dois documentos elaborados pela ONU: Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, de 1976 e a Agenda Habitat II em 1996, em Istambul – Turquia. Esse último especifica a necessidade de aplicação progressiva do direito, a responsabilização dos Estados-membros e dá diretrizes sobre extensão do conceito de moradia adequada. No Brasil, o direito à moradia foi expressamente elevado ao *status* de direito fundamental-social pela Emenda Constitucional n. 26/2000, com sua inserção no *caput* do art. 6º da Constituição brasileira.

No ano de 2015, entre os dias 25 e 27 de setembro, a ONU em conjunto com os principais líderes mundiais, criou os 17 ODSs, que visam a designar, em modelo global com universalidade, igualdade, esforço conjunto, menos pobreza e mais respeito ao meio ambiente. Nesse contexto, o ODS de n. 11 dispõe: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.” Ou seja, há uma política global para os assentamentos urbanos, considerando os aspectos ecológicos, econômicos e sociais da cidade.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> SARLET, Ingo W. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, p. 2, 2008.

<sup>14</sup> HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes. *Current Opinion In Environmental Sustainability*, v. 20, p. 73-74, jun. 2016.

Com a maioria da população vivendo em cidades, o planejamento urbano, no âmbito da política internacional, deixa de tratar matéria sobre como integrar os pobres em cidades que, no geral, funcionam bem, caso das Agendas Habitat I e II, para discutir como tornar a integrar a cidade no conjunto dos ecossistemas. O ODS n. 11 e a Agenda Habitat III são expressão dessa mudança de paradigma.<sup>15</sup> Essa última Agenda, que estava em discussão em 2015, foi adotada no mês de outubro de 2016, em Quito<sup>16</sup> e indica que a projeção para 2050 é de que a população urbana dobrará, trazendo, com isso, impactos humanitários e ambientais.

Apesar de sua taxatividade constitucional-internacional, o direito à moradia não tem tido efetividade, para há uma série de violações a direitos humanos reconhecidos pelas comunidades internacionais que envolvem a moradia condigna. O Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais problematiza que, apesar de a comunidade internacional reafirmar com frequência a importância do direito à moradia adequada, ainda existe um abismo preocupante entre as normas descritas no art. 11, §1º do PIDESC e a situação reinante em muitas regiões do mundo, dentre elas, o Brasil.<sup>17</sup>

Apesar do aumento de programas de habitação popular no mundo, nos últimos anos, eles não são em número suficiente e não atendem bem àqueles que seriam seus beneficiários em vista de problemas como: preço, distância do mercado de trabalho e ausência de infraestrutura.<sup>18</sup> Os atuais programas têm como características utilizarem-se da dinâmica do mercado, o que não garante custo acessível no longo prazo.<sup>19</sup> Os residentes urbanos que mais sofrem com falta de segurança de propriedade somam, aproximadamente, 1 bilhão de pessoas pobres que vivem em favelas ao redor do mundo.

---

<sup>15</sup> PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. *World Development*, v. 78, p. 532, 2016:

<sup>16</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. *HABITAT III*, 2016. p. 3.

<sup>17</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 21.

<sup>18</sup> BUCKLEY, R. M.; ACHILLES, K.; WAINER, L. Addressing the housing challenge: avoiding the Ozymandias syndrome. *Environment and Urbanization*, v. 28, n. 1, p. 120, abr. 2016. Doi: 10.1177/0956247815627523.

<sup>19</sup> HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes. *Current Opinion In Environmental Sustainability*, v. 20, p.73-74, jun. 2016.

Mais de 930 milhões de pessoas vivem em favelas nos países em desenvolvimento, onde constituem 42% da população urbana. Essa proporção é particularmente elevada na África Subsaariana, onde moradores de favelas compõem 72% da população urbana, e no sul da Ásia, onde representam 59%.<sup>20</sup>

Geralmente os moradores de favelas não têm segurança relativa à posse, tornando-os vulneráveis a remoções forçadas, ameaças e outras formas de assédio. Os relatórios da ONU -*Habitat* mostram que cerca de 2 milhões de pessoas (a maioria é de moradores de favelas), são despejados à força a cada ano. “Os efeitos de despejos forçados em moradores de favelas são muitas vezes desastrosos, deixando-os sem-teto e forçando-os cada vez mais baixo nos limites da pobreza.”<sup>21</sup>

É comum haver ocupações irregulares nas cidades, as quais são decorrência da necessidade de moradia pelas famílias pobres e do desinteresse estrutural do Estado e da sociedade civil na promoção de políticas habitacionais visando à implementação desse direito em melhores condições. A principal causa de formação desse problema são políticas públicas inconsistentes, planejamentos urbanos e rurais inadequados, juntamente com o grande crescimento demográfico que tem resultado no aumento da pobreza no mundo, principalmente nas grandes cidades e periferias, trazendo, consigo, inúmeros problemas, como, por exemplo, a falta de habitação.<sup>22</sup>

Dentre outras características, as dificuldades enfrentadas na efetivação do direito à moradia adequada têm dimensões ambientais eis que tal moradia deve ter acesso à água potável e ao saneamento básico.<sup>23</sup> Nesse sentido, vai o ODSs n. 6: “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.”<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. *HABITAT III*, 2016. p. 21.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> ABREU, João. M. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. São Paulo: *Revista Direito GV*, v. 7, n. 2, p. 394, dez. 2011.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). In: SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 33.

