

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES DO RELATOR ESPECIAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MORADIA ADEQUADA, SR. MILOON KHOTARI, SOBRE SUA MISSÃO AO BRASIL

30 de Maio a 11 de Junho 2004

Coletiva de Imprensa - 11 de Junho 2004

1. Introdução

Minha missão ao Brasil foi realizada a partir de um convite do Governo do Brasil e preparada em estreita colaboração com os Ministérios que tratam a questão da Moradia, especialmente o Ministério das Cidades e o Ministério das Relações Exteriores, bem como a UNDP-Brasil, a Relatoria Nacional do Direito de Moradia e os movimentos da sociedade civil. Eu gostaria de expressar a minha satisfação com relação ao apoio que recebi de todos. Estou impressionado com a dedicação, o preparo e a mobilização demonstrada por todos. Durante a missão pude visitar áreas urbanas e rurais, tanto nas cidades como nas redondezas de São Paulo, Brasília, Formosa, Alcântara, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador e Recife e amanhã visitarei comunidades indígenas em Bertioga.

II. Aspectos Positivos

Há vários aspectos positivos a destacar e em primeiro lugar, conforme mencionado acima, devo destacar a dedicação de uma sociedade civil excepcionalmente forte, além da vontade política do novo Governo. Esta vontade política foi evidenciada pela criação, a nível federal de, por exemplo, o Ministério das Cidades, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos. O estabelecimento de um grupo de trabalho interministerial, para tratar da questão há muito tempo pendente dos direitos humanos das populações Quilombolas, também merece o devido destaque.

Novas leis foram promulgadas e uma gama de políticas estão em fase de elaboração. Durante a minha visita ao Brasil eu fiquei muito satisfeito por poder testemunhar a sessão parlamentar na Câmara dos Deputados em Brasília que aprovou o Fundo Nacional de Moradia, uma

demanda popular de muitos anos. É da mesma forma bem-vinda a regulamentação em 2001 da Lei Federal 10.257, o chamado Estatuto da Cidade. Eu também fiquei satisfeito por poder participar do lançamento do Programa Brasileiro de Acessibilidade.

Eu também gostaria de ressaltar o comprometimento do Governo, no âmbito federal, com os direitos humanos a um nível de extensão que eu raramente tenho visto nestes meus quatro anos de experiência como Relator Especial para Moradia Adequada. O Governo ratificou todas as seis convenções dos direitos humanos fundamentais, incluindo a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Em 1988 a constituição reconheceu uma série de direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o Direito à Moradia Adequada.

O movimento da sociedade civil brasileira deve ser visto como um exemplo a ser seguido em muitos países e eu não posso agir de outra forma a não ser aplaudir sua força e determinação. Eu também tive a oportunidade de visitar uma série de projetos de moradia a nível local, projetos estes que diretamente beneficiam os mais pobres, incluindo aqueles que hoje habitam em favelas. Eu me sinto encorajado pela existência de bolsas-família, almoços em escolas e outros programas implementados que beneficiam os pobres e, com o mesmo entusiasmo, encorajaria a implementação de um programa de bolsas-moradia, cuja inspiração pode ser buscada em países como o México.

III. Obstáculos

Como um ponto de partida eu gostaria de enfatizar a grave situação relativa aos sem-teto, aos sem-terra, ao déficit habitacional e a inadequação das habitações que ainda prevalecem no país como um resultado da histórica discriminação contra as comunidades negras e indígenas, além da marginalização da pobreza. Eu acredito que o atual Governo Federal possua uma sincera vontade política de enfrentar estes problemas, mas a ênfase precisa ser deslocada do âmbito das políticas e legislações para a ação prática. A redistribuição da riqueza e da terra é de fundamental importância sob este aspecto. O país está orgulhoso, e não é sem motivo, de seu programa Fome Zero, mas atenção similar deve ser dada para assegurar o respeito ao

Direito à Moradia Adequada em seu sentido mais amplo, começando pelas famílias que estão desprovidas de moradia e àqueles que estão vivendo em condições extremamente precárias.

Dada a escala do problema, nota-se a falta de um enfoque de emergência. Também, há a necessidade de aumento anual e progressivo das verbas alocadas para a moradia. Mesmo que as verbas para moradia possam ser complementadas com fundos não orçamentários, tais fundos não devem ser vistos como substitutos para uma alocação orçamentária regular.

