
VERSÃO PRÉ-EDITADA

Distr.
GERAL

E/CN.4/2005/48/Add.3
18 de fevereiro de 2004

Original: INGLÊS

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS
Sexagésima primeira sessão
Item 10 da agenda provisória

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

**Relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada como componente do direito a um
adequado padrão de vida, Miloon Kothari**

Adendo

MISSÃO AO BRASIL* **

* O resumo do relatório está circulando em todos os idiomas. O relatório da missão, contido no anexo, está circulando apenas no idioma do envio.

** A razão para o envio tardio deste relatório é a necessidade de refletir as informações mais recentes.

Resumo

O presente relatório foi enviado de acordo com a resolução 2004/21 da Comissão de Direitos Humanos.

O objetivo da missão do Relator Especial sobre o direito à moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida foi examinar e relatar a situação da realização de moradias adequadas como componente do direito a um adequado padrão de vida, com atenção especial aos aspectos de igualdade e não discriminação entre os sexos. Ele também procurou estabelecer um diálogo com o Governo, com as Nações Unidas e órgãos internacionais e sociedade civil, e identificar soluções práticas e as melhores práticas para a realização dos direitos relacionados ao seu mandato.

O Relator Especial está impressionado com a manifestação de vontade política por parte do novo Governo e com o apoio sem precedentes recebido dos grupos da sociedade civil. Os desafios são de imensa grandeza em relação à falta de moradia, escassez de terra, déficit habitacional e impropriedade habitacional predominantes no país como resultado da discriminação histórica contra a comunidade Afro-Brasileira e os povos indígenas, e da marginalização dos mais necessitados. No decorrer deste relatório, o Relator Especial tenta destacar áreas de interesse particular, incluindo a abordagem fragmentada ao desenvolvimento de política e planejamento do programa; pobreza e desigualdade extremas; e os impactos negativos da privatização sobre os serviços básicos para a população mais necessitada. Ele enfatiza a necessidade de haver um progresso mais rápido em relação à realização dos direitos territoriais e de reformas agrárias; uma maior atenção à ligação entre terra e pobreza rural e urbana e a realização do direito à moradia adequada; e ações positivas a serem tomadas a respeito de grupos como os povos indígenas e comunidades Afro-Brasileiras. Ele chama atenção, principalmente, à feminização da pobreza e à necessidade de se enfatizar muito mais os mesmos direitos das mulheres à moradia e à terra; a enorme proporção de condições habitacionais e de vida inadequadas e inseguras predominantes em muitas áreas urbanas e rurais; e a falta de participação efetiva em planejamento e processos de desenvolvimento.

Ao longo de seu relatório, o Relator Especial tenta destacar o progresso feito e o escopo potencial para outras ações. Ele expõe diversas recomendações incluindo: o desenvolvimento de uma nova Política Habitacional Nacional baseada em obrigações dos direitos humanos; na reconciliação dos objetivos macroeconômicos e sociais; a reorientação dos programas financeiros habitacionais existentes para atender às necessidades dos mais necessitados; legislação para harmonizar e simplificar a emissão de escrituras de propriedade de imóveis; e uma maior cooperação interministerial em áreas como direitos humanos dos povos indígenas.

Anexo

**RELATÓRIO DO RELATOR ESPECIAL SOBRE MORADIA ADEQUADA
COMO COMPONENTE DO DIREITO A UM ADEQUADO PADRÃO DE
VIDA, MILOON KOTHARI, EM SUA MISSÃO AO BRASIL (29 DE
MAIO-13 DE JUNHO DE 2004)**

ÍNDICE

	<i>Parágrafos</i>	<i>Página</i>
Introdução	1 - 10	4
I. CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOECONÔMICO	11 - 17	6
II. UMA ABORDAGEM FRAGMENTADA EM OPOSIÇÃO A UMA ABORDAGEM INTEGRADA	18 - 24	7
III. POBREZA E DESIGUALDADE EXTREMAS	25 - 29	9
IV. PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS BÁSICOS	30 - 36	10
V. REFORMAS AGRÁRIAS E OCUPAÇÃO TERRITORIAL ..	37 - 48	11
A. Ocupação de terras rurais	39 - 42	11
B. Ocupação de terras urbanas	43 - 48	12
VI. MORADIA URBANA E FALTA DE MORADIA	49 - 51	13
VII. SISTEMA JUDICIÁRIO	52 - 61	14
VIII. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO	62 - 67	16
IX. DESPEJOS FORÇADOS	68 - 72	17
X. GRUPOS ESPECIAIS	73 - 78	18
A. Populações Indígenas	73 - 74	18
B. Comunidades Quilombolas	75 - 78	19
XI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	79 - 80	20

Introdução

1. À convite do Governo do Brasil, o Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida encarregou-se de uma missão no Brasil de 29 de maio até 13 de junho de 2004. O objetivo da missão era examinar e relatar a condição de realização do direito à moradia adequada e outros direitos relacionados no país, com atenção especial aos aspectos de igualdade e não discriminação entre os sexos, com a intenção de promover a incorporação de uma perspectiva dos direitos humanos em todos os níveis de governo, de decisão em política e implementação. Ele também procurou estabelecer um diálogo com o Governo, com as Nações Unidas e órgãos internacionais e sociedade civil, e identificar soluções práticas e as melhores práticas para a realização dos direitos relacionados ao seu mandato.

2. Com base nas disposições de instrumentos legais, o Relator Especial adotou uma útil definição do direito à moradia adequada como sendo “o direito de toda mulher, homem, jovem e criança de ganhar e manter um lar e uma comunidade protegidos nos quais possa viver em paz e com dignidade” (E/CN.4/2001/51, para. 8). Com base no conceito de que todos os direitos humanos são inter-relacionados e indivisíveis, ele adotou uma abordagem integrada para o seu mandato, e procurou explorar vínculos com outros direitos relacionados como os direitos à alimentação, água, saúde, acesso a saneamento, ao trabalho, bens de raiz, o direito à segurança da pessoa e do lar, e a proteção contra o tratamento desumano e degradante em todas as suas atividades, incluindo missões territoriais com atenção especial às minorias e grupos vulneráveis ou marginalizados.

3. O Relator Especial também se concentrou particularmente nas mulheres, de acordo com seu mandato nos termos das resoluções 2002/49 e 2003/22 da Comissão sobre igualdade de direitos de propriedade às mulheres, acesso e controle sobre a terra, e direitos iguais de posse de bens de raiz e à moradia adequada. Ele utilizou o questionário desenvolvido por ele em resposta às resoluções para solicitar informações de todos os Estados Membros e da sociedade civil, como base para a discussão com o Governo e com a sociedade civil no Brasil.

4. O Relator Especial reuniu-se com um vasto grupo de oficiais de alto escalão, incluindo oficiais do Ministério das Cidades; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; e das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres, e de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. O Relator Especial também teve a oportunidade de interagir com as Comissões Parlamentares de Desenvolvimento Urbano e de Direitos Humanos, e a Coordenação do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades. Em relação às autoridades estaduais e municipais, o Relator Especial reuniu-se com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), com a Secretaria Municipal da Habitação da Cidade de São Paulo, com o Prefeito de Santo André, Secretaria Municipal de Inclusão Social e Habitação de Santo André, com o Diretor de Geração de Trabalho e Renda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Regional de Santo André, e com os oficiais da cidade do Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Recife e Bertioga.

5. As reuniões do Relator Especial com as Nações Unidas e com órgãos internacionais incluíram reuniões com o Coordenador Residente das Nações Unidas do “United Nations

Development Programme – UNDP” (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento - UNDP) em Brasília bem como representantes do “United Nations Human Settlements Programme - UN-Habitat” (Programa das Nações Unidas Para Assentamentos Humanos) no Rio de Janeiro.

6. O programa da missão do Relator Especial foi coordenado e organizado conjuntamente pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério das Relações Exteriores, UNDP e pelo Relator Nacional sobre o direito à moradia adequada, junto com movimentos notáveis da sociedade civil. O Relator Especial ficou impressionado pela dedicação, prontidão e mobilização demonstradas por eles. Ele gostaria de estender seus sinceros agradecimentos principalmente ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério das Cidades por sua evidente demonstração de vontade política e empenho, e ao UNDP por oferecer uma valiosa e altamente competente assistência na organização de uma missão complexa. Finalmente, o Relator Especial gostaria de estender sua sincera consideração pelo Relator Nacional e pelos grupos da sociedade civil pelo apoio sem precedentes que recebeu durante a missão. O Relator Especial só tem que aplaudir a força e a determinação dos movimentos sociais no Brasil.