<sup>24</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. *HABITAT III*, 2016. p. 21.

A Agenda Habitat III conclama para uma nova forma de gestão urbana que reforce, no que tange à habitação popular, as dimensões de resiliência e sustentabilidade, no mesmo sentido da ODS 11, *caput*.<sup>25</sup> Por vezes, ainda, pode haver conflito entre a proteção do meio ambiente e a do direito à moradia, como quando populações carentes ocupam para fins de habitação áreas de preservação ambiental.<sup>26</sup> Uma interpretação mais adequada do direito à moradia, portanto, precisa estar de acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável em sua tríplice dimensão: ambiental, social e econômica. O desenvolvimento sustentável requer a garantia do direito à moradia, que é, claramente, um aspecto social da sustentabilidade, que consta do já citado ODS n. 11.1. Mas a garantia do direito à moradia não pode inviabilizar o acesso à água potável e ao saneamento, assim como as cidades e os assentamentos humanos devem ser sustentáveis e resilientes (ODS n. 11, *caput*) reduzindo o impacto ambiental *per capita* das cidades. (ODS n. 11.6). No aspecto econômico as relações devem ser positivas integrando as necessidades urbanas, periurbanas e rurais, permitindo o desenvolvimento econômico de todos. (ODS n. 11.8).

A forma de implementação desses objetivos quanto à moradia depende da pesquisa, ainda deficitária, nos países em desenvolvimento, sobre o estágio em que se encontra o atendimento ao direito à moradia e as formas de sua efetivação, além de outras complexidades como a diversidade de pontos de vista dos vários atores no processo.<sup>27</sup>

A efetivação desse direito envolve o conhecimento do seu conceito e a definição, para, então, lograr êxito na sua aplicação.

---

<sup>25</sup> HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes. *Current Opinion In Environmental Sustainability*, v. 20, p. 78, jun. 2016.

<sup>26</sup> JUNIOR, Nelson S. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro: Ordenamento Constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997. p. 62.

<sup>27</sup> HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes. *Current Opinion In Environmental Sustainability*, v. 20, p. 74, jun. 2016.

### 3 O conceito de moradia adequada

Em que pese a existência de outros documentos sobre moradia adequada, o Pidesc é tido como o mais amplo e mais importante, motivo pelo qual será referência central deste artigo.

O art. 11, §1º do Pidesc traz à tona o conceito de moradia adequada; no entanto, não há uma definição do que seria adequado, ficando aos estudiosos e à sociedade essa definição. A ONU, a partir dos informes fornecidos pelos Estados-Membros, produziu um documento formado pela compilação de observações e recomendações gerais adotadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido por “Comentários Gerais da ONU”.

O objetivo do comentário é tecer esclarecimentos sobre os temas do pacto, para facilitar sua aplicabilidade universal. Suas observações gerais equivalem, na prática, à jurisprudência e às diretrizes de aplicação do pacto.

No que tange ao referido art. 11, § 1º, o Comentário Geral n. 4 trata especificamente do direito à moradia adequada, e o Comentário n. 7 discorre sobre a moradia adequada nos casos de remoção forçada. De acordo com o comitê, o direito à moradia adequada consiste no direito de viver em paz, com segurança e dignidade, não podendo ser interpretado como o mero fato de a pessoa ter um teto sobre sua cabeça. Assim, ele pode ser observado por um duplo viés. Primeiro: o direito à moradia adequada se constitui em um conjunto de elementos que proporcionam sua adequação, abrangendo outros direitos humanos elencados no próprio Pidesc. Portanto, a dignidade da pessoa humana, da qual derivam os direitos do pacto, exige que o termo *moradia* seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger todas as pessoas, independentemente de raça, sexo ou poder econômico. O segundo viés do direito à moradia refere-se à própria estrutura, que significa dispor de um local adequado para asilar-se com segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica, acesso ao trabalho com custo moderado.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

De acordo com o comitê, o conceito de *moradia adequada* tem diversas particularidades dependendo do local do Planeta, fatores especiais que devem ser levados em consideração para a configuração de *adequado* ou não. Portanto, devem ser consideradas particularidades: economia, a sociedade, a cultura, o clima, a ecologia, outras. Dentre esses elementos, algumas características essenciais (que serão tratadas nos próximos tópicos deste artigo) devem estar presentes em todos os casos, quais sejam: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural.