O país enfrenta um enorme desafio relativo à progressiva implementação do Direito à Moradia Adequada sob a ótica dos direitos humanos. Algumas estatísticas as quais eu tive acesso ilustram os desafios que estão envolvidos na questão da moradia. O déficit habitacional está estimado em mais de 6 milhões de unidades de moradia. Dentre os Brasileiros diretamente afetados pelo déficit habitacional, 97,2% não tem acesso ao crédito. A mesma porcentagem dos diretamente afetados possuem uma renda inferior a 5 (cinco) salários mínimos por mês. 40% do déficit habitacional se encontra no Nordeste. Pelo menos 6,5 milhões de pessoas vivem em favelas. E apesar de todos estes dados apenas a metade dos municípios no Brasil vem desenvolvendo algum tipo de política habitacional. Um número ainda menos expressivo desenvolve tentativas sérias, a nível prático, para promover o Direito à Moradia Adequada, o que necessariamente implica em oferecer atenção especial aos grupos marginalizados e vulneráveis.

Eu gostaria de compartilhar com vocês algumas observações preliminares relativas aos obstáculos-chave para a realização do Direito à Moradia Adequada tal qual previsto pelos instrumentos de direitos humanos internacionais.

Abordagem fragmentada em oposição a Abordagem holística: A herança histórica de décadas de discriminação racial e de negligência para com os pobres é um gigantesco desafio que para ser devidamente enfrentado exige uma abordagem holística e abrangente. O sistema de governo federal, estadual e municipal apresenta muitos desafios sob este aspecto. Eu já me deparei com diversas situações onde, apesar de iniciativas positivas da parte de uma ou duas autoridades governamentais, o povo ainda vive em situações de habitabilidade deploráveis devido a fracassos governamentais, seja no nível federal, estadual ou municipal. Existe uma necessidade urgente de reforçar a cadeia governamental para que se possa progredir com relação ao Direito à Moradia. Esta afirmação é particularmente verdadeira uma vez que a

realização da moradia adequada como um dos componentes do direito a padrões de vida adequados exige ações coordenadas tanto na política quanto ao nível de implementação, focando não somente na construção de infra-estrutura, mas também da disponibilização de terra, serviços básicos e de sustento.

A presente abordagem fragmentada também é visível pela abundância de projetos e outras iniciativas realizadas pelas autoridades e pelos movimentos sociais. Ainda que muitas das iniciativas com as quais tive contato são individualmente positivas, criativas e inovadoras eu também pude perceber a ausência de coordenação e inter-cruzamentos. E como resultado desta ausência uma iniciativa positiva, até mesmo excelente, se tornam meras intervenções localizadas. Um exemplo positivo que poderíamos seguir seria o Programa Viva o Morro em Recife que busca estabilizar as pessoas que vivem em áreas de encosta e assegurar que estas pessoas tenham acesso a serviços sociais, sendo que todo processo é realizado com a consulta das comunidades envolvidas.

Com a diversidade de leis progressistas, políticas e estatutos o foco deve ser desviado para a implementação, com uma atenção especial a ser dispensada aos muito pobres e aos marginalizados, como através da implementação do Estatuto de Cidade. No sentido de garantir que o **Fundo Nacional de Moradia** seja eficiente, no que diz respeito a vir de encontro às necessidades dos mais vulneráveis, o mesmo deveria estar idealmente vinculado ao FGTS e a fundos complementares de outras fontes. Da mesma forma uma mudança se faz urgentemente necessária para que fundos sejam assegurados para melhorias nas unidades de moradia hoje inadequadas e não somente para a produção de novas unidades, o que caracterizou a tendência principal no passado.

Sob este aspecto, objetivando garantir a implementação, existe uma necessidade urgente de uma **Política Nacional de Moradia Englobadora e Abrangente**, que seja capaz de englobar tanto as considerações rurais quanto urbanas além de uma legislação igualmente abrangente em habitação que vincule as leis e programas existentes. Tais instrumentos englobadores devem incorporar as leis de direitos humanos relevantes e ser guiados pelos comentários e recomendações gerais relevantes expedidas pelos órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos.

Dada a fragmentação existente e a complexidade dos temas envolvidos eu encorajaria enfaticamente a realização de uma gama maior de trabalhos interministeriais.

