



## JUSTIÇA E MORADIA: Uma Análise de Conjuntura

Grupo de Análise de Conjuntura da CNBB – Padre Thierry Linard<sup>1</sup>

06 de fevereiro de 2025

*“Nenhuma Família sem Casa”*  
- Papa Francisco

### 1 Introdução: Um Tema de Atenção Recorrente e Convocatório do Episcopado Brasileiro

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, a CNBB, aprovou em sua reunião de maio de 2024, que o tema da **Campanha da Fraternidade de 2026** será **“Fraternidade e Moradia”**, com o lema **“E veio morar entre nós” (Jo 1,14)**.

Uma constatação que precedeu a decisão, nos termos da seleção do tema é a de que "nos últimos 12 anos mais que triplicou o número de pessoas vivendo em favelas no Brasil, o preço da terra aumentou, a especulação imobiliária

---

<sup>1</sup> Este texto é um produto da equipe de Análise de Conjuntura da CNBB. É um serviço para a CNBB. Não representa, contudo, a opinião da Conferência. A equipe é formada por membros da Conferência, assessores, professores das universidades católicas e por peritos convidados. Participaram da elaboração deste texto: Dom Francisco Lima Soares – Bispo de Carolina (MA), Frei Jorge Luiz Soares da Silva – assessor de relações institucionais e governamentais da CNBB, Pe. Thierry Linard de Guertechin, S.J. (*in memoriam*), Antonio Carlos A. Lobão – PUC/Campinas, Francisco Botelho – CBJP, Izete Pengo Bagolin – PUC/Rio Grande do Sul, Maria Cecília Pilla – PUC/Paraná, Jackson Teixeira Bittencourt – PUC/Paraná, José Reinaldo F. Martins Filho – PUC/Goiás, Ricardo Ismael – PUC/Rio, Manoel S. Moraes de Almeida – Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, Marcel Guedes Leite – PUC/São Paulo, Robson Sávio Reis Souza – PUC/Minas, Tânia Bacelar – UFPE, José Geraldo de Sousa Júnior – UnB e Melillo Dinis do Nascimento – Inteligência Política (IP).





expulsa os mais pobres dos centros urbanos e aumenta o número de pessoas ameaçadas de despejos”<sup>2</sup>.

Uma outra constatação aguda foi a de que, durante a Pandemia, a Campanha Despejo Zero mapeou mais de 1,5 milhão de famílias ameaçadas de despejos no Brasil, enquanto nas cidades existiam mais 11 milhões de imóveis vazios. A necessidade de uma moradia imediata atingia mais de 6 milhões de famílias brasileiras, e existem hoje mais de 300 mil pessoas em Situação de Rua em todo país. Mesmo com programas como o “Minha Casa, Minha Vida”, o déficit habitacional tem aumentado nos últimos anos<sup>3</sup>.

Essa realidade gritante, do quadro habitacional brasileiro, teria sido um fator determinante da escolha do tema pela CNBB, mas, na perspectiva de muitos que atuam nos serviços pastorais de apoio à luta pela moradia e pelo direito de morar, é “uma grande oportunidade para refletirmos em todo Brasil sobre este tema tão essencial para vida do povo brasileiro e também fortalecer ainda mais a nossa luta pelo direito à moradia digna e pela reforma urbana”<sup>4</sup>.

Abre-se, assim, o ciclo de preparação e de participação, a partir da mobilização, sobretudo da **Pastoral Nacional de Favelas e Moradia**, a começar pela elaboração do texto-base da Campanha, mas também, de todo o processo de sua construção. Esta Análise se insere nesse movimento de mobilização e é uma contribuição esperada e estimada por seus protagonistas e intérpretes.

O tema não é uma novidade para as preocupações teológicas e pastorais, é antes, uma recorrência convocatória da atenção do episcopado brasileiro. Disso

<sup>2</sup> UNMP. Campanha da Fraternidade 2026 terá como tema Direito à Moradia. 16 de maio de 2024. <https://unmp.org.br/campanha-da-fraternidade-2026-tera-como-tema-direito-a-moradia/>. Acesso em 21/01/2025.

<sup>3</sup> UNMP. Campanha da Fraternidade 2026 terá como tema Direito à Moradia. 16 de maio de 2024. <https://unmp.org.br/campanha-da-fraternidade-2026-tera-como-tema-direito-a-moradia/>. Acesso em 21/01/2025.

<sup>4</sup> UNMP. Campanha da Fraternidade 2026 terá como tema Direito à Moradia. 16 de maio de 2024. <https://unmp.org.br/campanha-da-fraternidade-2026-tera-como-tema-direito-a-moradia/>. Acesso em 21/01/2025.





nos lembrou o Grupo de Trabalho sobre o Solo Urbano da CNBB, que, em 2014, desenvolveu reflexões com o intuito de elaborar uma nova abordagem sobre o tema, atualizando a Declaração Pastoral de 1982, quando os bispos aprovaram o documento “Solo urbano e ação pastoral”.

O GT de 2014 teve como ponto de partida a preocupação com o sofrimento das pessoas diante da situação da mobilidade urbana, a especulação imobiliária, a deterioração do meio ambiente e a falta de saneamento básico e, assim como o texto da década de 1980, orientou metodologicamente sua reflexão (método: ver, julgar e agir), articulando “Elementos para uma reflexão ético-teológica” e “Pistas inspiradoras de uma ação concreta”.

## 2 Solo Urbano e Moradia: Fio Condutor de Declarações Pastorais da CNBB

Em 1982 vários pontos destacados pelo atual **GT do Solo Urbano** foram tratados no documento aprovado na 20ª Assembleia Geral da CNBB, que abre com a convicção expressa pelos bispos de “consciência de que a complexidade deste desafio envolve aspectos técnicos alheios à nossa competência”, tanto que apelaram “instantaneamente a todos os especialistas na matéria para que se disponham a dar ao tema sua contribuição específica”, cômicos também da convicção de que “o povo simples tem consciência das grandes linhas da solução deste problema que tanto o aflige”<sup>5</sup>.

A declaração, numa síntese que não dispensa uma releitura atenta do documento, destacou a necessidade de reconhecimento do direito à moradia digna como fundamental, a urgência de uma reforma urbana para combater desigualdades e a necessidade de proteção ao meio ambiente e de justiça social e igualdade.

<sup>5</sup> CNBB, Solo Urbano e Ação Pastoral, n. 4. Link: <https://efosm.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/02/cnbb-doc-23-solo-urbano-e-ac3a7c3a30-pastoral.pdf> Acesso em 21/01/2025.





Numa conjuntura que já submetia à crítica a legitimidade da ordem autoconstituída do estado de exceção instalado com o regime autoritário em 1964, a declaração fez coro a outros documentos pastorais do período e endossou a mobilização por um processo constituinte em condições exigentes de uma nova ordem democrática, cujo núcleo político foi traduzir em enunciados, afinal levados por iniciativas apoiadas pela CNBB ou mesmo por ela promovidas, na forma de emendas populares<sup>6</sup>.

O fio condutor dessas manifestações, que incluem a Declaração Pastoral **“Por uma nova ordem constitucional”**, a 24ª Assembleia Geral, em abril de 1986, e o documento **“Exigências Éticas da Ordem Democrática”**, fruto da 27ª Assembleia Geral, de abril de 1989, consistia em contribuir para uma sociedade justa e fraterna, passando por um esforço de explicitação das exigências éticas e cristãs de uma nova ordem constitucional democrática, mas professar, com o acúmulo de vivências de fraterno exercício em ações na comunidade, o pressuposto da participação popular na deliberação e no controle social das políticas públicas.

A declaração pastoral de 1982, **“Solo Urbano e Ação Pastoral”**, se pautou também por esses pressupostos. Aprovada em um momento de crescimento urbano acelerado, incrementado por um processo de migração rural-urbana intensa, agudizando as desigualdades sociais, mesmo em face de um regime militar que restringia direitos civis, logo se fez ativo o protagonismo de movimentos sociais, e neles os movimentos populares por moradia, saúde e educação<sup>7</sup>.

Os principais pontos dessa declaração traziam crítica à especulação imobiliária, defesa da propriedade pública, reivindicação de políticas públicas

<sup>6</sup> Ver, entre outros: *Que Brasil emerge da constituição?* Revista de Cultura Vozes, ano 82 – volume LXXXII – Julho/Dezembro 1988 – nº 2; *Sociedade, Igreja e Democracia*. CNBB Seminário ‘Exigências Éticas da Ordem Democrática’. São Paulo: Edições Loyola, 1989; *Participação Popular e Cidadania – a igreja no processo constituinte*. / CNBB – São Paulo: Edições Paulinas, 1990 (Coleção estudos da CNBB; v. 60).

<sup>7</sup> SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. Prefácio de Marilena Chauí. Posfácio de Marco Aurélio Garcia. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.





para habitação popular, de participação comunitária em decisões urbanísticas, demandas de proteção aos direitos dos trabalhadores.