7. Durante sua visita, o Relator Especial teve a oportunidade de visitar áreas urbanas e rurais dentro e nas adjacências de São Paulo, Brasília, Formosa, Alcântara, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Recife, e comunidades indígenas em Bertioga. Sete fóruns cívicos foram organizados pelo Relator Nacional e pelos movimentos da sociedade civil, incluindo o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que reuniu um número impressionante de representantes do eleitorado rural e testemunhos.

8. Há muitos aspectos positivos a destacar, especialmente a dedicação de uma sociedade civil excepcionalmente forte e a vontade política do novo Governo. Esta vontade política mostrou-se em todo o território federal através da criação, por exemplo, do Ministério das Cidades, da Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e da Secretaria Especial de Direitos Humanos. O estabelecimento de um grupo de trabalho interministerial para tratar dos problemas dos direitos humanos da população Quilombola no Brasil, pendentes há muito tempo, também será destacado.

9. Novas leis foram aprovadas, e uma variedade de políticas está em desenvolvimento. Durante sua visita ao Brasil, o Relator Especial ficou feliz por ter tido a oportunidade de testemunhar a adoção da tão esperada Lei que prevê a criação do Fundo Nacional da Habitação aprovada pela Câmara dos Deputados. Da mesma forma, a promulgação em 2001 da Lei Federal Nº 10.257, chamada Estatuto da Cidade, foi bem-vinda. O Relator Especial também alegrou-se por ter podido participar do lançamento do “Programa Nacional de Acessibilidade”. De acordo com o Governo, o maior desafio foi harmonizar o conceito de propriedade no Código Civil com as necessidades da sociedade, conforme refletido nos princípios constitucionais da função social de imóvel urbano. A constituição oferece aos municípios ferramentas para subordinar o exercício dos direitos de propriedade ao cumprimento de uma função social.

10. O Relator Especial gostaria de enfatizar sua satisfação com o sólido envolvimento do Governo Federal com os direitos humanos. O Governo sancionou todos os seis principais pactos de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as

Mulheres; e a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. De acordo com a Constituição de 1988, os pactos de direitos humanos internacionais sancionados têm precedência sobre a lei nacional. O direito à moradia adequada foi reconhecido através de uma emenda constitucional em 1996.

I. CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIOECONÔMICO

11. Com uma população de mais de 184 milhões espalhada sobre uma superfície de 8.514.876.599 km², o Brasil é um país de enormes proporções e contrastes gritantes. Alguns desses contrastes exercem uma influência direta sobre a realização do direito à moradia adequada.

12. Os portugueses colonizaram o Brasil no século dezesseis. Estima-se que 5-6 milhões de indígenas viviam no território naquela época, embora as estimativas variem. Com a colonização Européia, muitas tribos indígenas tornaram-se extintas, e muitas infiltraram-se na nova população. Atualmente, existem aproximadamente 200 grupos indígenas de 350.000 a 500.000 pessoas, não mais que 0,2-0,3 por cento da população total.¹ Os escravos africanos ofereciam mão de obra escrava desde meados do século dezesseis. Os escravos fugitivos criavam aldeias chamadas Quilombos, ainda existentes nos dias de hoje.

13. Estima-se que de 1960 a 1996 um total de 46 milhões de pessoas migraram de áreas rurais para cidades de porte médio ou grande.² Atualmente, cerca de 82 por cento da população do país vivem em áreas urbanas. As áreas urbanas não estavam preparadas para esta rápida expansão, que trouxe consigo diversos problemas, incluindo o crescimento de assentamentos informais e demandas cada vez maiores na infraestrutura existente conforme as novas populações urbanas procuravam acesso aos serviços básicos.

14. A falta de moradia, a escassez de terra, o déficit habitacional e a impropriedade habitacional predominam no país em consequência da discriminação histórica contra as comunidades Afro-Brasileiras e indígenas, e da marginalização dos necessitados. O Governo Federal comprometeu-se em tratar dessas questões, mas é preciso mudar a ênfase da decisão em política e reforma legislativa para ações práticas. A redistribuição da riqueza e da terra é de primordial importância a esse respeito. O país orgulha-se, com razão, de seu programa “Fome Zero”, mas deve-se atribuir igual atenção para garantir respeito ao direito à moradia adequada em seu sentido mais amplo, começando com as famílias sem moradia, sem terra e que vivem em condições de extrema precariedade. Dada a proporção do problema, esta é uma questão de urgência. Além do mais, há necessidade de um aumento anual progressivo na verba orçamentária destinada à habitação. Embora pudesse ser aumentado por recursos não orçamentários, tais recursos não devem ser vistos como substituto à distribuição regular da verba orçamentária.

15. O déficit habitacional é estimado em 7 milhões de unidades habitacionais, das quais 80 por cento são em áreas urbanas e 40 por cento são geograficamente concentradas na região nordeste. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que 6,6 milhões de famílias brasileiras não têm onde morar, enquanto um terço das residências são desprovidas de rede de esgoto. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, 1,6 milhões de unidades habitacionais são localizadas em assentamentos precários, incluindo as favelas, onde moram 6,6 milhões de pessoas. Além das favelas, deve-se também considerar as subdivisões

irregulares e clandestinas, favelas ou cortiços, e conjuntos habitacionais degradados. Apenas metade de todos os municípios do Brasil desenvolveu alguma forma de política habitacional. Menos municípios ainda fizeram tentativas sérias, em nível prático, de promover o direito à moradia adequada.

16. A dívida externa Brasileira, condicionalmente ligada a empréstimos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e as políticas financeiras conservadoras impostas pelo próprio país afetaram a capacidade do país de lidar com as condições de vida e de moradia dos pobres, da população Afro-Brasileira, dos povos indígenas, das mulheres e de outros grupos vulneráveis ou marginalizados. Ainda que existam recursos suficientes no país para enfrentar tais problemas, as limitações macro-econômicas criam obstáculos para a utilização desses fundos em benefício dos mais necessitados.

17. Neste contexto, o Relator Especial apóia a posição tomada pelo Governo de que falta um novo paradigma que exclua os investimentos na habitação e saneamento para os pobres do cálculo daquele déficit fiscal nos países em desenvolvimento. Ele também apóia a decisão do Ministério das Cidades de não aceitar empréstimos das instituições financeiras internacionais que não permitam subsídios e outras medidas que tem como objetivo beneficiar as famílias de baixa ou de nenhuma renda. O Brasil planeja também promover um debate internacional sobre a exclusão de investimentos relacionados ao cumprimento dos “Millennium Development Goals” (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) da equação utilizada para calcular os pagamentos das dívidas dos países em desenvolvimento – uma posição também apresentada e apoiada pelo Relator Especial durante o segundo Fórum Urbano Mundial realizado em Barcelona, Espanha, em setembro de 2004. Além disso, o Relator Especial é da opinião de que a credibilidade internacional de que o Presidente Lula e seu Governo gozam atualmente deveria possibilitar a redução da meta orçamentária de apresentar superávit de 4,5 por cento para 3,25 por cento, e com isso liberar fundos para garantir a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo moradia, ao mesmo tempo respeitando as condições de superávit impostas pelas instituições financeiras internacionais. Tais fundos poderiam ser utilizados para aumentar o programa de trabalho das entidades governamentais que contribuem para a melhoria das condições de vida e de moradia dos necessitados, tais como o Ministério das Cidades, as Secretarias Especiais e outros órgãos.

II. UMA ABORDAGEM FRAGMENTADA EM OPOSIÇÃO A UMA ABORDAGEM INTEGRADA

18. Em 1995, a administração anterior adotou uma Política Nacional de Habitação. Quatro objetivos principais foram identificados: acesso universal à moradia; construção de novas habitações e melhoria das existentes; regularização dos assentamentos irregulares; e modernização do setor da habitação. Entretanto, a política não propiciou as ferramentas suficientes necessárias para permitir a plena realização do direito à moradia adequada. A herança histórica de décadas de discriminação racial e de negligência com os pobres é um enorme desafio que exige uma abordagem integrada e abrangente.

19. De acordo com o Governo, a co-atuação das autoridades federais, estaduais e municipais a respeito da habitação urbana e rural cria dificuldades e tem exercido um impacto prejudicial sobre a eficácia das políticas habitacionais desde meados da década de 80. Há uma necessidade

urgente de fortalecer o governo e a cooperação na formulação de políticas e na implementação de programas.