Comissões Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos: Deve ser fornecida a competência explícita para lidar com questões de direitos econômicos, sociais e culturais às Comissões Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos.

Limitações Macro-Econômicas: A **dívida externa** brasileira, **condicionalmente vinculada a empréstimos** do Banco Mundial e às políticas financeiras conservadoras auto-impostas pelo país, afetaram a capacidade do país de lidar com as condições de vida e de moradia dos pobres, da população negra, das comunidades indígenas, das mulheres e de outros grupos marginalizados e vulneráveis. Ainda que em alguns casos existam recursos suficientes para enfrentar tais problemas as limitações macro-econômicas criam obstáculos para a utilização destes fundos em benefício dos que mais necessitam, em particular com relação a provisão de **subsídios diretos àqueles que necessitam**. Neste contexto eu apoio a posição adotada pelo Ministério das Cidades de não aceitar empréstimos que não permitam subsídios além de outras medidas que objetivam beneficiar as famílias de baixa ou de nenhuma renda. A credibilidade internacional que o Presidente Lula e seu governo atualmente gozam tornaria possível reduzir o superávit básico de 4.5% para 3.25% e desta forma liberar fundos para as necessidades de moradia dos mais pobres.

Extrema pobreza e inadequação: Similarmente a vários países que apresentam importantes níveis de inadequação além da existência de pobreza extrema eu não acredito que o Brasil tenha sido bem sucedido em atender as necessidades e assegurar **os direitos de 20-25 por cento dos mais pobres entre os pobres de sua população**. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao examinar a submissão do Brasil a Convenção de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em Maio de 2003, expressou sua preocupação quanto **ao fracasso em prover acesso ao crédito, além da adequada provisão de crédito para moradia e subsídios para as famílias de baixa renda, especialmente os grupos marginalizados e em desvantagem**, e devo dizer que compartilho desta preocupação.

Povos Indígenas: A Constituição Brasileira criou uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, tornando-os públicos, em propriedades estaduais e privadas, mas de forma coletiva, não individualmente identificáveis. De acordo com o Artigo 231 da

Constituição a terra indígena é considerada propriedade da união, mas destinada a posse permanente dos povos indígenas que possuem o direito de usufruir das riquezas da terra, dos rios e dos lagos. Amanhã antes de partir do Brasil estarei visitando as comunidades indígenas em Bertioga, mas eu já pude estudar a situação através de reuniões com os ministérios competentes e de depoimentos de grupos indígenas e eu tratarei extensamente sobre o deslocamento e a insegurança da posse das populações indígenas em meu relatório final. No presente estágio eu gostaria de ressaltar a necessidade de reforçar a cooperação interministerial nesta área com o objetivo de assegurar que a devida atenção além das conseqüentes ações sejam focalizadas sobre os direitos dos indígenas.

O Direito a participação no planejamento e no desenvolvimento: Durante a minha visita eu testemunhei uma contradição com relação aos processos participativos. Ainda que a democracia e a sociedade civil sejam fortes e ainda mais que o governo federal em particular tente assegurar a participação no processo de decisão aliado a realização de conferências nacionais, existe uma lacuna de participação real no planejamento e desenvolvimento de planos e alocações de recursos a nível local. O Estatuto da Cidade se constitui em um instrumento para a elaboração participativa no desenvolvimento de planos e alocação de recursos e prevê mecanismos inovadores relativos à: zonas especial de interesse social, estudos de impacto de vizinhança, segurança da posse e regularização fundiária. No entanto, de acordo com depoimentos dados sobre o desenvolvimento do Plano Diretor de cidades como Fortaleza e Salvador, onde importantes recursos são gerados a partir do turismo, o acesso a tal participação e desenvolvimento do planejamento urbano tem sido negado aos movimentos da sociedade civil, apesar de no caso de Salvador existir uma ordem judicial em contrário. Este caso ilustra a necessidade de educação e treinamento da sociedade civil e do governo local para assegurar a implementação do Estatuto da Cidade.

Reforma Agrária: Após o processo de redemocratização do país, que é internacionalmente marcada pela promulgação da Constituição de 1988, ocorreram avanços significativos no sistema legal para que o Estado Brasileiro tenha uma política de terra e moradia com um grupo de instrumentos que possibilitem a reversão da desigualdade social e territorial das cidades e do campo.