E, certamente, houve forte impacto de seus enunciados, não apenas entre os cristãos, mas também entre os constituintes<sup>8</sup>, no exercício de suas atribuições no espaço criativo da constituinte, em alcance amplo inspirando movimentos sociais urbanos, influenciando a adoção de políticas públicas, como o Estatuto da Cidade (2001), além de fortalecer a presença da Igreja Católica em questões sociais e na fundamentação de um emergente direito à cidade.

Esses documentos traduzem “o cuidado pastoral dos bispos que atuam no Brasil, desde o início das reuniões gerais da Conferência, em agosto de 1953, sempre se manifestando na escolha de temas de grande importância para as comunidades do País”. O cardeal Aloísio Lorscheider, a esse respeito, afirmou que “A CNBB, como expressão de afeto colegial, tem por finalidade primeira estudar assuntos do interesse comum da Igreja em nosso País, para melhor promover a pastoral orgânica”<sup>9</sup>. E sob essa perspectiva, conforme o registro disponível, lemos:

Se o olhar sobre os temas principais privilegiar as temáticas sociais, por exemplo, pode-se registrar que já em Belém, na primeira assembleia geral da CNBB, os bispos refletiram sobre a responsabilidade em face da imigração. Naquela primeira década de assembleias outros assuntos vieram: Igreja e Reforma Agrária (1954) e Igreja e movimento operário (1956). Nesta mesma linha, outras grandes assembleias trataram de temas sociais: Pastoral da Terra (1980), Solo Urbano e Ação Pastoral (1982), Exigências cristãs de uma nova Ordem

<sup>8</sup> *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Organizadores: Ana Luiza Backes, Débora Bithiah de Azevedo, José Cordeiro de Araújo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Ver depoimento de José Geraldo de Sousa Junior, vice-presidente da Comissão de Justiça e Paz da CNBB, na audiência pública: “Submissão dos Direitos e Garantias Individuais” (6ª audiência pública -30/04/1987, p. 107,108 e 113). Não houve representação pastoral em audiências na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Mas há participações de bispos e assessores em audiências de outras subcomissões especialmente de temas sociais.

<sup>9</sup> Em texto de introdução ao livro QUEIROGA, Pe. Gervásio F. *CNBB comunhão e corresponsabilidade*. São Paulo: Paulinas, 1977.





Constitucional (1986), Assembleia Nacional Constituinte (1987) e Educação (1990)<sup>10</sup>.

O tema do solo urbano e da moradia permanece como uma questão pastoral, uma *vexata quaestio* – polêmica sim, complexa, política e teoricamente controversa, mas não é um tema sobre o qual não exista conclusões assertivas ou encaminhamentos razoáveis

"Questão problemática" ou "questão difícil", é um tema que requer pastoralmente exercitar e superar os limites e obstáculos que em relação a ela se colocam. Por isso um tema que sempre convocou a atenção pastoral<sup>11</sup>.

Em 2017, Dom Guilherme Werlang, bispo de Ipameri (GO) e presidente da Comissão Episcopal Pastoral para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz, apresentou a questão do "solo urbano" ao plenário do Conselho Permanente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), trazendo como referência o **Estudo 109 da CNBB, "Solo Urbano e a Urgência da Paz"**, lançado em 2016, reafirmando a necessidade de "animação de toda a Igreja para se aprofundar a consciência das comunidades católicas. Hoje se constroem cidades sem Deus"<sup>12</sup>.

O estudo "Solo Urbano e a Urgência da Paz"<sup>13</sup> abre com uma epígrafe, expressão do papa Francisco ("*O solo, a água, as montanhas: tudo é carícia de Deus*") e assume posição, de saída, ao considerar que:

<sup>10</sup> QUEIROGA, Pe. Gervásio F. *CNBB comunhão e corresponsabilidade*. São Paulo: Paulinas, 1977. Link: <https://www.cnbb.org.br/grandes-assembleias-grandes-estudos/>

<sup>11</sup> Logo transformado em diretriz para atuação programática sobretudo nos organismos de justiça e paz. Cf. *Cadernos de Justiça e Paz 1: Cidadania e Participação*. Comissão de Justiça e Paz de Brasília, 1987. Parte IV: Programa Cidadania e Participação, voltado para apoiar mobilizações sociais para a superação das "clássicas deficiências em matéria de alimentação, saúde e educação, falta de saneamento, a precariedade da moradia, o caráter fortuito do trabalho, a dificuldade de deslocar-se de um ponto a outro da cidade...tudo com base na convicção de que não se está pedindo favor, mas afirmando o exercício de um direito".

<sup>12</sup> Documento Sobre Solo Urbano e a Urgência da Paz é Discutido pelo Conselho Permanente. Link da matéria: <https://www.cnbb.org.br/documento-sobre-solo-urbano-e-a-urgencia-da-paz-e-discutido-pelo-conselho-permanente/> Acesso em 06/02/2025.

<sup>13</sup> CNBB, *O Solo Urbano e a Urgência da Paz* (Estudos, n. 109). Disponível em: <https://deg.paulus.com.br/4221.pdf> Acesso em 06/02/2025.





Muitas das diversas questões colocadas por uma realidade de desigualdades estão relacionadas ao solo urbano e a tudo o que ele engloba: favelas, enchentes, lixões, poluição das águas, desmoronamentos, mobilidade e acesso à moradia. O presente texto é parte do esforço da Igreja em abordar o tema, buscando trazer luzes que ajudem na reflexão e na ação pastoral. Conforme nos exorta o Papa Francisco: “Evangelizar supõe zelo apostólico, ou seja, sair de si mesma [a Igreja] e ir às periferias, não só geográficas, mas também às periferias existenciais”. É urgente a busca pela paz no solo urbano e é papel do cristão e da cristã refletir e agir para garantir essa constante busca evangélica<sup>14</sup>.

### 3 A Moradia nas Campanhas da Fraternidade

O tema da moradia já figurou na agenda da Campanha da Fraternidade promovida pela CNBB. Antes, em 1993, com o tema "**Onde Moras?**" e o lema "**Vim para servir**", essa campanha abordou a problemática da moradia no Brasil, destacando as dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda em acessar habitação digna. Inspirada no texto bíblico de João 1,38, a temática suscitou reflexões sobre a condição de vida das pessoas, especialmente dos mais pobres e vulneráveis, e incentivou ações concretas em favor da justiça social e do direito à moradia.

Como contextualização, é de lembrar o cenário social e político daquela conjuntura, início dos anos 1990, em que o Brasil enfrentava desafios econômicos, como inflação elevada e desigualdade social. A precariedade habitacional era uma das faces mais visíveis dessas dificuldades, com milhões de brasileiros vivendo em favelas, cortiços ou em situação de rua. A ausência de políticas públicas

<sup>14</sup> CNBB, *O Solo Urbano e a Urgência da Paz* (Estudos, n. 109), n. 1. Disponível em: <https://deg.paulus.com.br/4221.pdf> Acesso em 06/02/2025.





eficazes para garantir moradia digna evidenciava a urgência de mobilizações sociais para reivindicar esse direito básico.

Por isso, os objetivos da Campanha foram promover uma conscientização cristã sobre a importância da habitação como expressão da dignidade humana, denunciar a exclusão e as injustiças relacionadas à moradia, estimular comunidades a se organizarem para lutar por políticas públicas de habitação e por melhores condições de vida.

Ao modo da metodologia “ver, julgar e agir”, a Campanha estruturou propostas de ações que incidiam no incentivo à organização comunitária em torno de demandas por moradia, apoio a iniciativas como mutirões habitacionais, regularização fundiária e mobilizações populares e, sobretudo uma convocação para reflexões teológicas e pastorais que pudessem motivar o compromisso cristão com os pobres e excluídos.

Tem-se consciência do impacto da Campanha, não só em reforçar o papel da Igreja como defensora dos direitos sociais e da dignidade humana, mas como contribuição para o fortalecimento de movimentos sociais voltados à habitação, como o **Movimento Nacional de Luta pela Moradia** e para a ampliação do debate público sobre o direito à moradia no Brasil. E, de fato, com esse tema, a CNBB provocou uma profunda reflexão sobre o compromisso da sociedade brasileira em construir um país mais justo e solidário, onde a moradia seja reconhecida como um direito fundamental.

#### **4 O Direito de Morar nas Declarações de Istambul (Habitat II) e de Quito (Habitat III), ONU**

É possível notar, a partir da análise desses documentos pastorais, a convergência entre os temas e as alternativas sociais, políticas e jurídicas, das agendas das lutas sociais, especialmente por moradia, e o quadro geral da







projeção quase universalizante da questão. Basta ver, nessa mesma conjuntura, as mobilizações sobre a atualização dos direitos humanos desde a **Conferência de Viena em 1993**, especialmente as que resultaram nas **Declarações de Istambul (1996) e de Quito (2016)**, elaboradas no contexto das **conferências Habitat II e Habitat III da ONU**, que estabeleceram princípios fundamentais para o direito à moradia adequada e o direito à cidade, com impactos significativos no **Direito Constitucional e Urbanístico**.