20. Enquanto muitos dos projetos e das iniciativas existentes encontrados pelo Relator Especial são isoladamente positivos, criativos e inovadores, ele percebe uma falta de coordenação e ligações cruzadas. Conseqüentemente, iniciativas positivas e até mesmo excelentes se tornam intervenções “ad hoc”. Um exemplo positivo que poderia ser seguido é o programa “*Viva o Morro*” em Recife, destinado a estabilizar a situação das pessoas que vivem em áreas de alto risco em morros e a garantir o oferecimento de serviços públicos, todos realizados com a consulta das comunidades envolvidas. Através de testemunhos e visitas *in loco*, o Relator Especial testemunhou os resultados negativos das abordagens fragmentadas e do uso de soluções temporárias. Em São Paulo, ele visitou as casas improvisadas na favela de Heliópolis onde os abrigos foram construídos sob os cabos de eletricidade pelas autoridades há 10 anos – um exemplo de solução temporária que se tornou permanente. No Vale da Esperança, nos arredores de Formosa em Goiás, ele visitou programas de reassentamento rurais onde seis anos após o assentamento a população ainda precisa de transporte adequado, água e serviços de saúde.

21. Com leis e políticas progressistas adequadas, como o Estatuto da Cidade, o foco deve agora ser dirigido à implementação, com atenção aos mais necessitados e marginalizados. O Estatuto é uma peça progressista e visionária da legislação que define as políticas que os diferentes níveis do Governo devem usar para lidar com os problemas de desigualdades a respeito da habitação em áreas urbanas. Entre suas características promissoras estão as diretrizes para desenvolvimento da infraestrutura em áreas ocupadas por populações de baixa renda; regularização das escrituras da terra; estudos de impacto de vizinhança; e a criação de “zonas especiais de interesse social”. O Estatuto constitui uma ferramenta legalmente válida para o modelo participativo de planos de desenvolvimento e de distribuição de recursos.

22. Vale a pena observar a função atribuída ao Conselho Nacional das Cidades. De acordo com a medida provisória Nº 2.220/2001 e com o decreto Nº 5.031/2004, o Conselho deve propor diretrizes para a criação e implementação de políticas de desenvolvimento urbano, e oferecer diretrizes e recomendações para a aplicação do Estatuto. É de responsabilidade do Conselho avaliar propostas e implementar planos regionais elaborados pelo Ministério da Integração Nacional, bem como planos de desenvolvimento econômico e social. Embora não existam jurisdições regionais, o desenvolvimento de planos regionais é necessário para reduzir as disparidades sociais e econômicas. Além do mais, o estabelecimento de câmaras municipais em estados e áreas metropolitanas, com a efetiva participação de diversos segmentos da sociedade, garante que as questões relacionadas ao sexo, raça e etnicidade sejam tratadas e incorporadas às políticas urbanas e de habitação. A implementação do Sistema Nacional das Cidades trataria da fragmentação entre os níveis federais, estaduais e municipais do Governo.

23. Durante sua missão, o Relator Especial teve a oportunidade de testemunhar um momento histórico, a adoção da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social pela Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Nº 2710/92), originado de uma iniciativa dos movimentos nacionais de moradia no início dos anos 90. Enquanto o projeto de lei é um passo bem-vindo, para atender às necessidades dos mais vulneráveis, ele deveria idealmente ser vinculado ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a fundos complementares de outras fontes. O projeto de lei está atualmente aguardando a aprovação do Senado. O objetivo do projeto de lei

é promover o acesso à moradia rural e urbana para as populações de baixa renda implementando um sistema de subsídios. Reconhecendo as enormes proporções do problema habitacional das populações de baixa renda, o projeto de lei busca gerar recursos adequados através de um Fundo Nacional de Moradia Popular. A versão preliminar original determinava que o dinheiro para esse Fundo viria do orçamento federal e do FGTS. Entretanto, na Câmara dos Deputados, o uso do FGTS para este fim foi vetado. Como o Fundo Nacional de Moradia Popular foi criado para gerar fundos para obras de interesse social para os mais necessitados, é de extrema importância que recursos suficientes sejam alocados.

24. De acordo com o Ministério das Cidades, a falta de coordenação é um dos principais problemas discutidos durante a atual criação de uma nova Política Nacional de Habitação, cuja conclusão é esperada em 2005/06. Espera-se que a nova política aumente a cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal, evitando, assim, a dispersão de recursos e a fragmentação do programa. A intenção é também integrar políticas habitacionais a políticas territoriais e de serviços básicos, como saneamento, sob a coordenação do Ministério das Cidades. Um primeiro passo é revisar todos os programas federais, garantindo recursos destinados aos grupos de baixa renda e um maior acesso a empréstimos.

III. POBREZA E DESIGUALDADE EXTREMAS

25. O Brasil mostra níveis significativos de desigualdade na esfera sócio-econômica. De acordo com o “Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” 2002-2006, o país está entre as 10 maiores economias do mundo com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de aproximadamente US\$ 4.000. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 14,5 por cento da população viviam em condições de extrema pobreza em 2003, e 34,1 por cento da população são pobres. As discrepâncias entre as áreas urbanas e rurais são marcantes. Por exemplo, em 1996, enquanto 92 por cento das moradias urbanas tinham acesso à rede de água, apenas 15,7 por cento das moradias rurais tinha tal acesso.³ Em 1997, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos descobriu disparidades similares a respeito da pobreza entre áreas urbanas e rurais, observando que 66 por cento da população rural do Brasil viviam abaixo da linha de pobreza, em comparação a 38 por cento das pessoas que vivem em áreas urbanas.⁴

26. As desigualdades e exclusão sócio-econômicas também exercem um impacto direto na moradia e na terra. As estatísticas mostram que o déficit habitacional afeta 83,2 por cento das famílias de baixa renda que recebem três salários mínimos ou menos; apenas 2 por cento das famílias que recebem mais de 10 salários mínimos ou mais são afetados. O alto déficit habitacional também é um reflexo do alto número de famílias de baixa renda que vivem em assentamentos informais e coabitações familiares, onde os familiares vivem juntos no mesmo quarteirão em moradias improvisadas. As taxas de crescimento das favelas foram significativamente mais altas do que as taxas globais de crescimento de residências de 1991 a 2000.

27. Além do déficit quantitativo, aproximadamente 10 milhões de unidades habitacionais são consideradas inadequadas qualitativamente, devido à falta de acesso a uma rede de água encanada, infraestrutura inadequada, redes de esgoto e drenagem insuficientes, e superlotação. Em relação ao saneamento, uma estimativa de 12,1 milhões de residências urbanas particulares, principalmente as habitadas por famílias de baixa renda, necessitam de serviços básicos.

28. Estatísticas e indicadores sociais relacionados à educação, renda, saúde e habitação revelam que os níveis de pobreza estão intimamente ligados à raça e ao sexo.⁵ Os Afro-Brasileiros constituem 45 por cento da população, e são a grande maioria entre os mais pobres da população pobre. As mulheres representam uma pequena minoria na tomada de decisões e na vida pública, inclusive nos poderes executivo e legislativo dos três níveis do Governo. Recebem, ainda, em média, menos que os homens pelo mesmo tipo de trabalho e são encontradas de forma desproporcional em setores de emprego informal ou executando trabalhos servis ou arriscados. O número de lares chefiados e sustentados por mulheres está aumentando, mas depoimentos e estatísticas indicam que as mulheres têm menos probabilidade de obterem aprovação para empréstimos, créditos e empréstimos hipotecários, limitando seu acesso à habitação formal.

29. Houve recentemente certo progresso. O “Programa Crédito Solidário” foi criado para ajudar famílias que recebem uma renda mensal de até três salários mínimos para adquirem materiais de construção e reformarem unidades habitacionais. O “Programa Bolsa Família” é um programa de transferência de renda com a finalidade beneficiar 11 milhões de famílias até o final de 2006. Uma iniciativa interessante é o “Programa de Subsídio Para Habitação de Interesse Social”, que é o primeiro programa que oferece financiamento para a construção de moradias rurais, ainda que numa escala limitada. Apesar dessas iniciativas, como é o caso de muitos países com níveis significativos de desigualdade e extrema pobreza, o Relator Especial não considera que o Brasil tenha conseguido atender às necessidades a longo prazo e tenha garantido os direitos dos 20-25 por cento dos mais pobres da população pobre. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao examinar a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Brasil em maio de 2003, expressou preocupação pelo não-fornecimento de acesso e pela não concessão de crédito adequado à habitação e subsídios para as famílias de baixa renda, principalmente para grupos desfavorecidos e marginalizados, uma preocupação compartilhada pelo Relator Especial (vide E/C.12/1/Add.87).