Por sua vez, de modo a confirmar as particularidades do direito à moradia, a doutrina refere que não há uma definição universal única do direito à habitação nos instrumentos internacionais e nem na grande maioria dos ordenamentos internos. O direito à habitação se apresenta de diversas formas pelo mundo, com diferenciações como as citadas, entre os países do Norte e do Sul do globo.<sup>29</sup>

A Relatoria Especial da ONU traz o conceito de direito à moradia adequada na Agenda Habitat II,<sup>30</sup> em seu parágrafo 60:

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual.

Segundo Parnell,<sup>31</sup> a Conferência de Istambul (Habitat II) confirmou o comprometimento com o direito à moradia adequada. No entanto,

---

<sup>29</sup> ZANETTE, Valéria. *Direito humano à habitação condigna*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 75.

<sup>30</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996. p. 34.

<sup>31</sup> PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. *World Development*, v. 78, p. 530, 2016:

concentrou-se, essencialmente, na gestão da urbanização nos países do Sul e principalmente nas classes mais pobres. Com o Habitat III, o conceito de moradia recebe forte influência do princípio da sustentabilidade. A nova agenda urbana se desenvolve, sobretudo, a partir dos ODSs de 2015, marca o papel das cidades em um contexto global e o modo pelo qual se refletem no meio ambiente. Finalmente, a pretensão de universalidade do conceito de moradia como impõem os direitos humanos é buscada oficialmente.<sup>32</sup>

Assim, a definição básica de direito à moradia tem uma dimensão ambiental muito clara, envolvendo um meio ambiente equilibrado, com tratamento de resíduos sólidos, acesso à água potável e ao saneamento básico, oriundos de conceitos da década de 1990. As próximas seções fazem a análise dos elementos que configuram esse direito, fundamentado pelos Comentários Gerais e observações feitas pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, mas também nos ODSs e na Nova Agenda Urbana.

#### 4 Sujeitos do art. 11, § 1º do Pidesc

O art. 11, §1º do Pidesc aponta dois sujeitos iniciais como partes. O primeiro, *sujeito passivo*, são os Estados-partes, que têm a obrigação de fazer (ou não), para proporcionar à sociedade o direito à moradia; o segundo, como *sujeito ativo* do direito, refere-se a “toda pessoa, para si próprio ou sua família”, que tem o poder de exigir o cumprimento do direito ao Estado.

Abre-se, portanto, discussão sobre que tipo de pessoa e família seria destinatária do direito. Seria adotado um conceito de família segundo a época de elaboração do pacto? Esse conceito seria universal? Segundo as observações feitas pelo comitê, o referido texto é resultado de uma escrita adotada pelo pacto em 1966, já ultrapassada. Na época de sua elaboração, o conceito de família restringia-se à família tradicional, formada pelo pai, com *pater* poder, e pela mãe com os filhos.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

Ainda de acordo com o comitê, o conceito de família tradicional, restritivo e discriminatório não pode mais ser adotado pelas comunidades internacionais e pelos países nas ordens internas. Ele pressupõe uma desigualdade entre o homem e a mulher, ou entre outros grupos, além de gerar uma limitação na aplicabilidade do direito às pessoas ou a lugares em que a cabeça da família é uma mulher ou qualquer outro grupo.<sup>34</sup> Portanto, o conceito de família deve ser interpretado de forma ampla. Tanto as pessoas individuais como a família devem ter direito à moradia adequada, independentemente de idade, sexo, situação econômica ou posição social. Livres de qualquer forma de discriminação, em consonância com o art. 2º, § 2º do próprio Pidesc, que trata de direito a não ser discriminado e do princípio da igualdade entre as pessoas.

Com o fim de garantir o direito à moradia, a lei deve proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra discriminação baseada em raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição.<sup>35</sup>

No que concerne aos sujeitos passivos, que têm como regra geral os Estados-Membros, o comitê conclui que para a correta aplicação do Pidesc, é importante que, além de respeitarem os direitos e as garantias das pessoas, proporcionem uma maneira pela qual elas possam gozar desses direitos e garantias, ou seja, que realizem atividades concretas, para que as pessoas possam desfrutá-los.

Ressalta-se que o direito à moradia não é interpretado no Direito Internacional como obrigação do Estado de fornecer habitação gratuita para todos que solicitam. É obrigação do Estado empenhar-se para que, dentro de todas as possibilidades ao seu alcance, assegure que todos tenham oportunidade de acesso à habitação adequada.<sup>36</sup> A função dos Estados-Membros é de certificar que o mínimo existencial de cada um dos direitos descritos no Pidesc seja garantido, sobretudo a moradia digna. Os Estados-Membros assumem obrigações jurídicas, sujeitas ao controle e à responsabilização na ordem internacional e na interna, e a omissão dessas demandas não pode ser tida como “meros deslizos na gestão político-administrativa”.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996. p. 34.