Relativamente ao **Direito de Moradia**, o núcleo fundamental das duas declarações – **Declaração de Istambul (Habitat II, 1996)** – reafirma a moradia como um direito humano universal, reconhecendo a obrigação dos Estados de garantir acesso a habitação adequada para todos, propõe o combate à pobreza urbana, marginalização e exclusão social por meio de políticas inclusivas, estimula a participação comunitária e a descentralização na formulação de políticas habitacionais e urbanísticas.

Dez anos depois, a **Declaração de Quito (Habitat III, 2016)**, consolida a ideia do direito à cidade – entendido como o usufruto equitativo das cidades, com acesso inclusivo a bens, serviços e oportunidades –, a enfatizar a sustentabilidade urbana com políticas habitacionais, que respeitem o meio ambiente e promovam a justiça social e a promover a integração entre políticas habitacionais e urbanísticas – garantindo o a segurança da posse, o acesso à infraestrutura e o desenvolvimento territorial equilibrado.

○ **Comitê da ONU sobre o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê PIDESC)**, em 1991, tratou do direito à moradia adequada como um direito multifatorial, incorporando à moradia adequada: segurança na posse, infraestrutura disponível, economicamente acessível, habitabilidade, acessibilidade por grupos vulnerabilizados, localização e





adequação à experiência e técnicas locais. Essa referência importantíssima ainda é modelo para efetivação desse direito humano<sup>15</sup>.

A experiência de trabalho da sociedade civil na busca pela efetivação do direito à moradia adequada, no caso do **Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social**, consolidou seis teses para o Direito à Cidade, das quais, duas seguem: **Tese 1:** A Cidade é reconhecida como espaço privilegiado de expressão dos aspectos inerentes à dignidade humana, de realização de projetos de vida, de acesso a bens sociais necessários a essa realização, logo, qualquer forma de discriminação que não seja para afirmação de direitos fundamentais a grupos socialmente vulnerabilizados configura uma violação de Direitos Humanos. O acesso à Cidade é irrenunciável; **Tese 5:** As políticas, programas e projetos de desenvolvimento econômico são legítimos à medida que se mostrem de abordagem e resultados holísticos, ou seja, combinados com referenciais e com o compromisso na melhoria dos aspectos sociais da Cidade e das Comunidades atingidas por eles. Isso implica a ouvida e deliberação das Comunidades, participação na execução e partilha dos resultados atingidos<sup>16</sup>.

E, na virada hermenêutica que reconhece a aplicação direta das normas asseguradoras de direitos humanos derivadas do sistema internacional de tratados e convenções, logo as consequências no Direito Constitucional e Urbanístico, com a constitucionalização do Direito à Moradia (o Brasil como diversos países incorporaram o direito à moradia em suas constituições, no Brasil, conforme o art. 6º da CF/88, desse modo passando a ser interpretado como um direito social, com exigência de políticas públicas que garantam sua efetivação).

<sup>15</sup> ONU. Comitê do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral do Comitê PIDESC n. 4. Genebra: ONU (1991). Link: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CESCR\\_GE](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GE) Acesso em 31/01/2025.

<sup>16</sup> NOBREGA, Flavianne; CUNHA, Luis Emmanuel; MACARIO, Sara. *Propriedade, Cidade e Moradia Adequada: direitos, boas práticas e hermenêutica*. Recife: CENDHEC, 2023. p. 99-100.





Por essa razão, integração ao sistema de Políticas Urbanas, com o fortalecimento de instrumentos do **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, no Brasil)**, como o uso do solo, zoneamento e planos diretores, o reconhecimento do papel do uso social da propriedade, combatendo a especulação imobiliária e promovendo a função social das cidades.

Tudo isso operando, na condição daquelas “alavancas de transformação social”, a que se refere a CNBB na Declaração Pastoral “Por Uma Nova Ordem Constitucional” (24ª Assembleia Geral, abril de 1986), sobre o exercício ativo da **Participação Popular e Gestão Democrática**.

É o que permite o salto do comunitário para os fóruns internacionais e o regresso ao institucional, conforme descreveu e analisou Ana Amelia da Silva, em sua tese de doutorado na USP, sobre **Cidadania, Conflito e Agendas Sociais: das Favelas Urbanizadas aos Fóruns Internacionais**<sup>17</sup>. Um circuito que incrementa maior exigência de participação da sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas urbanas e ampliação de espaços de decisão coletiva, como conselhos e conferências municipais de habitação<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> SILVA, Ana Amelia da. *Cidadania, conflito e agendas sociais: das favelas urbanizadas aos foruns internacionais*. 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. A tese de doutorado de Ana Amélia da Silva, intitulada "Cidadania, Conflitos e Agendas Sociais: das favelas urbanizadas aos fóruns internacionais", defendida em 1996 na Universidade de São Paulo, explora a interseção entre cidadania, conflitos sociais e a formulação de agendas políticas, com foco nas favelas urbanizadas e sua projeção em fóruns internacionais. Sob a orientação de Maria Célia Pinheiro Machado Paoli, a pesquisa analisa como os movimentos sociais urbanos, especialmente aqueles originados em favelas que passaram por processos de urbanização, influenciam e são influenciados por agendas políticas em diferentes níveis, desde o local até o internacional. A autora investiga a dinâmica dos conflitos sociais emergentes nesses contextos e como eles contribuem para a construção de uma cidadania ativa. Além disso, a tese discute a participação desses movimentos em fóruns internacionais, examinando de que maneira suas demandas e experiências locais são incorporadas em debates globais sobre direitos urbanos e políticas públicas.

<sup>18</sup> O processo legislativo-constitucional que resultou na redação do artigo 6º da CF incluindo a moradia como direito, teve início na mobilização de movimentos sociais ativando pressão social. Movimentos como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e outras organizações urbanas pressionavam por maior reconhecimento do direito à moradia, considerando-o essencial para a dignidade humana e a justiça social. A Proposta de Emenda Constitucional nº 19/1999, de autoria do então deputado Inácio Arruda (PCdoB-CE), propôs incluir a moradia como direito social no artigo 6º da Constituição.





É dessa materialidade que se nutre o próprio Direito à Cidade, pois ele implica não apenas a moradia, mas também o acesso à infraestrutura básica, mobilidade, espaços públicos e serviços e também o Direito Urbanístico, fortalecido por instrumentos para regularizar assentamentos precários e assegurar a posse coletiva de terras, trazendo impactos para a prática jurídica dos movimentos e das coletividades quando alcançam elementos realizadores para a adoção de paradigmas mais inclusivos e sustentáveis que assegurem a regularização fundiária para populações vulneráveis, controle de gentrificação em áreas urbanas, fortalecimento de ações afirmativas para grupos vulnerabilizados, integração entre urbanização e preservação ambiental. Em última análise, o direito à cidade, sendo complexo e interseccional, vai se constituindo como um eixo central para a articulação entre direitos sociais, ambientais e econômicos, refletindo diretamente na governança urbana e no planejamento sustentável das cidades, base para vencer até obstáculos aporofóbicos que interditem o acesso à cidade e ao exercício pleno da cidadania<sup>19</sup>.

Portanto, um direito que alcança os excluídos da exclusão, a exclusão que reluta em alargar-se para abrigar os descartáveis, eles também carentes de políticas de acolhimento e de moradia. Para os quais, manifestações do Papa, algumas delas em solidariedade ao padre Júlio Lancellotti, da **Pastoral de Povo de Rua**, convoca sim, em sentido teológico, para a misericórdia e para a fraternidade. Mas, chamando à concretude, atribui em alcance pastoral, o que desde Paulo VI e agora com o próprio Francisco, atinge aquela dimensão da caridade que é a sua dimensão política, considerada sublime, como está na exortação **Evangelii Gaudium**.

Assim, a manifestação do Papa que coincide com decisão recente proferida no **Supremo Tribunal Federal** determinando aos estados federados que

---

<sup>19</sup> Para uma perspectiva abrangente do direito à moradia como direito social ver “Direitos Sociais: Direito à Moradia. Link: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direitos-sociais-direito-a-moradia/145423551> Acesso em 23/12/2024.





adotem providências para atendimento à população de rua, ungindo decisão do ministro relator Alexandre de Moraes<sup>20</sup>, numa disposição de combate à aporofobia, termo que designa a aversão a pessoas pobres, e determinar, como o fez, que autoridades de governo elaborem planos de ação e monitoramento para a efetiva implementação da política nacional para a população de rua, com medidas que respeitem as especificidades dos diferentes grupos familiares e evitem sua separação. Ele também determinou que estados e municípios efetivem medidas que garantam a segurança pessoal e dos bens das pessoas em situação de rua dentro dos abrigos institucionais existentes, inclusive com apoio para seus animais. Além disso, devem proibir o recolhimento forçado de bens e pertences, a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua e o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra essa população<sup>21</sup>.