IV. PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS BÁSICOS

30. Tanto os movimentos da sociedade civil quanto dos ministérios enfatizaram que deve ser aplicada uma abordagem abrangente do direito à moradia adequada, garantindo o sustento, o direito à água e outros direitos, realizada em parte através do fornecimento de serviços como assistência à saúde, educação, eletricidade e saneamento. Esse acordo quase nunca foi traduzido em ações práticas que tratam dos obstáculos enfrentados pelos pobres no acesso aos serviços necessários. Depoimentos quase sempre destacaram como os pobres pagavam preços comparativamente altos pela água e eletricidade, que quase sempre totalizavam encargos financeiros exorbitantes.

31. Em 2000/02, os investimentos financeiros diminuíram drasticamente e determinadas restrições foram impostas ao setor público, que executou 95 por cento dos serviços de saneamento. As restrições de crédito para o setor público consistem num obstáculo à implementação de programas de urbanização para os mais pobres.

32. Enquanto a lei de direitos humanos não impede o fornecimento de serviços – incluindo água, educação, eletricidade e saneamento – através de empresas privadas, as autoridades carregam a responsabilidade de garantir que tal privatização não viole os direitos humanos da população.⁶ Os exemplos do Brasil, entretanto, demonstram que os encargos financeiros sobre

os pobres – por exemplo, em consequência da privatização e da ausência de tarifas diferenciadas para eletricidade – tem de fato subido excessivamente.

33. A integração econômica cada vez maior como parte do processo de globalização tem promovido a privatização e a desregulamentação de instrumentos para aumentar a eficiência no fornecimento de serviços básicos, tradicionalmente sob o monopólio das empresas estatais. Do ponto de vista dos direitos humanos, a igualdade e o acesso universal deve ser uma prioridade para os serviços essenciais. Entretanto, durante o final da década de 90, a privatização da eletricidade no Brasil levou a um aumento nas taxas de 65 por cento para os consumidores residenciais, muito mais alto do que a taxa de inflação.

34. O Programa Nacional de Desestatização (PND), em operação desde 1990, tinha por objetivo melhorar a eficiência e reduzir os gastos do governo. Com a privatização das empresas estatais, o Estado não seria mais responsável por investimentos (ou perdas) e tanto poderia distribuir aqueles recursos às outras áreas, como saúde e educação, como poderia aumentar seu superávit fiscal.⁷ Entretanto, a privatização também significou um declínio na qualidade dos serviços básicos fornecidos pelo Estado, ou sua completa ruína. Depoimentos da sociedade civil, reunidos durante a missão, indicaram que devido à privatização, os cidadãos tiveram que gastar mais para manter o acesso à mesma qualidade e quantidade de serviços.

35. Alguns programas habitacionais visitados durante a missão mostraram que apesar de uma abordagem abrangente de moradia adequada ter sido adotada, tratando do espectro necessário das condições e serviços, a acessibilidade não foi considerada adequadamente. O programa “Viva o Morro” em Recife é um exemplo de uma parceria ente instituições do governo federal e estadual para melhorarem o meio ambiente, controlar enchentes, desenvolver infraestrutura de água e saneamento, e facilitar o reassentamento de habitantes locais da área. Educação e participação são os principais componentes do programa. Embora as populações de baixa renda estivessem envolvidas, não foi aplicada nenhuma tarifa diferenciada para os serviços básicos, como água e eletricidade. O melhor acordo celebrado pelas autoridades com os fornecedores de serviços privados foi para o refinanciamento de programas para famílias endividadas a fim de evitar que as mesmas fossem desligadas.

36. A privatização também exerce um impacto extraordinário sobre mulheres e crianças, principalmente no caso do Brasil, onde em 34,1 por cento dos lares urbanos e em 24,1 por cento⁸ dos rurais as mulheres são as principais provedoras de renda, bem como, as chefes da família. Em algumas comunidades, as mulheres tiveram que dobrar ou triplicar o número de horas de trabalho para conseguirem cumprir suas responsabilidades domésticas e sustentar os custos cada vez maiores de água e eletricidade, com prejuízo de sua saúde e qualidade de vida.

V. REFORMAS AGRÁRIAS E OCUPAÇÃO TERRITORIAL

37. As desigualdades na distribuição territorial no Brasil são em grande parte uma herança do período colonial. Durante todo o século dezenove e vinte, diferentes movimentos surgiram em resposta às desigualdades territoriais. Após o golpe militar de 1964, entretanto, membros de movimentos de agricultores que clamavam por reforma agrária foram perseguidos e assassinados e seus movimentos praticamente debandados. O regime militar deu início à reforma agrária em 1964 com a esperança de apaziguar os movimentos radicais.

38. Entretanto, a adoção do Estatuto da Terra 1964 não solucionou de forma suficiente as questões de terras ociosas e grandes propriedades rurais, pelo contrário, estimulou reassentamentos em terras desocupadas da Amazônia. A situação foi agravada ainda mais pelo cultivo da soja em grandes propriedades rurais do sul,⁹ um problema que ainda persiste e que causa um vasto desflorestamento, apropriação ilegal de terras e conflitos na região. Reforma Agrária era entendida como um grupo de medidas com a finalidade de promoverem uma melhor distribuição da terra modificando o regime tradicional de posse e uso para melhor respeitar os princípios de justiça social e aumentar a produtividade da terra. Conflitos territoriais predominantes nas áreas rurais ilustram uma séria deficiência na implementação do Estatuto da Terra e do capítulo da reforma agrária da Constituição Brasileira.

A. Ocupação de terras rurais

39. Os movimentos como o “Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra” (MST) surgiram em resposta à extrema concentração de terra em grandes propriedades rurais (latifúndios), à prática da grilagem, e ao processo de modernização e liberalização da agricultura que obriga os agricultores a deixarem suas terras. Cerca de 1 por cento dos proprietários de terras detêm 45 por cento de toda a terra. Uma estimativa de 5 milhões de famílias não têm acesso à terra, enquanto outros 5 milhões de propriedades rurais são extremamente pequenas. Simultaneamente, de acordo com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), existem aproximadamente 100 milhões de hectares de terras não cultivada no país. Outras 55.000 propriedades rurais são classificadas como improdutivas, totalizando 120 milhões de hectares.

40. Os agricultores que perderam suas terras, lares e meios de sobrevivência deram início ao “movimento dos sem-terra” em 1979 como uma forma de defenderem seus direitos. O movimento difundiu-se em todo o país e, quase sempre com o apoio da Igreja Católica, iniciou ocupações para reivindicar terra. O movimento cresceu e em 1984, o MST foi formalmente criado para defender a reforma agrária e uma mudança estrutural ampla, incluindo um melhor bem-estar social, emprego, serviços de saúde e educação, e a promoção de formas de produção cooperativa.

41. Ao mesmo tempo em que tem havido avanços significativos para a criação de políticas territoriais e de habitação que permitiriam reverter a desigualdade social e territorial, na prática, o progresso tem sido lento e a estratégia de ocupação de terras ociosas e desocupadas tem se tornado uma forma importante de pressão política para a realização da reforma agrária e para a regularização de assentamentos. O conflito tem custado milhares de vidas pois as ocupações de terras são quase sempre recebidas com oposição violenta por parte dos proprietários de terras, mas ao longo dos anos, o MST, em colaboração com outros movimentos sociais, foram responsáveis pela demarcação de terra para aproximadamente 350.000 famílias. Os assentamentos oferecem moradia além de oportunidades para o cultivo coletivo, educação e meios de vida. Segundo os depoimentos recebidos, o novo Governo, ao contrário das expectativas e promessas, não conseguiu assentar famílias sem terra e decretar a reforma agrária. O Relator Especial visitou um grande assentamento do MST próximo a São Paulo e gostaria de chamar atenção para as condições funestas de moradia e de vida que presenciou e que existem, de acordo com as informações que recebeu, na maioria dos terrenos ocupados. Embora a ocupação territorial tem se mostrado efetiva, o processo de negociação junto às autoridades é longo e árduo, e enquanto isso, as famílias quase sempre vivem em condições de moradia e de

vida totalmente inadequadas e ficam sujeitas à violência infligida pelos proprietários de terras, pela milícia armada e pela polícia. A falta de fornecimento de moradia adequada e serviços básicos como água e saneamento é gritante, e as necessidades devem ser urgentemente atendidas.