<sup>36</sup> ZANETTE, Valéria. *Direito humano à habitação condigna*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 73.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 192.

A Conferência Mundial de Viena de Direitos Humanos, de 1993 (parte II, § 98 da Declaração e Programa de Ação de Viena) recomendou um sistema de indicadores para medir o progresso no programa de realização dos direitos previstos no pacto e indicou a necessidade de elaboração de um protocolo facultativo de direitos econômicos, sociais e culturais que estabelecesse formas de exigir a implementação dos referidos direitos.<sup>38</sup>

Dito protocolo foi aprovado em 2008 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2008. Como conclui o Professor André Ramos, por meio da citada norma, “o desenvolvimento progressivo dos chamados direitos sociais e a escassez de recursos não podem mais escusar os Estados de serem responsabilizados pela não implementação de condições materiais mínimas para as populações”.<sup>39</sup> A aplicação do direito à moradia adequada, na forma do Pidesc (art. 2º, § 1º, do pacto), deve ser progressiva, uma vez que os Estados se obrigam a adotar medidas, até o máximo dos seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, gradativamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Apesar da ênfase dos Estados-Membros como sujeitos passivos da aplicação do direito, o relatório da ONU de Istambul refere que a provisão de habitação adequada para todos exige ação não apenas de governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo a iniciativa privada, as ONGs, as comunidades e autoridades locais e as organizações e entidades associadas à comunidade internacional.<sup>40</sup> A Nova Agenda Urbana (*Habitat III*) ainda reforça a participação dos governos subnacionais, os quais devem ser empoderados para implementar políticas coerentes de planejamento urbano. Em um contexto global de criação de condições favoráveis, os governos devem tomar medidas apropriadas para promover, proteger e garantir a realização plena e progressiva do direito à moradia adequada.<sup>41</sup>

Assim, analisados os sujeitos de aplicação do direito à moradia, é importante verificar as principais características desse direito, definidas pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

---

<sup>38</sup> RAMOS, André. C. *Processo internacional de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 327.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996. p. 34.

<sup>41</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. *Habitat III*, 2016. p. 7.

## 5 Principais características da moradia adequada

O conceito de *moradia adequada* tem diversas particularidades, pois fatores especiais devem ser levados em consideração, como: a economia, a sociedade, a cultura, o clima, a ecologia. Observando as peculiaridades, o Comentário n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define os requisitos mínimos e essenciais à moradia adequada, que foram confirmados e reforçados em 2016, na Conferência do *Habitat III* em Quito: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural.

Além dessas sete características apontadas pelo comitê, o *Habitat III* e os ODSs citam a sustentabilidade como um novo elemento essencial à moradia adequada. Essa inovação se concentra na premissa filosófica de equilíbrio entre a economia, a sociedade e o meio ambiente.

A segurança legal da posse pode ser exteriorizada de diversas formas. Assim, exercem a posse os locatários, proprietários privados ou cooperados, arrendatários, condôminos, ocupantes de áreas irregulares e de assentamentos informais. O comitê concluiu que a posse deve ser protegida, independentemente do modo pelo qual ela se constitui. Assim, as pessoas devem gozar de certo grau de segurança relativa à posse que assegure sua proteção legal em face de turbações, expulsões, expropriações, desalojamentos e remoções forçadas.<sup>42</sup>

Fernandes considera que os assentamentos informais – e a consequente falta de segurança sobre a posse, a vulnerabilidade política e a baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características – resultam não somente do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão de áreas urbanas, mas também da natureza da ordem jurídica em vigor. Ressalta que os processos jurídicos atuais não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia, para grupos sociais mais pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.<sup>43</sup> Além disso, o problema da falta de segurança na posse afeta,

---

<sup>42</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

<sup>43</sup> FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2006. p. 35.

especialmente, alguns grupos sociais mais vulneráveis, como as mulheres. Por essa razão, é objetivo do comitê fornecer a todas as pessoas, incluindo mulheres e pessoas que vivem na pobreza, a segurança jurídica da posse e acesso igual à terra.<sup>44</sup>

O comitê estipula que os Estados-Membros devem adotar medidas destinadas a aumentar a segurança jurídica da posse, principalmente nos locais onde está mais prejudicada, com a aplicação de políticas públicas que aumentem a participação da sociedade e dos grupos diretamente afetados.<sup>45</sup>

A conferência *Habitat III* reconhece a segurança da posse como elemento essencial, confirmando a pluralidade de tipos de posse, de modo a desenvolver soluções distintas às diversas situações fáticas, levando em consideração fatores como: idade, gênero, restrições ambientais, direitos da terra, direito de propriedade, enfatizando a segurança da posse da mulher. O item 13 da Nova Agenda Urbana aborda a “visão comum” da *Habitat III*, demonstrando o compromisso com a função social e a ecológica da terra. A opção pela posse ao invés de pela propriedade demonstra a preocupação que a conferência tem com as irregularidades formais.<sup>46</sup>

Outros elementos necessários, para que se configure como adequada a moradia, é a detenção de serviços indispensáveis à saúde, segurança, comodidade e nutrição. Engloba-se, portanto, o acesso a recursos naturais e comuns, à água potável, à energia, à coleta domiciliar de lixo, à calefação (nos locais onde é necessária), à instalações sanitárias, à capacidade de armazenamento de alimentos, a esgoto sanitário, a sistemas de drenagem e a serviços de emergência.