Reside nessa disposição um estímulo para fortalecer as pastorais de população de rua e seu impulso repercute nos âmbitos civis da sociedade organizada colocando na pauta das opções éticas a disposição legislativa para assistir e promover a dignidade desse segmento social tão vulnerabilizado. É a razão desse testemunho que levou à promulgação da **Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022**, conhecida como Lei Padre Júlio Lancellotti. Essa lei proíbe a chamada "arquitetura hostil" em espaços públicos no Brasil, referida ao uso de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas que visam afastar ou dificultar a permanência de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros grupos vulneráveis em locais públicos, como praças, viadutos e calçadas.

A lei foi promulgada após o Congresso Nacional derrubar o veto presidencial que havia impedido sua sanção inicial. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de dezembro de 2022, a lei altera o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257,

<sup>20</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976.

<sup>21</sup> O STF e a Ação Consciente contra a Apofobia, o Asco à Pobreza. Link: <https://brasilpopular.com/o-stf-e-a-acao-consciente-contr-a-apofobia-oasco-a-pobreza/> Acesso em 06/02/2025.





de 2001), incluindo entre suas diretrizes a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade nos espaços públicos e em seu mobiliário urbano.

Em 11 de dezembro de 2023, o governo federal regulamentou a lei por meio de decreto, estabelecendo medidas para coibir a instalação de estruturas hostis em espaços públicos. Entre as ações previstas, está a criação de um canal de denúncias pelo Disque 100, permitindo que a população reporte casos de arquitetura hostil. A regulamentação também prevê que a União, em cooperação com estados e municípios, adote medidas para promover o bem-estar e a acessibilidade nos programas federais de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, visando coibir práticas de segregação social nos espaços urbanos<sup>22</sup>.

## 5 Uma Agenda Atualizada sobre o Direito à Moradia

---

<sup>22</sup> A população em situação de rua no Brasil tem crescido significativamente nos últimos anos. Em 2023, estimava-se que 227.087 pessoas viviam nas ruas, um aumento de quase mais de dez vezes em relação a 2013, quando o número era de 21.934. Em agosto de 2024, o Cadastro Único (CadÚnico) registrou 298.071 famílias em situação de rua, totalizando 308.277 pessoas. Entre as causas desse aumento estão a pobreza extrema, o desemprego e a falta de acesso a moradia digna. Além disso, desastres ambientais têm contribuído para o deslocamento interno de pessoas. Em 2023, o Brasil registrou 745 mil deslocamentos internos devido a desastres, o maior número já contabilizado. Embora não haja dados precisos sobre quantos desses deslocados ambientais acabam em situação de rua, é evidente que eventos climáticos extremos, como inundações e secas, agravam a vulnerabilidade de populações já em risco, potencialmente aumentando o número de pessoas sem moradia. A crise climática global tem forçado milhões a deixarem suas casas. Nos últimos dez anos, em todo o planeta, aproximadamente 220 milhões de pessoas foram deslocadas devido a desastres relacionados ao clima. No Brasil, eventos como as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024 destacam a urgência de políticas públicas que abordem tanto a mitigação dos efeitos climáticos quanto o apoio às populações deslocadas. Em resumo, a população em situação de rua no Brasil tem aumentado de forma alarmante, influenciada por fatores socioeconômicos e ambientais. A integração de políticas de assistência social com estratégias de adaptação às mudanças climáticas é essencial para enfrentar esse desafio crescente. Para mais ver "Refugiados por el Clima. Link: [https://cadenaser.com/nacional/2024/11/15/refugiados-por-el-clima-cadena-ser/?utm\\_source=chatgpt.com](https://cadenaser.com/nacional/2024/11/15/refugiados-por-el-clima-cadena-ser/?utm_source=chatgpt.com) Acesso em 06/02/2025..





Uma publicação recente<sup>23</sup> do Observatório das Metrôpoles contendo textos que trazem uma agenda atualizada sobre o direito à moradia tem quatro artigos essenciais para uma análise atual do tema da moradia.

Uma pequena síntese preparada por Sabrina Durigon Marques<sup>24</sup> põe em relevo o artigo **Política Habitacional no Brasil: Balanço do Ciclo Recente**, de Aduino L. Cardoso, com um balanço da política de moradia no Brasil nos últimos 20 anos, tomando como base os ciclos das políticas sociais.

Com riqueza de dados e muito bem documentado, o artigo, traz a conclusão, caracterizando três ciclos que nesse período:

O primeiro ciclo (2003-2016) se caracterizou por uma centralidade da habitação na agenda governamental, na importância da coalisão dos setores da construção e imobiliários com suporte governamental, em torno das políticas urbanas e habitacionais, assim como a participação e legitimação dada pela participação de movimentos de moradia, ainda que em situação de baixo protagonismo. A ressaltar que foi nesse ciclo que, seja pelas possibilidades abertas pelo processo de financeirização, seja pela centralidade da política habitacional e pelo crescimento do crédito, o setor imobiliário se reestruturou e se organizou em um novo patamar de acumulação, com conseqüente ampliação da sua capacidade de atuação política. Do ponto de vista da análise dos regimes habitacionais, pode-se afirmar que a hegemonia da visão desenvolvimentista teve impactos negativos nas decisões sobre a política habitacional, vista

<sup>23</sup> D'OTTAVIANO, Camila. *Habitação e Cidade: trocas latino-americanas*. São Paulo: Habitação & Cidade, 2024. (livro eletrônico). Link: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/habitacao-e-cidade-trocas-latino-americanas/>

<sup>24</sup> Sabrina Durigon Marques é mestra em Direito e Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutoranda em Direito na Universidade de Brasília. Integrante do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua (DAnR). Professora universitária é Conselheira regional no Centro-Oeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Autora do livro *Direito à Moradia*, da coleção *Para Entender Direito*. São Paulo: Estúdios Editores. Com, 2015. Coautora e coorganizadora de *O Direito Achado na Rua, vol. 9 – Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Editora UnB, 2019. Para acesso livre a edição digital de *O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Relevo para a Parte V – *Retratos da produção social do Direito Urbanístico e Carta Mundial pelo Direito à Cidade*.





essencialmente como um instrumento de promoção do desenvolvimento.

Avançou-se no sentido da universalidade e da equidade com o MCMV o PAC, mas o modelo manteve em linhas gerais uma perspectiva liberal, com ações e programas que promoveram a mercantilização do bem-estar.

Já o segundo ciclo (2016-2018) apresentou uma situação de transição, com a continuidade da participação dos atores, mas com o afastamento do setor de construção pesada, atingido pela Lava-Jato, com o enfraquecimento da participação e da capacidade de pressão dos setores populares.

Também importante nesse momento é a perda de centralidade do tema habitação na agenda pública. A pressão exercida pelos grupos empresariais ligados ao setor da construção levou à manutenção do MCMV, sem, todavia, atingir os mais pobres, o que implicou em recuos na dimensão da universalidade e da equidade, quando comparados com o ciclo anterior.

No terceiro ciclo (2019-2022), as tendências observadas na transição se acentuaram, seja pela ênfase na gestão neoliberal, com pouca disponibilidade de recursos para investimentos em política urbana, seja pela importância de uma visão política conservadora e ultra individualista, que reforça a visão “empreendedorista” nas políticas sociais. A coalisão formada no primeiro ciclo se esfacela definitivamente e resta apenas a pressão do setor imobiliário que consegue ainda manter, embora em patamares reduzidos, os programas de provisão. De maneira geral, pode-se afirmar que esse último ciclo se caracterizou por uma reversão importante nas políticas sociais de forma geral, sendo o campo da política pública fortemente dominado pelas concepções neoliberais ou pelas ações de cunho clientelístico que ganharam relevo com a importância adquirida pelo Congresso na definição de políticas e programas e ainda na importância crescente das emendas parlamentares como item de despesa no OGU.

Nesse sentido identifica-se forte retração das dimensões de universalidade, equidade e desmercantilização em diversos setores da política social e em particular da área habitacional.







Uma das grandes críticas que se faz hoje ao maior programa de moradia nacional, o Minha Casa, Minha Vida, é que, apesar de ter mobilizado muitas obras pelo país, quem definiu onde as moradias seriam localizadas não foi o interesse público, mas sim os interesses imobiliários de empreiteiras e incorporadoras, que buscavam as terras menos onerosas, o que levou a construir “cidades” nas periferias, onde a ausência de serviços públicos impede o exercício pleno do direito à moradia.

Atualmente o Programa Imóvel da Gente, que busca destinar e democratizar imóveis públicos da União, coordenado pela Secretaria de Patrimônio da União, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tem por objetivo destinar o patrimônio da União para políticas públicas prioritárias, voltadas ao interesse social. Ele estabelece que sejam mapeados os imóveis desocupados ou subutilizados para garantir-lhes melhor destinação, e ruma no sentido de garantir o cumprimento da função socioambiental dos imóveis da União. O resgate desta função visa a superar a perspectiva estritamente arrecadatória que vinha sendo aplicada pela gestão anterior (2019-2022), que vislumbra interesses mercantis, e com isso pretende-se garantir o uso de prédios públicos bem localizados para a efetivação do direito à moradia.