42. A Constituição dedica um capítulo inteiro à reforma agrária, o artigo 184 determina que “(i) é poder da União desapropriar por conta de interesse social, para fins de reforma agrária, a propriedade rural que não esteja desempenhando sua função social”. É reservado ao Judiciário determinar a função social da propriedade rural para dirimir controvérsias sobre se uma propriedade particular é “produtiva” ou não. Os processos de reforma agrária são julgados no tribunal pois os critérios usados pelo Governo Federal para definir se a propriedade em questão está deixando de cumprir sua “função social” por ser “improdutiva” são ilegais ou inconstitucionais, ou, em alguns casos, claramente errados. O problema é, segundo boatos, quase sempre muito complicado pela falta de habilidade em lidar com a reforma agrária no âmbito municipal. O advento e as melhorias progressivas nos planos-mestres municipais devem solucionar o problema através da regulamentação do uso da propriedade rural.

B. Ocupação de terras urbanas

43. A concentração de propriedade nas mãos de alguns indivíduos e a baixa produtividade da terra também têm sido algumas das principais razões para migração em grande escala das áreas rurais para as cidades. Cerca de 166 milhões de hectares pertencem a latifúndios que ocupam 60 por cento da área rural total. O Brasil ainda não atingiu o objetivo de garantir moradia adequada e meios de sobrevivência à população rural. Isto tem sobrecarregado as áreas urbanas.

44. Considerando o alto nível de pobreza, da falta de moradia e de terra no país, é evidente que a ocupação territorial continuará, e aumentará cada vez mais também nas áreas urbanas onde os movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Tetos (MTST), a União Nacional de Moradia Popular e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) também estão bem estabelecidos. O Relator Especial teve a oportunidade de visitar várias ocupações do MTST durante sua missão. Uma vez que terras rurais ou lotes urbanos ociosos ou abandonados, como hospitais e mercados fechados, foram identificados, a organização mobiliza seus membros sem-terra e sem-teto e ocupa o local, quase sempre durante a noite.

45. No terreno ocupado pelo MTST em Água Fria, Recife, 160 famílias ocupam a área onde funcionava antigamente uma feira livre pertencente à prefeitura do Recife. Por quase dois anos as famílias estão vivendo nas ruínas das barracas abandonadas da feira e em casas construídas com sucata, sem acesso à rede de água, esgoto ou drenagem. Famílias de quatro a sete pessoas estão vivendo numa área média de 20 m². Os habitantes ganham, em média, menos de um salário mínimo por mês e são excluídos dos programas federais de financiamento. As negociações estão atualmente em andamento entre o MTST, a Prefeitura do Recife e o Conselho do Orçamento Participativo para ver se o fornecimento de moradia adequada e de condições de vida aos ocupantes poderá ser combinado às demandas para a construção de postos de saúde na terra ocupada.

46. Ao mesmo tempo em que as ocupações organizadas pelo MST, pelo MTST e por outros quase sempre exercem um papel importante, a distribuição desigual da terra e a falta de moradia adequada para os pobres também levaram a ocupações espontâneas. Em Recife, em Campo do Vila II ou o chamado Vila Imperial, onde 154 famílias ocuparam um pedaço de terra de

propriedade basicamente particular, o Relator Especial presenciou condições sub-humanas que estavam entre as piores que ele já viu em seu trabalho. Os ocupantes viviam entre ratos e cobras, e colchões e outros pertences estavam submersos pelo nível da água e do esgoto que se elevava à noite. As negociações estão em andamento durante os dois últimos anos entre os ocupantes e as autoridades municipais para encontrarem uma solução sustentável para o problema.

47. A Constituição determina, no artigo 183, que “[a] um indivíduo que tenha usufruído de área urbana de até 250 m², por cinco anos, sem interrupção ou oposição, usando-a como sua residência ou de sua família, terá domínio sobre ela, contanto que não possua nenhuma outra propriedade urbana ou rural”. Isso permite o reconhecimento da posse legal dos ocupantes de uma área urbana privada. As exigências para aquisição incluem a de que o terreno ocupado não poderá exceder 250 m² e que a área deve ter sido ocupada para fins de habitação durante cinco anos sem oposição do proprietário. Usucapião de bem imóvel também é abordado nos artigos 9 e 14 do recentemente adotado “Estatuto da Cidade” (vide parágrafo 63 abaixo), permitindo usucapião coletivo em assentamentos irregulares como favelas.

48. Não obstante as disposições legais positivas, ocupações territoriais provavelmente irão continuar na ausência de providências abrangentes efetivas tomadas pelas autoridades para tratar dos direitos e necessidades dos mais vulneráveis, incluindo a população sem teto e sem terra.

VI. MORADIA URBANA E FALTA DE MORADIA

49. A falta de terra disponível obriga milhares de pessoas a migrarem para áreas urbanas onde muitos vivem em barracos de papelão ou de lata nas favelas. Muitos outros brasileiros de baixa renda vivem em habitações coletivas multifamiliares (cortiços), quase sempre sob condições insalubres. Cada família vive num cômodo, cuja área normalmente não ultrapassa 8 m². As moradias carecem de infraestrutura básica e freqüentemente são inseguras e estão em iminência de desmoronamento.

50. A falta de moradia está crescendo. Estima-se que 10.000 pessoas dormem nas ruas da região metropolitana de São Paulo, enquanto 2.500 são sem-teto na cidade do Rio de Janeiro. Esses sem-teto são na maioria migrantes do interior pobre e da região nordeste. O Relator Especial recebeu inúmeros depoimentos de pessoas sem teto que foram vítimas de abuso por parte da polícia e de extrema exclusão social. A ausência de documentação adequada quase sempre impede que os moradores de rua utilizem serviços públicos de saúde e serviços sociais.

51. A atenção do Relator Especial voltou-se à “Operação Cata-Tralha” realizada no Rio de Janeiro. De acordo com as informações recebidas,¹⁰ o órgão de coleta de lixo do Rio de Janeiro, a “Companhia de Limpeza Urbana” (Comlurb), juntamente com a Guarda Municipal e a polícia militar, realiza atividades regulares de “coleta de lixo”, que envolvem o recolhimento de pertences de moradores de rua de toda a cidade, incluindo caias, cobertores, roupas, vassouras, documentos, carteiras de identidade e outros documentos oficiais, comida e medicamentos. Depoimentos dos sem-teto indicam que a violência por parte da Guarda Municipal é comum. De acordo com as informações recebidas, a “Operação Cata-Tralha” vem acontecendo há vários anos, mas a prática foi intensificada em meados do ano 2003 em relação à implementação do projeto “Zona Sul Legal” do governo estadual. O projeto tinha como objetivo remover os moradores de rua que estavam vivendo na abastada Zona Sul do Rio de Janeiro, o que inclui áreas bem conhecidas como Copacabana e Ipanema, os levando para abrigos públicos. As

condições nos abrigos, entretanto, se mostraram inseguras e sem serviços satisfatórios de saúde e sociais, e a maioria dos moradores fugiam e voltavam para as ruas. Com seu retorno às ruas, a “Operação Cata-Tralha” foi, segundo boatos, intensificada.

VII. SISTEMA JUDICIÁRIO

52. A Constituição Brasileira permite a criação de tribunais especiais. Entretanto, nenhum tribunal especial foi estabelecido para solucionar o crescente número de conflitos relacionados às terras, propriedades e moradias urbanas e rurais. Dependendo da natureza do conflito, ele é julgado ou pelos tribunais civis ou estaduais. Contudo, de acordo com as informações recebidas, inclusive do Ministério das Cidades, foi apresentada uma proposta pelo Presidente ao Supremo Tribunal em fevereiro de 2004 segundo a qual deveria ser estabelecido um Tribunal Agrário especial para solucionar os conflitos rurais. A previsão é de que o Conselho da Justiça Federal revisaria um projeto de lei para este fim até o final de 2004, o qual seria então apresentado ao Congresso Nacional. Tribunais agrários especiais já existem em Minas Gerais, Santa Catarina e na Paraíba. De acordo com depoimentos, o quanto são respeitados os direitos humanos dos grupos marginalizados e vulneráveis depende basicamente de juízes individuais.

53. O sistema judiciário estadual tem competência para agir em questões relacionadas aos direitos de posse de terras privadas e públicas pertencentes aos estados e municípios, e decidir litígios de família sobre posses ou propriedades de terra, prédios e residências ou aqueles provenientes de casamento, herança ou situações de violência doméstica. Casos envolvendo a emissão de escrituras e registros de terras públicas e privadas são da competência dos juízos especializados, que são organizados em circunscrições de registros públicos.