A localização da moradia é importante não apenas para assegurar acesso a espaço público, à infraestrutura básica e a serviços. É um instrumento importante ao combate à segregação espacial e

---

<sup>44</sup> MONTEIRO, Vitor A. *Direito à moradia adequada: pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 198.

<sup>45</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

<sup>46</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. *Habitat III*, 2016, item 13.

socioeconômica, melhorando as condições de vida dos menos favorecidos e incluindo os que vivem em favelas e assentamentos.<sup>47</sup>

Sob a perspectiva da Nova Agenda Urbana, percebe-se que a disponibilidade de serviços, materiais, recursos e infraestrutura segue novo rumo, que leva em consideração as futuras gerações e a preservação da espécie humana na Terra. O *Habitat III* reconhece os elementos essenciais do Pidesc, acrescentando a eles a necessidade de se mostrarem resilientes e inclusivos.

Além da disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, é imprescindível que esses tenham um custo acessível a todos. De acordo com as observações feitas pelo comitê, os gastos para obter habitação adequada devem ser tais que não impeçam o êxito de alcançar uma vida digna e satisfazer as demais necessidades básicas.

No Brasil, Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF/IBGE (2002-2003) estimava que a despesa média mensal-familiar em habitação é de 30%. Segundo dados fornecidos por pesquisas pela Caixa Econômica Federal esse percentual representa o comprometimento máximo de renda familiar, tendo em vista um parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional de Habitação, que considera essa percentagem o máximo tolerável de gasto direto com habitação. Ressalta-se, ainda, que foi constatado que parte significativa das famílias com até dez salários-mínimos ultrapassa esse gasto.<sup>48</sup>

Cabe aos Estados-Membros adotarem políticas destinadas a tornar as moradias habitáveis, acessíveis e disponíveis, mesmo àqueles que não podem pagar por uma moradia condigna por conta própria. Devem promover subsídios àqueles que não podem sustentar a moradia, incentivar financiamentos habitacionais, assim como proteger os inquilinos de aumentos abusivos de aluguéis, que exorbitem os níveis proporcionais de cobrança.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. *Habitat III*, 2016. p. 7.

<sup>48</sup> BRASIL. *II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2006. p. 76.

<sup>49</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

As políticas públicas, conforme a Agenda Habitat II,<sup>50</sup> podem ser diversas, como aumentar a oferta de moradia a preços acessíveis com medidas reguladoras e incentivos de mercado; aumentar o número de habitações a preços acessíveis através da concessão de subvenções e subsídios de aluguel e outras assistências às pessoas que vivem na pobreza; apoiar programas de habitação para arrendamento de propriedade e de base comunitária, cooperativa e sem fins lucrativos; promover serviços de apoio para os sem-abrigo e outros grupos vulneráveis; mobilizar novas fontes de recursos financeiros e outras entidades públicas e privadas de desenvolvimento de habitação e comunidade; criar e promover incentivos baseados no mercado para incentivar o setor privado, no sentido de atender às necessidades de habitação a preços acessíveis para locação e/ou propriedade.

Nas últimas duas décadas houve um aumento importante e bem vindo nas políticas de habitação social nos países em desenvolvimento. Mas, em função da utilização do mercado como forma de implementação, a questão do custo da moradia e de sua manutenção (água, energia, condomínio, etc.) ainda é um problema.<sup>51</sup>

Na Nova Agenda Urbana, *Habitat III*, a oferta de habitação a preços acessíveis em escala continua a ser um desafio aos países.<sup>52</sup> A facilidade de acesso e os preços acessíveis são necessários para reduzir o número de famílias que vivem em habitações inadequadas como favelas e assentamentos informais. Para tanto, determina que os Estados devem desenvolver políticas de habitação fundamentadas em planejamento participativo e em princípios de inclusão social, efetividade econômica, proteção ambiental e adequação cultural.

O custo acessível é elementar para promover habitabilidade. Segundo o comitê, para a configuração da habitabilidade, é necessário o oferecimento de um espaço adequado aos ocupantes, com proteção contra frio, umidade, calor, chuva e qualquer outra ameaça à saúde. Ainda: deve ser garantida segurança aos moradores contra riscos estruturais, de modo a protegê-los.

---

<sup>50</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996. p. 35.