Sabrina também faz uma síntese do texto **“Quando morar é um privilégio, ocupar é um direito: a contribuição dos movimentos populares de moradia para a Justiça Social”**, de Karla F. Moroso de Azevedo, arquiteta que desenvolve um projeto de arquitetura social. O artigo traz relato da ocupação de um prédio público em Porto Alegre, e das sucessivas negociações com o poder público para que as famílias pudessem lá permanecer, e nesse contexto a elaboração de um projeto de **ATHIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social** foi essencial para criar condições de habitabilidade para a garantia das famílias nesse local. A ATHIS é uma garantia trazida pela **Lei n. 11.888, de 2008**, que obriga que o poder público garanta essa assistência técnica, pública e gratuita às famílias de





baixa renda para reformar, construir ou regularizar suas casas. E o artigo relata o processo de escuta dos moradores sobre seus desejos com relação aos espaços coletivos e privativos do edifício, a fim de garantir a identidade das famílias com seu local de moradia. A luta pela implementação da ATIS é uma das atuais agendas pelo direito à moradia atualmente, especialmente porque a realidade das cidades brasileiras ainda é a autoconstrução, em que os trabalhadores são responsáveis pela edificação de suas próprias casas, sem qualquer apoio de programa ou projeto de responsabilidade técnica.

É justamente a realidade tratada no texto **Os [auto]construtores das cidades brasileiras**, de Denise Morado Nascimento, com relatos, e mostra quem são os “autoconstrutores” das cidades. A autora foca sua pesquisa de autoconstrução como autonomia dos sujeitos com uma perspectiva muito interessante:

Minha pretensão é debater a moradia para muito além de temas como a superação do déficit habitacional e os nichos de atuação dos arquitetos. A meu ver, é preciso compreender as condições sociais, culturais, técnicas, ambientais e políticas de cada lugar [auto]construído e as estratégias acionadas por moradores construtores que podem auxiliar os arquitetos na produção da moradia de forma coerente e na elaboração de políticas habitacionais efetivas. Se assim os arquitetos quiserem. Reconheço, em letras maiúsculas, os avanços institucionais e dos movimentos sociais alcançados ao longo da história da política habitacional brasileira. Assim como reconheço, igualmente, os retrocessos e fracassos.

A política habitacional no Brasil só irá alcançar resultados melhores ou efetivos para os moradores se for construída e implementada a partir de processos de tomada de decisão compartilhados com seus beneficiários, da atenção às suas necessidades habitacionais e da leitura dos lugares que ocupam na cidade, em todas as suas dimensões.

Esse deve ser o ponto de partida. Se agirmos ao contrário, teremos sempre políticas construídas sob critérios estabelecidos por grupos de interesses vinculados à dominação econômica e política a sabor de cada governo.





Todos nós sabemos que é preciso construir outros pressupostos para a política habitacional no país, opostos aos que sempre vêm conduzindo essa história, desde o BNH. Não sei se seremos capazes de fazer outras escolhas, porque são escolhas políticas em um país dividido na qual parte do mesmo não quer que o morador pobre seja participante de qualquer processo de tomada de decisão.

Por fim, Sabrina destaca o artigo **Favelas, Comunidades Urbanas e Aglomerados Subnormais: uma proposta de debate sobre a conceitualização da precariedade habitacional urbana no Brasil contemporâneo**, de Camila D'Ottaviano, posto em relevo porque a autora trabalha com conceitos desde a concepção do termo favela, originado pela ocupação do Morro da Favela, atual Morro da Providência, no Rio de Janeiro, e desde então o termo vem sendo utilizado, inclusive tecnicamente pelo poder público, para se referir aos espaços da cidade ocupados de maneira informal para fins de moradia. O trabalho de Camila acaba sendo uma contribuição incidente sobre uma condição que baliza a definição de políticas públicas na sua territorialização e impacto sobre grupos sociais, pois, o que ela busca estabelecer com seu estudo é construir um acordo de entendimento sobre dados quantitativos oficiais relativos às condições de moradia e as características da população residente nas cidades brasileiras em escala nacional. Assim, ela se propõe

[...] debater acerca da necessidade de definições teóricas e conceituais precisas sobre o que exatamente entendemos pelo território identificado como favela ou sua antiga proxy aglomerado subnormal na produção de dados quantitativos oficiais, mais especificamente nos Censos Demográficos brasileiros. Para tanto, parto da recuperação histórica da construção dos conceitos utilizados na produção de dados demográficos sobre as favelas brasileiras para, a seguir, estabelecer o que é considerado uma favela ou comunidade urbana hoje.





Em 1991 o IBGE deixou de utilizar o termo favela para adotar “aglomerado subnormal” até o censo de 2022.

O uso da palavra “subnormal”, bastante criticada no campo acadêmico e dos movimentos sociais para estes fins, denotava que a normalidade seria a propriedade da terra, assumindo que a ocupação informal estaria fora dos padrões de regularidade. Ocorre que no Brasil, como já dito, a grande realidade são as ocupações de baixa renda autoconstruídas, estas sim compõem o que vislumbramos como normalidade nas cidades. E foi por isso que em 2024 o IBGE como resultado de demandas dos movimentos sociais e depois de vários eventos promovidos para debater o uso desses conceitos, deixou de usar o termo “aglomerados subnormais” e voltou a utilizar o termo favelas e adotou também “comunidades urbanas”<sup>25</sup>.

Examinando a nota metodológica que levou a essa mudança, localiza-se a explicação de que a urgência da alteração da nomenclatura aglomerado subnormal, constituiu-se como uma demanda represada da sociedade nos últimos anos, configurada pela aceitação unânime do termo favela, estando vinculado à reivindicação histórica por reconhecimento e identidade de movimentos populares; pelo consenso em torno da necessidade de que o termo estivesse acompanhado de um complemento; pela necessidade de que o conceito fosse pensado a partir da positivação e não da negação, invertendo a equação e tornando as favelas um elemento de afirmação e não de estigmas; pela importância de incorporação de elementos associados à sociabilidade, identidade e formas próprias de organização da vida e do espaço às pesquisas estatísticas sobre esses territórios; a expectativa de que o conceito se refira a

---

<sup>25</sup> Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. Link: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais> Acesso em 06/02/2025.





territórios com direitos não atendidos ao invés de territórios em desacordo com a legislação; e, embora seja central evidenciar a potência desses territórios, foi reforçado o desafio de que a desassistência de direitos seja também evidenciada pelas estatísticas públicas<sup>26</sup>.

A partir, exatamente, dessa reconceituação acolhida pelo IBGE, a professora Adriana Nogueira Vieira Lima<sup>27</sup> salienta, no que concerne às investigações referentes à realidade socioeconômica das áreas urbanas “periféricas”, essas se caracterizarem por apresentar bases organizacionais próprias, uma vez que foram fundadas, em grande parte dos casos, à margem das atividades e parâmetros estatais. Mediante ao elencado, nota-se que não só o caráter singular desses territórios, mas também sua denominação e visibilidade, foram debatidos no livro publicado pelo **Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE)**, no início de 2024, o qual apresenta a **Nota Metodológica “Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas”**.

A obra, fruto da luta por reconhecimento de diferentes movimentos populares nacionais, e pautado no **“I Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as Favelas e Comunidades Urbanas do Brasil”**,

---

<sup>26</sup> Nota Metodológica n. 1: Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Link: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/4823879b95c3b36b71b8b11f6a143d45.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4823879b95c3b36b71b8b11f6a143d45.pdf) Acesso em 06/02/2025.

<sup>27</sup> Adriana Nogueira Vieira Lima, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, com estágio sanduíche na *École des Hautes Études em Sciences Sociales* e pós-doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Professora de Direito Urbanístico da Universidade Estadual de Feira de Santana, Bahia, pesquisadora Associada do Grupo de Pesquisa Lugar Comum e Coordenadora da região Nordeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Integrante do Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua (DAnR). Coautora e coorganizadora de O Direito Achado na Rua, vol. 9 – Introdução Crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Editora UnB, 2019. Prêmio CAPES de Tese em 2017 na área de Arquitetura, Urbanismo e Design. A tese premiada foi intitulada “Do Direito Autoconstruído ao Direito à Cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia” e foi publicada com o mesmo título em Salvador pela EDUFBA, em 2019. Para acesso livre a edição digital de O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito Urbanístico, ver: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Relevo para a Parte V – Retratos da produção social do Direito Urbanístico e Carta Mundial pelo Direito à Cidade.





encontra-se disponível no site da instituição<sup>28</sup>, confirmando, o que já havia sido conferido por Sabrina Durigon Marques, o fato de que no dia 23 de janeiro de 2024, após 50 anos e depois de longos períodos de reivindicação, por parte de mobilizações comunitárias, o IBGE promoveu a substituição do termo “aglomerados subnormais” pela expressão “favelas e comunidades urbanas”.

A professora Adriana Lima sugere que a agenda da questão urbana e do direito à moradia se atualiza no campo das políticas públicas, com o lançamento do **Programa Periferia Viva** e aporte de recurso do governo federal com a entrega em novembro de prêmios para iniciativas que reconhecem e potencializam projetos e ações populares, de assessorias técnicas e de entes públicos governamentais que promovem o enfrentamento da desigualdade, a transformação e que valorizam o viver periférico<sup>29</sup>.