Uma das importantes causas do processo migratório do campo para cidade tem sido a concentração da propriedade nas mãos de poucos proprietários privados, além da baixa

produtividade da terra: ao redor de 166 milhões de hectares pertencem a latifúndios improdutivos que ocupam 60% do total da área rural. Dos 38 milhões de habitantes das áreas rurais, 73% possuem uma renda anual abaixo da linha da pobreza, o que coloca o Brasil entre um dos piores países do mundo em distribuição de renda. O processo da reforma agrária no Brasil ainda não atingiu os objetivos de assegurar condições de sustento e de moradia adequada à população rural, além de ter agregado dificuldades adicionais às áreas urbanas. Portanto há uma necessidade urgente de acelerar o processo de reforma urbana e agrária, inclusive no âmbito federal, para amplificar os recursos para urbanização, regularização fundiária e programas de integração de assentamentos precários com o objetivo de auxiliar os municípios a executarem programas de regularização fundiária. A legislação que lida com diferentes formas de ocupação e titulação da terra deve ser revisada de maneira a harmonizar e simplificar a emissão de títulos de propriedade, inclusive em assentamentos urbanos e rurais, terras indígenas e comunidades de remanescentes de quilombos.

Sistema Judiciário: À luz dos testemunhos recebidos eu posso me declarar preocupado que o Judiciário e outros sistemas de proteção não são suficientemente sensíveis aos direitos dos pobres. Ao mesmo tempo eu me sinto encorajado pelo importante papel do Ministério Público na defesa dos interesses públicos e dos bens coletivos, que tem se demonstrado essencial na luta por moradia dos pobres. Esta é uma das áreas que eu tenho a intenção de continuar a monitorar muito de perto durante o processo de finalização das minhas conclusões e recomendações, mas já neste estágio eu creio ser urgente a necessidade de um processo de treinamento extensivo e de construção de consciência com relação ao respeito ao direito humano à moradia adequada como um componente do direito a padrões de vida adequados para os pobres. Outra solução que pode ser considerada é o estabelecimento de cortes especiais para lidar com questões da terra, posse adversa, coletivos urbanos, conflitos de demarcações e regularizações além de manter registros de conflitos judiciais relativos a terra, tanto em áreas urbanas quanto rurais, como casos de regularização, casos de despejos forçados e de deslocamentos.

Moradia adequada como um componente do padrão de vida adequado: Durante a minha missão tanto a sociedade civil quanto os ministérios enfatizaram que a moradia adequada não significa meramente possuir um teto e quatro paredes, mas também implica que uma abordagem abrangente deve ser aplicada, no sentido de assegurar o sustento, o direito água e a outros direitos e serviços básicos tais como saúde, educação, eletricidade e saneamento. No

nível prático, a retórica freqüentemente não se traduz em ação. De acordo com as estatísticas mais de 42% das famílias não possuem provisão de água adequada e nem coleta de lixo. Uma das questões mais freqüentemente levantadas durante os depoimentos é que quando estes serviços estão disponíveis os pobres pagam preços comparativamente mais altos por água e eletricidade, o que torna o custo total da moradia adequada um peso financeiro insuportável a estas populações.

Privatização dos serviços básicos: Uma vez que a lei de direitos humanos não prevê a provisão de serviços e direitos básicos, incluindo a água, eletricidade, educação e saneamento através de companhias privadas, os Estados tem a responsabilidade de assegurar que tais privatizações não infrinjam os direitos humanos da população. No entanto, exemplos do Brasil demonstram que o peso financeiro sobre os mais pobres resultantes da privatização e a ausência de tarifas diferenciadas para a população de baixa renda, como por exemplo, na eletricidade, este fardo adicional de fato cresceu a tais proporções que os pobres não podem mais sustentar.

Soluções temporárias e de curto prazo se tornam problemas de longa duração: Através dos depoimentos e das visitas in loco eu testemunhei os resultados da implementação de soluções temporárias e de curto prazo. Em São Paulo eu visitei casas improvisadas na favela de Heliópolis onde abrigos temporários foram construídos sob os cabos de eletricidade de alta tensão pelas autoridades há 10 anos atrás, mas estas casas se tornaram uma solução de moradia permanente. No Vale da Esperança, nos arredores de Formosa no Estado de Goiás eu visitei programas de assentamento rural onde a população após 6 (seis) anos de assentamento ainda necessitam de transporte apropriado, água e serviços de saúde.