<sup>51</sup> BUCKLEY, R.M.; ACHILLES, K.; WAINER, L. Addressing the housing challenge: avoiding the Ozymandias syndrome. *Environment and Urbanization*, v. 28, n. 1, p. 135, abr. 2016: doi: 10.1177/0956247815627523.

<sup>52</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. *Habitat III*, 2016., p. 18.

Nas observações, se constata que foi reforçada a importância dos Estados-Membros de estimularem e adotarem princípios de higiene na moradia, consoante carta elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em Genebra, no ano de 1990.

Os referidos princípios elencam a moradia como um direito fundamental para assegurar vida digna ao ser humano. A habitação tem o intuito de dar proteção a ingerências físicas externas, bem como de satisfazer as necessidades psíquicas do ser.<sup>53</sup> Segundo a carta da OMS, a moradia está diretamente relacionada com saúde. O comitê conclui que uma moradia inadequada contribui, invariavelmente, com as taxas de mortalidade.<sup>54</sup> Sua estrutura e qualidade e os serviços e usos têm enorme repercussão sobre o bem-estar físico, mental e social.<sup>55</sup>

Outro requisito à moradia adequada é a acessibilidade das pessoas hipossuficientes e vulneráveis. Os Estados promoverão políticas públicas que facilitem a aquisição de moradia a esse grupo de pessoas mais necessitadas.<sup>56</sup>

Assim, deve-se dar prioridade aos grupos como os de idosos, crianças, portadores de deficiência física ou mental, soro HIV positivos, vítimas de desastres naturais e afins. Os Estados-Membros devem assumir obrigações especialmente destinadas a apoiar esse direito de todos a um lugar seguro para viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso a terra como direito.<sup>57</sup>

Da mesma forma, a *Habitat III* entende que os serviços prestados à população, que objetivam garantir-lhe habitação adequada, tais como infraestrutura física e psicológica, sem discriminação de acesso, saneamento e outros, tenham em conta os direitos e as necessidades das mulheres e crianças e dos jovens, das pessoas mais velhas ou com

---

<sup>53</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Principios higiene de vivienda*, 1990. p. VII.

<sup>54</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 22.

<sup>55</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Principios higiene de vivienda*, 1990. p. VII.

<sup>56</sup> BENACCHIO, Marcelo. *Art. 11: comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Curitiba: Clássica, 2013. p. 193.

<sup>57</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos. ONU, 2004. p. 23.

deficiência, dos migrantes, povos indígenas e comunidades locais, conforme o caso, além de outras em situação de vulnerabilidade.

O conceito de *moradia adequada* envolve, também, padrões de acessibilidade ao local onde é constituída a moradia. Os Estados-Membros devem propiciar aos grupos menos favorecidos um padrão de acesso e sustentabilidade aos recursos, para obter a moradia, portanto, promover padrões sustentáveis de desenvolvimento geográfico e sistemas de transporte que melhorem o acesso a bens, hospitais, escolas e outros serviços, além de ao lazer e a locais de trabalho.

Além do acesso a esses locais, o tempo de deslocamento deve ser considerado. Sabe-se que, em grandes metrópoles, o custo temporal e o financeiro para chegar ao trabalho e voltar exigem mais do que as famílias pobres podem suportar.<sup>58</sup> Outrossim, o local de habitação deve estar livre de contaminações naturais ou químicas, que ameacem a vida dos moradores da região.

O modo de construção das residências, os materiais e as políticas públicas devem se voltar às particularidades do povo do local, de modo a adequar a diversidade cultural à moradia.

A adequação cultural é alcançada pelos objetivos do *Habitat III*, por meio da promoção de políticas nacionais e locais de habitação, de modo a estimular uma variedade de opções de moradia, de modo que sejam acessíveis a diferentes grupos da sociedade.<sup>59</sup>

A Nova Agenda Urbana reconhece que a cultura e a diversidade cultural são fontes de enriquecimento à humanidade e um tributo importante para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, cidades e cidadãos, capacitando-os a desempenhar um papel ativo e exclusivo em iniciativas de desenvolvimento. Reconhece, ainda, que o papel da adequação cultural deve se expandir também à promoção e aplicação de novas modalidades de consumo e produção sustentável, que contribuam para o uso responsável dos recursos e para neutralizar os efeitos adversos do clima.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>59</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. *Habitat III*. Quito, 2016. p. 7.

<sup>60</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. *Habitat III*. Quito, 2016. p. 4.