Ela também avalia que no âmbito dos movimentos sociais, a **Campanha Nacional Despejo Zero** tenha sido a grande marca à nível nacional, repercutindo no Sistema de Justiça na suspensão dos despejos e criação das comissões no judiciária para mediação, num registro de amplo processo de lutas e um instrumento de reforço das agendas que há anos o campo popular constrói em

<sup>28</sup> IBGE. Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas. Link: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf> Acesso em 06/02/2025.

<sup>29</sup> Representantes de periferias de todo o país vêm à Brasília para receber prêmio do Ministério das Cidades. Agência gov. Link: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202411/representantes-de-periferias-de-todo-o-pais-vem-a-brasilia-para-receber-premio-do-ministerio-das-cidades>. Acesso em 06/02/2025. Representantes das periferias de todo o Brasil numa celebração da arte, cultura e produções periféricas vêm a Brasília para o Festival Periferia Viva, realizado pela Secretaria Nacional de Periferias, do Ministério das Cidades, de 26 a 28 de novembro, na Torre de TV. Neste momento, quando o Brasil registra 16,3 milhões de pessoas vivendo em comunidades periféricas urbanas, 8,1% da população brasileira, segundo dados mais recentes do Censo 2022, divulgados pelo IBGE, a Secretaria fortalece o olhar estratégico que, agora, está sendo direcionado para as periferias do Brasil. Ponto alto é a cerimônia do Prêmio Periferia Viva, que será entregue aos 178 projetos vencedores da edição 2024, que recebeu mais de 2 mil inscrições. O prêmio, que está em sua segunda edição, reconhece e potencializa iniciativas populares, de assessorias técnicas e de entes públicos governamentais que promovem o enfrentamento da desigualdade, a transformação e que valorizam o viver periférico.





torno da democratização do acesso à terra no campo e na cidade e por um adequado tratamento dos conflitos fundiários<sup>30</sup>.

Na luta pela democratização do acesso à terra, a Campanha Despejo Zero tem no centro de sua agenda a reconstrução democrática do país, que passa pela organização cotidiana, fundamentalmente por um Estado brasileiro comprometido com a agenda dos Direitos Humanos<sup>31</sup>.

Um ponto que precisa ser explorado é a violência do tráfico, milícia e polícia nas comunidades. Não é possível pensar em moradia sem falar nisso<sup>32</sup>. Essa questão já havia sido levantada em estudo de 2012, em Salvador<sup>33</sup>, levado a cabo de forma

<sup>30</sup> A Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e determinou que os tribunais brasileiros criem Comissões Regionais de Soluções Fundiárias para mediar conflitos fundiários urbanos e rurais. Essas comissões têm como atribuições: estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos; buscar soluções consensuais para conflitos fundiários coletivos; mapear conflitos fundiários em suas jurisdições; interagir com outras instituições e órgãos relacionados ao tema; realizar visitas técnicas e audiências de mediação; emitir notas técnicas para uniformizar procedimentos. A resolução prevê que os tribunais instituam essas comissões no prazo de 30 dias a partir de sua publicação, ocorrida em 26 de junho de 2023. Não há informações detalhadas sobre a implementação dessas comissões por região, bem como dados específicos sobre o número de mediações realizadas e a distinção entre conflitos por moradia e urbanos, e aqueles disponíveis, não permitem montar um quadro da tipologia ou mesmo das principais ocorrências.

<sup>31</sup> No dia 24 de maio, por intermédio do "Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários", a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão lançou a coletânea "Conflitos Fundiários Coletivos: o papel das comissões previstas na Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 510/2023". A obra, que conta com nove artigos, subdivididos em três partes (Visões gerais; Estudos de casos; Repercussão em políticas), visa debater as problemáticas que atingem a questão fundiária nacional, bem como discutir a edificação de políticas públicas que objetivem sanar os conflitos e as demandas que partem de tais territórios. Desse modo, a produção conta com a colaboração de movimentos sociais, juristas e do âmbito acadêmico, tendo como finalidade proporcionar uma análise com base em diferentes perspectivas. Seu conteúdo, na íntegra, encontra-se disponível no link: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiатеca/nossas-publicacoes-pfdc/pdfs/coletanea-de-artigos-conflitos-fundiarios-coletivos-pfdc-2024>

<sup>32</sup> LIMA, Adriana Nogueira Vieira; IVO, Any Brito Leal; MOURAD, Laila Nazem; REIS, Lysie; VALVERDE, Thaiana de Souza. *Formas Periféricas de Morar: Narrativas, Resistências e Insurgências*. Link: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2023.n259.p161-171>.

<sup>33</sup> SANTOS, Elisabete, AFONSO, Roseli de Fátima [et al]. *Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador*. Salvador: UFBA, Escola de Administração, CIAGS: Faculdade 2 de julho, 2012. Ver prefácio de José Geraldo de Sousa Junior e Capítulo VI – Acesso à Justiça e Segurança pelos Sem-Teto. Ver também Centro de Estudos e Ação Social – CEAS: O povo quer paz e justiça! Basta de violência! Link: <https://ceas.com.br/o-povo-quer-paz-e-justica-basta-de-violencia/>. Acesso em 06/02/2025.





colaborativa entre autores e autoras intelectuais da academia e intelectuais orgânicos dos movimentos populares por moradia.

Nesse estudo em **Salvador – Atlas** – já havia sido destacada a participação da mulher e a luta pela moradia, considerando que o que as mobilizam não é apenas a necessidade da casa, na atuação diária, mas é o seu engajamento na política para se perceberem como sujeitos políticos, sujeitos de direito, pois, ao fazer política “elas mudam as relações de gênero, transformam a experiência individual e privada e se descobrem sujeitos da sua própria vida – e cada experiência particular passa a ser um exemplo, uma fonte de inspiração para outras mulheres”<sup>34</sup>.

Conforme Maiara Auck, autora de **Direito à Moradia para as Mulheres sob a Ótica da Autonomia: Atuação e Conquistas dos Movimentos Sociais**, a moradia para as mulheres significa fortalecimento da sua autonomia<sup>35</sup>.

Por isso que a agenda do direito à moradia não estará completa sem que seja atravessada pela questão da violência, por um olhar interseccional de raça e gênero. A questão racial é uma promessa não cumprida do **Estatuto da Igualdade Racial** que dedica um capítulo para tratar do direito à moradia da população negra<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> SANTOS, Elisabete, AFONSO, Roseli de Fátima [et al]. *Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador*. Salvador: UFBA, Escola de Administração, CIAGS: Faculdade 2 de julho, 2012. p. 49.

<sup>35</sup> AUCK, Maiara. *O Direito Achado na Rua, vol. 9 – Introdução Crítica ao Direito Urbanístico*. Brasília: Editora UnB, 2019. Link: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>.

<sup>36</sup> O direito à moradia é essencial para fortalecer a autonomia das mulheres, especialmente em contextos de desigualdade social, violência de gênero e vulnerabilidade econômica. Quando assegurado, ele oferece um ambiente seguro e estável que promove o bem-estar, a independência e a possibilidade de construir uma vida digna. 1. Situação Atual: Desigualdades de gênero: As mulheres, especialmente aquelas em situações de pobreza, chefes de família ou vítimas de violência doméstica, enfrentam maiores dificuldades para acessar moradia digna. Violência de gênero: Muitas mulheres permanecem em ambientes abusivos por falta de alternativas habitacionais, reforçando a importância de políticas públicas que garantam moradia segura. Vulnerabilidade econômica: Mulheres são mais propensas a trabalhar em empregos precários ou informais, dificultando o acesso a financiamentos e programas habitacionais. 2. Garantias e Políticas Necessárias: Moradia como Direito Humano Fundamental: A moradia é reconhecida como direito humano fundamental pela Constituição Brasileira e tratados internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. 25). Este direito deve ser aplicado de forma que contemple as







E também não estará sem que se inscreva na agenda uma questão peculiar, mas que não chega a ser uma novidade. É o que escreve Cláudia Braga, docente do Curso de Terapia Ocupacional da USP e pesquisadora de legislações, políticas, redes de serviço e práticas em saúde mental e drogas nos cenários nacional e internacional.