54. De acordo com os depoimentos recebidos, a estrutura e a operação do judiciário não têm sido adequadas no tratamento de questões relacionadas ao direito à moradia adequada, aos direitos de herança envolvendo considerações de sexo e terras urbanas, o direito de posse e propriedade de assentamentos formais e irregulares, bem como na solução de casos de ocupação coletiva de terras organizadas por movimentos sociais. Questões complexas envolvendo direitos de posse e moradia para grupos socialmente vulneráveis também são frequentemente decididos de forma pouco ou nada satisfatória, principalmente onde os direitos das pessoas conflitam com projetos de desenvolvimento de grande escala, como a construção de usinas hidrelétricas, ampliações de aeroportos ou a revitalização de centros históricos degradados.

55. Uma das principais razões dessas deficiências relaciona-se à capacidade de membros individuais do judiciário. Muitos juízes, ao mesmo tempo em que aprenderam os aspectos processuais da lei, não recebem um sólido treinamento que lhes conferem capacidade para tratarem de forma efetiva os aspectos sociais e econômicos de sua função, tais como discriminação em função do sexo ou a pobreza, ao julgarem casos envolvendo direitos de herança, direitos de propriedade e moradia para grupos socialmente vulneráveis. O desempenho deficiente nessas áreas é agravado pelos obstáculos enfrentados pelas populações de baixa renda no acesso à justiça devido aos custos proibitivos de assistência jurídica ou na deficiência desta. A instituição da Defensoria Pública oferece serviços e assistência jurídicos gratuitos às populações de baixa renda, de acordo com o artigo 134 da Constituição. O serviço aplica-se a todos os níveis do sistema judiciário e constitui, portanto, um elemento-chave para a provisão de justiça igual para todos os cidadãos. Entretanto, considerando as deficiências relatadas, o Relator Especial recomenda que a Defensoria Pública seja fortalecida para que possa atender

melhor às demandas de proteção dos direitos dos mais necessitados. O Relator Especial também menciona que de acordo com a lei, a instituição da Defensoria Pública deveria ser estabelecida em todos os estados, e recomenda insistentemente que os três estados restantes que não atenderam a esta disposição o façam.

56. No Brasil, muitos grupos de profissionais do Direito são peritos na área de direitos humanos, por exemplo, a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). A maioria deles afirma que os conflitos sobre direitos à moradia, posse e propriedade de terras deveriam passar por novos métodos institucionais /alternativos de negociação, mediação e decisão, como as comissões ou conselhos da justiça e de bairros e juízos federais. Eles também recomendam o estabelecimento de circunscrições judiciárias onde tais casos possam ser julgados na área onde surgiu o problema e onde soluções mais simples e eficazes possam ser encontradas.

57. Em questão de gestão territorial em âmbito estadual, o papel do Inspetor-Geral de Assuntos Internos da Justiça é de primordial importância, pois envolve a inspeção e a supervisão dos critérios administrativos e dos procedimentos usados pelos registros. Embora todos os tribunais estaduais possuam competência, eles operam através de regulamentações especiais chamadas de “Provimentos” aprovados pelo Inspetor-Geral. Com a intenção de integrar essas inspetorias às secretarias do governo responsáveis pela regularização da propriedade territorial, o Ministério das Cidades organizou uma série de seminários em todo o país para melhorar os canais de comunicação entre elas e os juízes, promotores e advogados que lidam diariamente com casos de registros de terra.

58. Embora não pertença ao poder judiciário, o Ministério Público Federal tem a tarefa de defender a ordem legal, o regime democrático, e os direitos e interesses sociais e individuais inalienáveis. Entre suas principais funções está a instauração de ações penais públicas, processos judiciais civis e ações civis públicas para protegerem a propriedade social e pública, o meio ambiente e outros interesses coletivos, e defenderem os direitos e interesses das populações indígenas perante os tribunais. Os indivíduos que alegam que seus direitos foram violados podem recorrer diretamente ao Ministério Público em âmbito Estadual ou Federal. Entretanto, existe ainda uma falta de recursos e um número relativamente pequeno de promotores públicos, tanto em âmbito federal quanto estadual, e um número ainda menor que atua na área de direitos econômicos, sociais e culturais.

59. Os direitos indígenas são judicialmente defendidos pelo Ministério Público Federal. Petições de ações judiciais federais apresentadas por indivíduos indígenas também podem ser encaminhadas à Coordenadoria da Defesa dos Direitos e Interesses das Populações Indígenas, dentro do Ministério Público, criada para receber, investigar, avaliar e encaminhar acusações de violações dos direitos dos indígenas e de suas comunidades às autoridades competentes.

60. O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) tem a tarefa de realizar sindicâncias, investigações e estudos sobre a eficácia das normas que regulamentam os direitos estabelecidos pela Constituição Federal, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e de cooperar com as Nações Unidas em todas as questões relacionadas a iniciativas que tem por objetivo de garantir o respeito pelos direitos humanos.

61. Considerando os depoimentos recebidos, o Relator Especial está preocupado com as indicações de que o judiciário e outros sistemas de proteção não sejam suficientemente sensíveis aos direitos dos pobres. Ao mesmo tempo, o Relator Especial está motivado pelo importante papel da Promotoria Pública em defender os interesses públicos e bens coletivos, o que demonstrou ser fundamental na luta pela realização dos direitos de moradia dos pobres.

VIII. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

62. A luta social pelo direito à moradia e a cultura emergente do diálogo entre autoridades no Brasil têm gerado diversas ferramentas para melhorar a participação na tomada de decisões e no planejamento. No âmbito federal, o recém-criado Ministério das Cidades possui um importante eleitorado de movimentos sociais centrado na implementação do direito à moradia adequada em geral, e o “Estatuto da Cidade”, especificamente. O Conselho Nacional das Cidades é um outro órgão criado recentemente com uma ordem de fazer recomendações ao Governo relacionadas à implementação de políticas habitacionais e municipais. Os representantes do Conselho são eleitos na Conferência Nacional das Cidades com mais de 3.000 representantes, em caráter popular e participativo.

63. A importância atribuída à participação no planejamento e na tomada de decisões é evidente principalmente no “Estatuto da Cidade” (Lei Federal Nº 10.527/01). Uma das principais características inovadoras do Estatuto é a determinação de ferramentas para o modelo participativo de planos de desenvolvimento e distribuição de recursos em âmbito local, estipulando a criação de conselhos de política urbana, conferências municipais, processos de orçamento participativo, audiências públicas, iniciativas populares para projetos de lei e estudos de impacto de vizinhança.

64. Durante sua visita, o Relator Especial testemunhou uma contradição a respeito dos processos participativos. Ao mesmo tempo em que a democracia e os movimentos sociais civis são fortes e ao mesmo tempo em que o Governo Federal tenta garantir a participação na tomada de decisões através, *inter alia*, da realização de conferências nacionais, há uma falta de participação real no planejamento e no desenvolvimento no âmbito local rural. Alguns exemplos positivos de participação devem, no entanto, ser mencionados, como o projeto de autoconstrução na Fazenda da Juta, em São Paulo, fundada pelo Governo Federal onde 25.000 famílias gozam de condições de vida consideravelmente melhores através da auto-gestão coletiva. Tais exemplos poderiam ser reproduzidos ou adaptados para uso em qualquer outro lugar do país.

65. Também em São Paulo, o Conselho Municipal de Habitação foi criado pela lei municipal Nº 13.425/02 como resultado de uma proposta aprovada na Primeira Conferência do Conselho Municipal de Habitação, realizado em 2001 que contou com a participação de mais de 2.000 organizações e movimentos populares. O Conselho é formado por representantes das entidades populares de habitação e de outros setores da sociedade civil – universidades, unges, setor privado – e das autoridades públicas em todos os níveis. O Conselho conta tanto com poderes deliberativos e de monitoria e pode contribuir para a elaboração e supervisão de políticas municipais de habitação. Os representantes das entidades populares de habitação foram eleitos por voto direto de mais de 31.000 pessoas.

66. Outros exemplos, entretanto, indicam o contrário. Segundo depoimentos recebidos, em cidades como Fortaleza e Salvador, os movimentos da sociedade civil não têm tido acesso à participação no planejamento do desenvolvimento. Em Fortaleza, a tradicional comunidade pesqueira de Goiabeiras foi deslocada para regiões costeiras mais afastadas para dar espaço a um centro turístico. Propostas de considerar a área como uma zona de interesse especial foram ignoradas. No momento da visita do Relator Especial, as organizações da sociedade civil de Fortaleza estavam entrando com uma ação judicial contra a prefeitura, através da Promotoria Pública, devido ao desrespeito ao direito de participação. Em Salvador, os habitantes da região do Pelourinho, um conhecido marco histórico, exigem que os processos de planejamento a respeito da política de restauração do patrimônio histórico e da promoção do turismo na área incluam, também, as pessoas que vivem na região, e que não ocorra mais nenhum deslocamento. A exigência por plena participação no desenvolvimento do plano-mestre da cidade não foi atendida, apesar de, no caso de Salvador, o tribunal determinar o contrário.