Vocês provavelmente estão a par de que visitei Alcântara durante a minha missão. Eu visitei uma das chamadas agrovilas, estabelecidas em 1980 com o objetivo de relocal comunidades de quilombos que foram expropriadas pela Força Aérea para a implementação da Base de Lançamentos de Satélites. Ao julgar pelos depoimentos que ouvi em Alcântara as agrovilas constituem um flagrante exemplo de soluções de curto prazo que resultaram em problemas de longa duração. Os habitantes das agrovilas, previamente eram auto-suficientes em suas vilas tradicionais com acesso suficiente ao pescado e a terra fértil, agora se tornaram dependentes. O deslocamento, incluindo o despejo forçado, nunca se constitui em uma solução ideal. E nos raros casos em que este deslocamento possa ser justificado, tal ação só pode ser efetivada com

a consulta e a participação plena da população afetada, de acordo com as leis internacionais de direitos humanos. Somente desta forma pode-se assegurar que o deslocamento, se o mesmo for inevitável, resulte em melhorias das condições de vida das pessoas afetadas ao invés de um retrocesso e perda dos meios de sustento.

Eu recomendaria enfaticamente que as **autoridades competentes, e em especial o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Defesa, preparem conjuntamente um estudo de viabilidade com o objetivo de determinar se o deslocamento é de fato a única solução disponível.**

Despejos Forçados: Com relação aos despejos forçados em geral, incluindo o caso das comunidades de quilombos de suas terras ancestrais, para projetos de desenvolvimento e para atividades e turismo, se faz presente uma necessidade urgente de que o Governo adote **medidas e legislação nacional para assegurar a proteção contra despejos forçados** e para garantir que tais ações sejam realizadas em estreita conformidade com as obrigações internacionais existentes, sob este caso eu gostaria de focar uma atenção particular sobre as diretrizes previstas no Comentário Geral No 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a este respeito.

De acordo com a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao qual o Brasil é membro, a legislação contra os despejos forçados é uma base essencial sobre a qual se constrói um sistema de proteção efetivo. Tal legislação deveria incluir medidas que forneçam a mais ampla segurança da posse possível aos ocupantes de casas e terras além de ser planejada para controlar severamente as circunstâncias sob as quais despejos possam ser praticados. A legislação deve também ser aplicada a todos os agentes agindo em nome da autoridade do Estado ou àqueles que possam ser responsabilizados pelas ações. Ainda mais, sob a perspectiva da crescente tendência em alguns Estados no sentido do Governo reduzir drasticamente as suas responsabilidades relativas ao setor de moradia, os Estados membros devem assegurar que medidas legislativas, além de outras medidas, sejam adequadas para prevenir e, se apropriado, punir os despejos forçados realizados sem a presença das devidas medidas de segurança, seja por pessoas físicas ou órgãos.

As proteções quanto ao procedimento que devem ser aplicadas em relação aos despejos forçados incluem:

- Uma oportunidade para a consulta genuína às pessoas afetadas;
- Notificação de despejo adequada e razoável para todos os afetados;
- Informação sobre o despejo proposto e, onde for cabível, informações sobre o propósito que será destinado a área. Estas informações devem ser postas á disposição, em tempo hábil, à todos os afetados;
- Que os oficiais do Governo ou seus representantes estejam presentes durante o despejo; especialmente quando grupos de pessoas estejam envolvidos;
- Todas as pessoas que estejam realizando um despejo devem estar devidamente identificadas;
- Que os despejos não sejam realizados em circunstâncias de mau tempo ou a noite, a não ser que as pessoas envolvidas consintam em assim proceder;
- Provisão de remediações legais;
- Provisão, caso possível, de assistência jurídica às pessoas que dela necessitam para buscar reparações judicialmente.

Estas são as minhas observações preliminares. Eu irei elaborar recomendações e soluções concretas em meu relatório oficial da missão que será apresentado à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2005. O relatório será preparado de forma transparente em estreita consulta com o Governo e outros atores-chave com o objetivo de estimular e reforçar o diálogo construtivo e a ação concreta.



www.dhnet.org.br