A ONU salienta a importância que a cultura representa à reabilitação e à revitalização de áreas urbanas e ao fortalecimento da participação social e ao exercício da cidadania. Declara-se empenhada em explorar, sustentavelmente, o patrimônio natural-cultural, tangível e intangível, em cidades e assentamentos humanos, consoante o caso, por meio de políticas urbanas e territoriais integradas e de investimentos nos níveis: nacional, subnacional e local, para salvaguardar e promover a infraestrutura, os sítios culturais, os museus, a cultura e as línguas indígenas, bem como as artes tradicionais.<sup>61</sup>

Por fim, o elemento inovador da Nova Agenda Urbana é a sustentabilidade. Essa agenda reconhece que a habitação está intimamente ligada à urbanização e que é necessária ao desenvolvimento socioeconômico. A moradia deve ser adequada e acessível, sendo compatível com a resiliência e a sustentabilidade da cidade. Assim, a habitação deve ser prioritária aos governos nacionais e locais, à luz desse novo molde sustentável, que se fundamenta na premissa filosófica de correlação entre a sociedade, a economia e o meio ambiente.

A habitação é inseparável da urbanização e um imperativo de desenvolvimento socioeconômico. A expansão de moradias adequadas e acessíveis é fundamental para alcançar cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis num mundo onde a rápida urbanização acentua a escassez de habitação. Apelamos para que o tema da habitação seja elevado como uma das prioridades dos governos nacionais e reafirmamos o direito à moradia adequada para todos como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação de qualquer tipo.<sup>62</sup>

Tendo em vista o ODS n. 11, que menciona a resiliência e a sustentabilidade, vale dizer, a título de exemplo, que os governos locais podem estabelecer e fixar objetivos de mitigação dos efeitos de mudanças climáticas. Tais objetivos têm evidentes reflexos na efetivação do direito à moradia adequada, por exemplo, através da relocação da população vivendo em locais de risco. Importante é referir que a inclusão dos objetivos urbanos nos ODSs se deu, em parte, pela atuação de redes internacionais de organizações de governos locais.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>63</sup> PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. *World Development*, v. 78, p. 530, 2016.

O planejamento urbano é a base do crescimento, por outro lado, as externalidades urbanas vão além da poluição sentida na cidade; incluem, por exemplo, efeitos em termos de mudanças climáticas.<sup>64</sup> O desenvolvimento sustentável, portanto, precisa ser parte da formação de políticas destinadas à realização do direito à moradia.

Os ODSs definidos pela ONU, em 2015, influenciam fortemente no conceito de moradia adequada deste século e se configuram por ser universais, por buscar a correlação entre sociedade, economia e meio ambiente (dando um peso maior aos limites ecológicos), por permitir a integração das análises espaciais e de estatística com os indicadores locais, nacionais e globais, amplamente discutidos, ao lado de questões financeiras e, principalmente, por visar às cidades sustentáveis.<sup>65</sup>

O *Habitat III* prevê o princípio da sustentabilidade no conceito de moradia e aspira a cidades e assentamentos humanos que cumpram sua função social, inclusive a ecológica da terra, a fim de alcançar a realização do direito à moradia adequada pelas presentes e futuras gerações. Reconhece os desafios e as oportunidades do presente e do futuro, inclusive o crescimento econômico sustentável. Aproveitando a urbanização para transformação estrutural, alta produtividade, as atividades de autuação e eficiência dos recursos, melhorando as economias locais, tomando nota da contribuição da economia informal, apoiando uma transição sustentável para a economia formal.<sup>66</sup>

Assim, é possível visualizar diversas previsões do princípio da sustentabilidade no texto da ONU. Inclusive, confirma o compromisso mundial com o desenvolvimento urbano sustentável, como um passo decisivo ao desenvolvimento integralizado e coordenado mundialmente. Afirma, no item 9, a importância dos ODSs, sobretudo do objetivo de n. 11, que é o de buscar que os assentamentos urbanos e as cidades sejam inclusivos, seguros e sustentáveis.

No mesmo sentido, a Nova Agenda Urbana elenca a sustentabilidade do meio ambiente como um princípio a ser seguido mundialmente. Para a observância desse princípio, é necessário promover o uso de energias

---

<sup>64</sup> BUCKLEY R. M.; SIMET, L. An agenda for habitat III: urban perestroika. *Environment & urbanization*, v. 28, n. 1, p. 65, 2016. Doi: 10.1177/0956247815622131. p.65.

<sup>65</sup> PARNELL, *op. cit.*, p. 531.

<sup>66</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible. *Habitat III*, 2016. p. 7.

renováveis, menos prejudiciais à Terra, proteger os ecossistemas e a diversidade biológica, inclusive por meio da adoção de estilos de vida saudáveis, em harmonia com a natureza, atentando às modalidades de consumo e de produção sustentáveis; promover resiliência urbana, reduzindo riscos de desastres e mitigando variações climáticas.<sup>67</sup>

A título de exemplo as formas às quais o homem pode se adaptar para garantir sustentabilidade, são citadas no item 44 da Nova Agenda:

Reconocemos que la configuración urbana, la infraestructura y el diseño de edificios se cuentan entre los factores más importantes impulsores del costo y el uso eficiente de los recursos, a través de los beneficios de la economía de escala y la aglomeración, y mediante el fomento de la eficiencia energética, la energía renovable, la resiliencia, la productividad, la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible de la economía urbana.<sup>68</sup>

Portanto, se percebe a influência dos ODSs nos princípios e objetivos que fundamentaram o *Habitat III*, que, sem perder o foco na moradia, inclui a sustentabilidade no seu conceito.