67. Durante a visita, ficou evidente que as comunidades que mais necessitam atenção devido a sua vulnerabilidade (como as comunidades indígenas e Afro –Brasileiras, e principalmente as mulheres desses grupos) são aquelas que não consultadas. Conseqüentemente, elas não vêm seus interesses refletidos ou protegidos nos planos desenvolvidos. Esses grupos exigem processos eficazes de autorização para poderem participar de forma ativa na tomada de decisões.

IX. DESPEJOS FORÇADOS

68. Durante a visita do Relator Especial à Heliópolis – a maior favela de São Paulo – os efeitos a longo prazo de despejos forçados tornaram-se evidentes. Os primeiros assentamentos aconteceram em 1970/71, quando a prefeitura transferiu 200 pessoas para a área, vindas de outra favela, supostamente em caráter temporário. Quinze anos depois, a população aumentou para 45.000 famílias. Em 1993, a polícia entrou numa região de Heliópolis para despejar os habitantes. Embora a prefeitura fosse a proprietária da terra, a maioria dos habitantes vivia naquele lugar há cinco anos ou mais. A tentativa de despejo forçado resultou em resistência por parte dos habitantes, conflitos com a polícia armada, prisão de líderes da comunidade, ferimentos e mortes. Após uma hora de combate, um tribunal determinou que a suspensão da tentativa de despejo. Dez anos depois, os moradores ainda falam sobre a ameaça de despejo, embora a região afetada não esteja mais em risco. Atualmente, Heliópolis é uma mistura de barracos de favela – alguns em zonas de risco sob cabos de eletricidade e próximos a margens de rios – e de bairros que foram desenvolvidos através de esforços comunitários conjuntos voluntários (mutirão).

69. Heliópolis é dividida em duas regiões, apenas uma delas coberta pelo plano-mestre da prefeitura de urbanização de favelas. Na região de Ampara, que não é coberta pelo plano, a prefeitura anunciou planos de construir uma estação de metrô até 2006. Tal construção afetaria aproximadamente 700 famílias, mas nenhuma notificação ou ordem de despejo individuais foram emitidas. Ordens de despejo individuais são em geral raras em favelas. De acordo com depoimentos, as famílias estão conscientes de que serão despejadas, mas a prefeitura ainda não propôs nenhuma moradia alternativa. De acordo com informações recebidas, a proposta da comunidade de reassentar as famílias nas regiões próximas foi ignorada.

70. Em relação aos despejos forçados no sentido mais amplo – inclusive aqueles que afetam agricultores sem terra e as comunidades dos Quilombos que vivem em terras ancestrais, e despejos motivados pelo desenvolvimento de resorts de turismo – há uma necessidade

emergencial de o Governo adotar medidas e leis nacionais para garantirem a proteção contra despejos forçados e que qualquer despejo seja executado em absoluta conformidade com as obrigações internacionais existentes.

71. De acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil faz parte, a legislação é uma base fundamental sobre a qual um sistema de proteção eficaz deve ser construído. De acordo com os comentários gerais Nº 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a legislação contra os despejos forçados deve incluir medidas que ofereçam a maior segurança possível de posse legal aos ocupantes de casas e de terra, e deve ser criada para controlar rigidamente as circunstâncias sob as quais os despejos podem ser executados. A legislação também deve ser aplicada a todos os agentes atuando sob a autoridade do Estado ou àqueles atrelados a ele. Além do mais, em vista da responsabilidade cada vez menor do governo em relação à habitação em alguns Estados, as partes Estaduais do Pacto devem garantir que medidas legislativas e outras medidas sejam adequadas para prevenir e, conforme o caso, punir despejos forçados executados sem as cautelas adequadas por pessoas ou órgãos privados.

72. O estabelecimento de proteções judiciais é fundamental, incluindo o seguinte: consulta verdadeira com as pessoas afetadas; avisos de despejo adequados e justos a todas as pessoas afetadas; informações sobre os despejos propostos, e, conforme o caso, sobre a finalidade alternativa para a qual a terra ou habitação será utilizada, entregue em tempo razoável a todas as pessoas afetadas; presença de oficiais do governo ou de seus representantes durante um despejo, principalmente onde estejam envolvidos grupos de pessoas; identificação adequada de todas as pessoas que estão executando o despejo; os despejos não poderão acontecer principalmente em mau tempo ou à noite a menos que as pessoas afetadas permitam o contrário; disposição de remédios legais; e disposição, onde possível, de assistência jurídica às pessoas que precisarem para pedirem reparação aos tribunais.

X. GRUPOS ESPECIAIS

A. Populações Indígenas

73. Atualmente existem aproximadamente 218 populações indígenas no país, localizadas principalmente nas regiões da fronteira setentrional e ocidental e na Bacia do Alto Amazonas. Não há informações sobre todas as populações indígenas pois algumas vivem isoladas em áreas afastadas do Amazonas. Da mesma forma, há pouca informação sobre as populações indígenas que vivem nas grandes áreas urbanas. A Constituição Brasileira dedica um capítulo especial às populações indígenas. De acordo com o artigo 231, as terras indígenas são consideradas de propriedade da União Federal, mas “destinam-se à posse permanente por parte deles e eles terão o direito exclusivo de uso das riquezas do solo, rios e lagos”. O desflorestamento da Amazônia não é apenas uma séria preocupação ambiental, como também interrompe vidas e os meios de sobrevivência dos povos indígenas.

74. O Relator Especial visitou comunidades indígenas em Bertioga, e teve a oportunidade de estudar a situação através de reuniões com os ministérios competentes e depoimentos dos grupos indígenas. Juntamente com o Ministério da Saúde, a Fundação Nacional de Saúde e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Ministério das Cidades começou a oferecer moradia às comunidades indígenas através do “Programa Crédito Solidário” e do Programa de Subsídio à

Habitação de Interesse Social, atingindo 200 famílias indígenas das tribos Kaiowá, Guarani e Terena na reserva de Dourados no Mato Grosso do Sul. Entretanto, o lento processo de demarcações das terras indígenas ainda continua sendo um importante obstáculo para a realização dos direitos à moradia dos povos indígenas, e há indícios de que o processo esteja paralisando. Em 1 ano e meio de mandato, o atual Ministro da Justiça demarcou apenas 93.800 hectares de terras indígenas, enquanto o anterior Ministro da Justiça demarcou mais de 11 milhões de hectares durante um período de tempo similar. O Brasil sancionou a Convenção N^o 169 da Organização Internacional do Trabalho relacionada aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes em 25 de julho de 2002, e portanto, de acordo com as disposições, assumiu o compromisso de proteger os direitos humanos de todas as suas populações indígenas.

B. Comunidades Quilombolas

75. O Artigo 68 das Disposições Provisórias da Constituição de 1988 marcou uma renúncia simbólica da histórica discriminação contra os descendentes de escravos. O artigo garante o direito das comunidades dos Quilombos de posse de suas terras tradicionais.

76. O Ministério das Cidades e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial pronunciaram-se com entusiasmo sobre o chamado Projeto Kalunga, com o objetivo de melhorar as condições de moradia das comunidades de predominância Quilombola Kalunga concentradas em áreas rurais e nos subúrbios das grandes cidades. Esta iniciativa-piloto envolve o fornecimento de água e infraestrutura de saneamento, favorecendo 1.200 famílias durante 2004 e 2005. Estabelecendo este piloto, imagina-se que um programa habitacional em escala maior será criado para outros grupos étnicos e raciais excluídos.

77. O Relator Especial visitou Alcântara e a tradicional aldeia Quilombola de Mamuna e a comunidade reassentada de Marudá. O estabelecimento da Base de Lançamento de Satélites de Alcântara levou ao reassentamento de várias aldeias tradicionais na década de 80 de áreas desapropriadas pela força aérea. As chamadas Agrovilas – locais alternativos de reassentamento – foram estabelecidas. Entretanto, tomando por base os depoimentos recebidos, as Agrovilas constituem um exemplo flagrante das soluções de curto prazo que se tornam um problema a longo prazo. Os habitantes das Agrovilas, anteriormente auto-suficientes em suas aldeias tradicionais com acesso adequado à pesca e a terras férteis, tornaram-se agora dependentes. O reassentamento, independentemente da forma como é feita, nunca é a solução ideal. Nos raros casos onde tal reassentamento pode ser justificado, deve ser realizado com plena consulta e participação das populações envolvidas, em conformidade com as leis internacionais de direitos humanos. Apenas dessa forma, pode-se garantir que o reassentamento, se inevitável, resultará numa melhor condição de vida das pessoas afetadas, em oposição a uma regressão e perda dos meios de sobrevivência.