Ela indica o documento publicado pela **Organização Mundial da Saúde (OMS)**, de 2014, que discute a relação entre determinantes sociais e saúde mental. Nele, a existência de condições dignas de moradia é mencionada como fator-chave para promover saúde mental. Em 2022, em novo documento, a OMS apresenta evidências ainda mais concretas do nexo entre moradia e saúde mental. Para citar algumas delas, estudos mostram que a estabilidade habitacional contribui para maior organização pessoal, um importante indicador de saúde mental. Para pessoas com problemas de saúde mental, assegurar a moradia revelou-se um fator protetivo contra a mortalidade – precoce e por suicídio – mais eficaz do que qualquer outro serviço prestado. Além disso, em países de diferentes níveis de renda, a prevalência de problemas de saúde mental é consistentemente

---

necessidades específicas das mulheres, especialmente aquelas em situações de vulnerabilidade. Programas Habitacionais com Recorte de Gênero: Minha Casa, Minha Vida (MCMV): Prioriza o registro do imóvel no nome da mulher, garantindo maior estabilidade e proteção em casos de separação ou violência doméstica. Pró-Moradia: Oferece condições de financiamento acessíveis para mulheres chefes de família, promovendo autonomia financeira. Abrigos e Casas de Acolhimento: Oferecem suporte temporário para mulheres que fogem de situações de violência. São um passo importante para a reintegração social e o fortalecimento da independência. 3. Fortalecimento da Autonomia: Estabilidade para Planejamento de Vida: Um espaço seguro permite às mulheres estudar, trabalhar e criar filhos sem a ameaça de despejo ou violência. Empoderamento Econômico: Moradia própria reduz a dependência financeira de parceiros ou familiares, permitindo maior controle sobre a vida financeira. Saúde e Bem-Estar: Um ambiente seguro e saudável melhora a saúde física e mental, contribuindo para o fortalecimento pessoal. 4. Recomendações: Aprimorar Políticas Públicas: Expandir programas habitacionais com enfoque em gênero, priorizando mulheres em situação de vulnerabilidade. Fomentar a Participação Feminina: Garantir que as mulheres tenham voz ativa na elaboração e implementação de políticas habitacionais. Proteção contra Despejos: Estabelecer medidas legais e sociais para evitar despejos arbitrários, especialmente em comunidades vulneráveis. Integração de Serviços: Associar programas habitacionais a serviços de saúde, educação e capacitação profissional. Garantir o direito à moradia digna para as mulheres é mais do que oferecer um teto — é criar condições para uma vida autônoma, livre de violência e com oportunidades reais de desenvolvimento.





maior entre pessoas em situação de rua em comparação com a população geral. Para ela, há um ciclo evidente entre moradia e saúde mental: moradias dignas promovem bem-estar e saúde mental, enquanto condições precárias de moradia e a ausência de moradia relacionam-se com o sofrimento<sup>37</sup>.

A Igreja Católica no Brasil, por meio de diversas dioceses, paróquias e serviços pastorais, desenvolve iniciativas significativas em defesa e promoção do direito à moradia digna. Uma das principais ações é a **Pastoral da Moradia e Favela**, criada a partir da 6ª Semana Social Brasileira. Essa pastoral busca organizar a população, fortalecer a esperança e lutar pelo direito à cidade e aos direitos básicos garantidos, assegurando não apenas a moradia, mas também a convivência com qualidade e dignidade no entorno. Ela atua em diversas dioceses e arquidioceses do país, formando equipes comprometidas com a realidade das periferias e a luta pela moradia. Além disso, a **Comissão Episcopal para a Ação Sociotransformadora da CNBB** lançou, em novembro de 2023, o subsídio "**Orientações e Princípios da Pastoral da Moradia e Favela**". Esse documento oferece diretrizes para a implementação da pastoral nas comunidades, visando ser uma presença fraterna e profética junto às pessoas que vivem em periferias, favelas, cortiços e ocupações.

Em Belo Horizonte, o **Projeto CASA (Centro de Apoio ao Sem-Abrigo)** é uma referência para famílias que sofrem com a falta de um lar. O projeto oferece assessoria e formação de líderes, orientando pessoas que buscam ver respeitado seu direito à moradia digna<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Instituto Humanitas Unisinos (IHU). Não há saúde mental sem direito à moradia digna. Link: <https://www.ihu.unisinos.br/647399-nao-ha-saude-mental-sem-direito-a-moradia-digna> Acesso em 06/02/2025.

<sup>38</sup> O Ministério das Cidades do Brasil implementa diversos programas públicos para promover o acesso à moradia digna, especialmente para famílias de baixa renda. Entre os principais programas, destacam-se:

- Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV): Lançado em 2009, o MCMV visa facilitar o acesso à casa própria para famílias de baixa renda, tanto em áreas urbanas quanto rurais. O programa oferece subsídios e condições de financiamento facilitadas, abrangendo diversas modalidades, como:





É importante saber, considerando a necessidade de defesa do direito à moradia num país com altos níveis de vulnerabilização que a **Defensoria Pública da União (DPU)** desempenha um papel fundamental na defesa do direito à moradia no Brasil, atuando por meio de diversos programas e políticas voltados para a proteção e promoção desse direito fundamental.

A atuação da DPU (aqui não é possível levantar as ações das defensorias estaduais e do Distrito Federal) na **Defesa do Direito à Moradia** envolve os principais programas e ações:

- **Assistência Jurídica em Programas Habitacionais:** A DPU oferece assistência jurídica integral e gratuita a famílias envolvidas em programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Isso inclui a mediação de conflitos relacionados a financiamentos com a Caixa Econômica Federal,

- 
- MCMV Urbano: Destinado a famílias residentes em áreas urbanas.
  - MCMV Rural: Voltado para famílias que vivem em zonas rurais.
  - MCMV Entidades: Atende famílias organizadas por meio de cooperativas ou associações sem fins lucrativos.
  - MCMV Oferta Pública: Modalidade que permite a oferta de unidades habitacionais por meio de seleção pública.

O programa também inclui iniciativas específicas, como o MCMV FNHIS Sub 50, que foca em municípios com até 50 mil habitantes, visando ampliar o acesso à moradia nessas localidades.

- Programa Pró-Moradia: Este programa oferece moradia adequada para famílias em situação de vulnerabilidade social, com renda mensal de até R\$ 1.395,00. O Pró-Moradia financia projetos de urbanização de assentamentos precários, produção de unidades habitacionais e melhorias habitacionais, contribuindo para a redução do déficit habitacional no país.

- Programa de Atendimento Habitacional por intermédio do Poder Público (Pró-Moradia): Regulamentado pela Instrução Normativa nº 11/2024, este programa visa atender famílias de baixa renda por meio de projetos habitacionais desenvolvidos pelo poder público, incluindo estados e municípios. O programa busca promover o acesso à moradia digna e a melhoria das condições habitacionais.

- Plano Ruas Visíveis: Uma iniciativa recente que inclui o Programa Moradia Cidadã, voltado para oferecer moradia a pessoas em situação de rua. Este programa faz parte dos esforços do governo para enfrentar a questão da falta de moradia e promover a inclusão social.

Além desses programas, o Ministério das Cidades também desenvolve ações como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat e o Projeto Eficiência Energética para o Desenvolvimento Urbano Sustentável, que visam melhorar a qualidade das habitações e promover a sustentabilidade no setor habitacional.

Essas iniciativas se voltam para o esforço de reduzir o déficit habitacional e garantir o direito à moradia digna para a população, especialmente para as famílias de baixa renda e grupos em situação de vulnerabilidade social.





renegociação de dívidas, resolução de problemas estruturais em imóveis e prevenção de leilões de propriedades.

- **Regularização Fundiária:** A instituição atua na regularização de posses consideradas irregulares em terras do Governo Federal, assegurando o direito constitucional à moradia para populações em situação de vulnerabilidade. Isso envolve ações para evitar remoções forçadas e garantir a função social da propriedade.
- **Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários:** A DPU mantém um grupo especializado dedicado à defesa do direito à moradia adequada e à proteção contra remoções forçadas. Este grupo monitora casos relacionados à moradia, promove a criação de espaços participativos na formulação de políticas habitacionais e defende trabalhadores rurais em processos administrativos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
- **Projeto "Moradia Primeiro":** A DPU recomendou ao governo federal a implementação do projeto "Moradia Primeiro", que visa fornecer acesso imediato à habitação para pessoas em situação crônica de rua. O projeto propõe oferecer moradias seguras e individuais, acompanhadas de suporte personalizado para promover a reinserção social dos beneficiários.

Além dessas iniciativas, a DPU realiza campanhas de conscientização sobre o direito à moradia e oferece canais de comunicação para que cidadãos em situação de vulnerabilidade possam buscar assistência jurídica.

Com isso, chegamos ao ponto adequado para refletir e problematizar a atuação do Judiciário. A experiência do **CENDHEC** em judicializar o direito à propriedade e à moradia adequada na busca pela posse segura em seus 35 anos de existência constata o Poder Judiciário como um espaço difícil para essa efetivação. Dos 1286 processos judiciais sobre usucapião em **Zonas Especiais de**





**Interesse Social (ZEIS)** e em comunidades **Comunidades de Interesse Social (CIS)**, os dados do **Programa Direito à Cidade do CENDHEC** nos leva a três formas de comportamento dos juízes e das juízas ao se decidirem: uma conservadora, uma progressista e uma reacionária<sup>39</sup>.