## 5 Considerações finais

Este artigo teve como propósito apresentar noção geral a respeito da essência do direito à moradia, sem esgotar o tema, mas mostrando sua atualidade. É inegável a importância desse direito, que vale não por si só, mas como elemento essencial à obtenção de outros direitos fundamentais e humanos. Trata-se de um direito que jamais poderia ser considerado isoladamente de outros direitos, inclusive do próprio Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou de qualquer outro documento internacional.

Os Estados-Membros, assinantes do Pidesc e de outros tratados, independentemente da situação econômica, são obrigados a adotar políticas público-administrativas que tenham por objetivo lograr êxito na obtenção dos elementos supradiscorridos do conceito de moradia adequada.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 44.

É importante que cada país acompanhe e avalie eficazmente as condições de moradia, incluindo a extensão da falta de moradias e de habitações inadequadas e, em consulta à população afetada, a formulação e adoção de políticas de moradias adequadas e a implementação de estratégias eficazes e planos para lidar com esses problemas.

O Pidesc é tido como o mais amplo e mais importante documento que apresentou o direito à moradia com seu adjetivo *adequada*. Esse pacto deve ser interpretado em conjunto com o Comentário Geral n. 4 da Assembleia da ONU, que trata, especificamente, do direito à moradia adequada, e o Comentário n. 7 que discorre sobre a moradia adequada, especificamente nos casos de remota forçada, ambos apontados no art. 11, § 1º do Pidesc. A leitura desses documentos leva-nos a entender que a moradia adequada consiste no direito de viver em paz, com segurança e dignidade.

No final do século XX, outras convenções e declarações de importância na evolução do conceito do direito à moradia foram adotadas, sobretudo, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – *Habitat I*, de 1976 e a *Agenda Habitat II*, em 1996, em Istambul – Turquia. Esse último especifica a necessidade de aplicação progressiva do direito e dá diretrizes da extensão do conceito de *moradia adequada*. A Conferência de Istambul concentrou-se, essencialmente, em questões de gestão da urbanização nos países do Sul sobre a pobreza, em programas de erradicação da marginalidade e das favelas e, principalmente, em questões de saúde pública e epidemias.

No presente século, em 2015, o ODS n. 11 inseriu a cidade de maneira muito direta na busca pelo desenvolvimento sustentável. Em 2016, com a Conferência de Quito, o *Habitat III* reafirmou o compromisso mundial com o desenvolvimento urbano como um passo decisivo ao desenvolvimento sustentável das cidades, de modo a integralizar a sociedade, a economia e o meio ambiente. Assim, incluiu, entre as características do direito à moradia adequada, a sustentabilidade.

Desse modo, o esclarecimento do conceito de moradia, a partir de 2016, ainda mais elaborado, é importante para promover a divulgação do direito, e, assim, exigir dos Estados- Membros do Pidesc e de outros tratados, que realizem políticas públicas necessárias para sua obtenção.

## Referências

---

- ABREU, João M. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. São Paulo: *Revista Direito GV*, v. 7, n. 2, p. 391-416, jul./dez. 2011.
- BRASIL. *II Relatório Brasileiro sobre o Cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2006.
- BENACCHIO, Marcelo. *Art. 11. Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Curitiba: Clássica, 2013.
- BUCKLEY, R. M.; SIMET, L. An agenda for habitat iii: urban perestroika. *Environment & Urbanization*, v. 28, n. 1, p. 64–76, 2016. Doi: 10.1177/0956247815622131
- BUCKLEY, R.M.; ACHILLES, K.; WAINER, L. *Addressing the housing challenge: avoiding the Ozymandias syndrome*. *Environment and Urbanization*, v. 28, n. 1, p. **119-138**, abr. 2016. Doi: 10.1177/0956247815627523
- COMPARATO, Fábio K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2006.
- HUCHZERMEYER, Marie; MISSELWITZ, Philipp. *Coproducing inclusive cities? Addressing knowledge gaps and conflicting rationalities between self provisioned housing and state-led housing programmes*. *Current Opinion In Environmental Sustainability*, v. 20, p. 73-79, jun. 2016.
- OMS. Organización Mundial de la Salud. *Principios de higiene de vivienda*. 1990.
- MASTRODI, Josué. *Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade*. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 168-187, jan./jun. 2015.
- MONTEIRO, Vitor A. *Direito à moradia adequada: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Agenda Habitat II*. ONU, 1996.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible*. Quito, 2016.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos*. ONU, 2004.

PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. *World Development*, v. 78, p. 529-540, 2016.

RAMOS, André. C. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?). In: SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo W. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson S. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

ZANETTE, Valéria. *Direito humano à habitação condigna*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