78. O Relator Especial sente-se motivado pelo fato de que após essa missão, de acordo com um decreto presidencial datado de 27 de agosto de 2004, um grupo de trabalho interministerial foi estabelecido para o desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, mas com vasta participação ministerial, incluindo o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Defesa. O grupo de trabalho interministerial foi dividido em subgrupos, um dos quais é especificamente focado nas questões do meio ambiente, da habitação e de terras. O Relator Especial gostaria de se manter informado sobre o progresso do órgão interministerial e recomenda insistentemente que seu trabalho seja

baseado nas obrigações existentes dos direitos humanos e que respeite os direitos das comunidades Quilombolas nos termos do decreto Nº 4887/2003 para evitar outros despejos forçados e reassentamentos. **O Relator Especial gostaria de recomendar, ainda, que o Governo, no tratamento das condições de moradia e de vida de todas as comunidades Quilombolas do Brasil, siga as disposições dos direitos humanos estabelecidas pela Constituição e na lei internacional de direitos humanos, bem como as orientações oferecidas pela recomendação geral XXIX adotada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial.**

XI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

79. **Os desafios enfrentados pelo Brasil nos setores da habitação e, conforme o caso, no setor agrário são opressivos, com pobreza generalizada, desigualdades, um déficit habitacional enorme e uma histórica discriminação contra as populações indígenas e afro-brasileiras, que geram uma debilitação relacionada ao desrespeito dos direitos territoriais dos mais pobres. O solucionamento desses problemas do ponto de vista dos direitos humanos, baseado nos princípios de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, ajudará o Governo a garantir que seja dada atenção especial aos segmentos mais pobres da sociedade. Uma abordagem integrada do cumprimento das obrigações internacionais dos direitos humanos deve informar as políticas e ações do Governo em todos os níveis, incluindo distribuições orçamentárias e decisões relacionadas à moradia, terra, água, saneamento, eletricidade e proteção contra despejos, bem como os serviços para mulheres e comunidades carentes em caráter prioritário.**

80. **O Relator Especial acolheu com satisfação o compromisso do Governo Brasileiro com os direitos humanos, e principalmente, a manifesta vontade política do Ministério das Cidades de tratar de seus interesses. Ele espera que seu relatório sirva como um início de uma produtiva colaboração com o Governo. Com disposição para um diálogo construtivo, e além das recomendações contidas em todo o relatório, o Relator Especial respeitosamente apresenta as seguintes recomendações para a apreciação do Governo Brasileiro e de outras partes envolvidas:**

(a) **Para garantir uma implementação integrada do direito à moradia adequada, há uma necessidade emergencial para criação de uma política nacional de habitação abrangente envolvendo tanto as considerações urbanas quanto rurais, e uma legislação nacional da habitação igualmente abrangente aliando as leis e os programas existentes. O Relator Especial estimula o desenvolvimento da nova Política Nacional da Habitação mas lembra o Governo que um instrumento tão abrangente precisa incorporar leis internacionais relevantes dos direitos humanos e refletir comentários gerais e recomendações gerais relevantes emitidas pelos órgãos de supervisão dos pactos dos direitos humanos. A esse respeito, o Governo deve considerar a criação de um esquema de auxílio moradia para propiciar melhorias na moradia aos segmentos mais pobres da sociedade. O Relator Especial defende o uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para gerar recursos para o Fundo Nacional de Moradia Popular, e também recomenda que o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades tenham competência para determinar o uso de recursos do Fundo;**

(b) O processo de reforma te ser aperfeiçoado, inclusive através da distribuição adequada de recursos para o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários criado para ajudar as prefeituras a colocarem em prática seus programas de regularização territorial. A legislação que lida com formas diferentes de posse e direito de propriedade da terra deve ser revisada de forma que harmonize e simplifique a emissão de escrituras, inclusive em assentamentos informais urbanos e rurais, terras indígenas e comunidades Quilombolas. O Relator Especial apóia as recomendações feitas anteriormente por outras autoridades, e manifestou-se inclusive sobre o direito à alimentação (vide E/CN.4/2004/Add.1), indicando que há uma necessidade emergencial de acelerar a reforma agrária e processos relacionados para desapropriação e a concessão de escrituras. O Relator Especial recomenda que uma força-tarefa interministerial seja estabelecida principalmente para solucionar as questões de redistribuição de terra e apropriação de grandes propriedades rurais de acordo com as disposições constitucionais que garantem a função social da terra;

(c) Políticas e programas habitacionais, incluindo esquemas de financiamento de habitação, devem se concentrar ainda mais nos segmentos pobres e vulneráveis da população. Uma redução da meta de superávit liberaria fundos para garantir a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive à moradia, para os mais necessitados, e ao mesmo tempo respeitar as condições de superávit impostas pelas instituições financeiras internacionais;

(d) Deve ser dada uma atenção emergencial às pessoas que vivem em condições miseráveis de moradia e de vida, incluindo os sem teto, moradores de favelas, e famílias que vivem em campos rurais temporários (acampamentos) sem os confortos básicos aguardando a distribuição de terra. O Governo, além dos programas como o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável e o Programa Moradia Rural, pode querer criar uma política nacional sobre a regularização das ocupações territoriais;

(e) O Governo deve proceder com extrema cautela em relação à privatização dos serviços de moradia e serviços básicos relacionados ao cumprimento do direito à moradia adequada, como água, eletricidade e saneamento. Devem ser estabelecidas medidas de proteção e garantias para garantir que o Programa Nacional de Privatização não comprometa os direitos humanos, principalmente os direitos das minorias, mulheres e os mais necessitados;

(f) Há uma necessidade de fortalecer a cooperação interministerial para garantir que a atenção seja concentrada nos direitos humanos das populações indígenas do Brasil. O Relator Especial gostaria de recomendar insistentemente que o Governo pense na possibilidade de criar uma secretaria especial para permitir uma abordagem abrangente as questões relacionadas aos direitos humanos das populações indígenas, incluindo direitos à moradia e à terra;

(g) O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social deve ser expandido para incluir mais famílias;

(h) A comunidade internacional deve apoiar os esforços do Governo Brasileiro para desvincular as iniciativas relevantes para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio daquelas que têm por finalidade o reembolso de dívidas;

(i) A Promotoria Pública deve receber um mandado explícito de proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à moradia adequada. É imperativo um treinamento extensivo e uma conscientização do judiciário a respeito do direito à moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida. Além dos tribunais agrários, o Governo está estimulado a criar tribunais especiais para lidarem com as questões relacionadas à terra, incluindo conflitos de usucapião, demarcação e regularização de terras, litígios de autos processuais de conflitos de terras urbanas e rurais, e despejos forçados e reassentamentos;

(j) Há necessidade de educação e treinamento de funcionários públicos e oficiais do governo local para garantir a implementação efetiva do Estatuto da Cidade. Planos-mestres devem refletir as realidades territoriais, econômicas e culturais das comunidades locais.

Notas

¹ World Guide 2005-2006.

² United Nations Development Framework, 2002-2006, Brazil, 13 February 2002, p. 6.

³ Initial periodic report of Brazil to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (E/1990/5/Add.53), para. 502 (21 November 2001).

⁴ Inter-American Commission on Human Rights, Special Report on the Situation of Human Rights in Brazil, OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, rev.1, 29 September 1997.

⁵ United Nations Development Framework, 2002-2006, Brazil, 13 February 2002, p. 4.

⁶ For detailed guidance on State obligations with respect to water and sanitation, see CESCR, general comment No. 15 on the right to water.

⁷ “Brazil: The implicit agenda of a conservative patrimonial reform” in *Social Watch 2003 - The Poor and the Market*, Third World Institute.

⁸ Economic Commission for Latin America and the Caribbean on-line database, 2001 (<http://www.cepal.org/>).

⁹ Peasant Mobilization for Land Reform: Historical Case Studies and Theoretical Considerations - Discussion Paper, United Nations Research Institute for Social Development, June 1999, pp. 27-29.

¹⁰ Global Justice Centre, Official Correspondence JG/RJ 226/04.



www.dhnet.org.br