A forma de comportamento conservadora é aquela que foca exclusivamente na lista de exigências legais e que considera o escopo da pacificação social, via processo judicial, a mera prolação de sentença, que ignora a importância do direito à moradia adequada e o acesso à Justiça de grupos socialmente vulnerabilizados. Segue um exemplo:

[...] (a parte autora) deve diligenciar junto ao cartório onde o imóvel está registrado e obter a certidão narrativa onde haja prova da propriedade, além da planta e memorial descritivo do imóvel que ali devem estar arquivados, ou obter junto aos órgãos municipais competentes, documentos esses que devem estar assinados por profissional legalmente habilitado e com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional e devidamente aprovada pela Prefeitura, além do que elaborada com as formalidades essenciais, devendo também ser assinada pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos imóveis confinantes, conforme art. 216-A, II, da Lei de Registros Públicos. Junte ainda certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio dos requerentes / beneficiários e, finalmente, acostar o justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel, inclusive quanto ao consumo de energia elétrica e água.

<sup>39</sup> CUNHA, Luis Emmanuel. *Direitos Humanos e Otimismo: de um mero ufanismo à pragmática*. Link: [https://www.researchgate.net/publication/377029699\\_DIREITOS\\_HUMANOS\\_E\\_OTIMISMO\\_DE\\_UM\\_MERO\\_UFANISMO\\_A\\_RESISTENCIA\\_PARADIGMATICA](https://www.researchgate.net/publication/377029699_DIREITOS_HUMANOS_E_OTIMISMO_DE_UM_MERO_UFANISMO_A_RESISTENCIA_PARADIGMATICA). Acesso em 31/01/2025.





A forma de comportamento progressista é aquela percebida no juiz ou na juíza que, de antemão, consciente das carências dos grupos sociais e das localidades, acolhe o pedido dos requerentes para trazer aos autos as provas documentais necessárias. Nesses casos, o pedido de chamamento da municipalidade para prestar contas sobre quais providências foram tomadas para a regularização fundiária da localidade é acolhido também. Segue um exemplo:

O art. 183, caput, da CF prescreve que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, interruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esta norma está reproduzida pelo art. 1.240 do CC. Os requisitos básicos para a concessão do direito de usucapião urbano, emergentes desta disposição legal, estão devidamente presentes nos autos. Em relação à posse dos Autores, há de se constatar que ela tem sido exercida sem a menor oposição, fato aceito até pela PERPART na audiência de fls.224. A área ocupada está aquém do limite exigido e não restou comprovado que os Autores exercem domínio sobre outros bens imóveis. A questão específica sobre a localização do imóvel na ZEIS, levantada pela PERPART, foi pacificada pela posição adotada pelo TJPE, que considerou perfeitamente viável a pretensão de usucapir imóvel situado nesta zona, como bem atestam os seguintes julgados: (...) Negar a regularização da propriedade para famílias carentes que adquiriram os terrenos de boa-fé vai de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia, garantidos pela Constituição Federal. Ademais, não se mostra razoável ou condizente com o princípio do acesso à justiça exigir a propositura da ação por todos os milhares de habitantes da ZEIS da Mangueira, para que só assim os apelantes possam ter seu imóvel regularizado, quando, por si só, já preenchem os requisitos para o ajuizamento da usucapião especial urbana na modalidade individual. [...].





Já a forma de comportamento reacionária consiste naquela percebida na criação de todo obstáculo processual possível para as partes requerentes. Sempre seguida da promessa de extinção do processo sem resolução de mérito. Segue um exemplo:

[...] não se pode mais aceitar simples declarações moldadas do artigo 4º da Lei 1060, concebida no longínquo ano de 1950, pois podemos estar colocando seriamente em risco a sobrevivência do próprio sistema Judiciário, que vive das custas, taxas e emolumentos cobrados pelo uso do Estado-juiz. O exagero de pedidos de gratuidade de justiça chega atualmente aos píncaros do absurdo, uma vez que, a quase totalidade das ações distribuídas para este Juízo Cível, contém pedido dessa natureza, sem a mais mínima justificativa. Desse modo, no sentido de preservar a integridade do Judiciário e os direitos das pessoas, entendo que a Lei nº 7.115 de 29 de agosto de 1983, aperfeiçoou a conduta a ser utilizada para fazer prova de pobreza, quando exige encargo do declarante e não simples afirmativa. Nesse diapasão, apresente a parte autora, declaração de pobreza, na forma estampada no artigo 3º da lei citada, mencionando expressamente sua responsabilidade, pois que, se falsa a afirmação, sujeitar-se-á às sanções civis, administrativas e criminais previstas na legislação aplicável. Ademais, deve o documento conter reconhecimento de firma presencial. Devem, ainda, os requerentes suprir o juízo de outros elementos de convencimento, pois que, a simples declaração será recepcionada como simples presunção de pobreza relativa, noutras palavras, admite prova em contrário, razão pela qual apenas o firmamento da mesma não garante o gozo das previsões estabelecidas na Lei nº 1060/50. Devem, também, justificar a razão da contratação de advogado particular para representá-la em juízo. Caso não atendidas as exigências acima estipuladas, no prazo de dez dias, deverá a parte autora providenciar o pagamento das custas e taxas judiciárias, sem o que será indeferida a petição inicial.

Em suma, o acesso à Justiça tem sido fortemente prejudicado.





## 6 Ainda Há Muito a Ser Feito para Frear a Deterioração Crescente do Acesso à Moradia Digna no Brasil

Como visto anteriormente, apesar de necessitarem de ajustes, aperfeiçoamentos e até mesmo de revisão de prioridades, políticas, programas e projetos voltados a atender às necessidades históricas de acesso à terra e à moradia foram aprovados no país desde os anos 1990. Mesmo com o desmonte de grande parte deles, por parte do governo no período 2019 a 2022, desde então novos foram aprovados e buscam resgatar e assegurar o acesso à moradia como um direito constitucional.

A despeito dos avanços nestas políticas sociais, a deterioração das condições de vida de parcelas crescentes da população brasileira em condições de vulnerabilidade vem se acelerando em relação ao acesso a condições dignas de moradia.

Segundo **dados do censo de 2022, publicados pelo IBGE**, se em 2000 12,3% da população brasileira morava em imóveis alugados, no último censo, esse percentual subiu para 20,9%<sup>40</sup>, sendo maiores os percentuais nos estados de São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal. Apesar deste dado não revelar necessariamente situação de vulnerabilidade, mesmo porque o IBGE não disponibilizou ainda dados de rendimento dos domicílios, percebe-se um retrocesso ou mudança cultural na priorização de acumulação de algum patrimônio presente historicamente na cultura brasileira.

Outro aspecto importante a ser destacado se refere à população brasileira vivendo em favelas ou comunidades urbanas. Segundo o Censo de 2022, 16.390.815 pessoas (8,1% da população total e 9,3% da população urbana) viviam

<sup>40</sup> CURADO, C. *Um em cinco brasileiros mora em imóvel alugado*. Correio Brasiliense. Brasília, 13 de dezembro de 2024, p. 6.







em 5.557.931 domicílios particulares permanentes (quase 3 habitantes por moradia, acima da média nacional, de 2,8), localizadas em 12.348 favelas e comunidades urbanas, distribuídas em 656 municípios. Segundo o IBGE<sup>41</sup>, a “maioria das favelas e comunidades urbanas ocupa a porção litoral do território brasileiro, principalmente as áreas de concentração de população das regiões Sudeste e Nordeste. E elas ocorrem nos mais variados sítios urbanos do país como, por exemplo, alto de morros, encostas, planícies, depressões, mangues e restingas”. O mesmo documento apresenta que, em “[...] segundo lugar em termos de ocupação por favelas e comunidades urbanas está o curso do rio Amazonas, na região Norte e, em terceiro, o traçado de rodovias que acompanham a fronteira agrícola Belém-Brasília (BR 153) e parte da Brasília-Porto Velho (BR 364), reafirmando que sua ocorrência é parte estrutural do processo de urbanização do Brasil”.

### Imagem 1: Municípios com Favelas e Comunidades Urbanas

<sup>41</sup> Censo 2022: 16.390.815 pessoas moravam em favelas e comunidades urbanas. Link: [https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22539-censo-2022-16-390-815-pessoas-moravam-em-favelas-e-comunidades-urbanas.html#:~:text=Amap%C3%A1%20\(28%2C1%25\)%2C,%2C5%25\)%2C%20as%20menores.&text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20das%20pessoas%20que,%C3%A9%20de%2016%2C1%25.&text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20das%20favelas%20e,l%C3%A1%20era%20de%2030%20anos.&text=A%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20por,%2C5%25%20para%20mulheres](https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22539-censo-2022-16-390-815-pessoas-moravam-em-favelas-e-comunidades-urbanas.html#:~:text=Amap%C3%A1%20(28%2C1%25)%2C,%2C5%25)%2C%20as%20menores.&text=A%20propor%C3%A7%C3%A3o%20das%20pessoas%20que,%C3%A9%20de%2016%2C1%25.&text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20das%20favelas%20e,l%C3%A1%20era%20de%2030%20anos.&text=A%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20por,%2C5%25%20para%20mulheres) Acesso em 06/02/2025.





Fonte: educa.ibge.gov.br

Apesar das vulnerabilidades características deste tipo de ocupação para moradia, o Censo identificou que 86,5% de todos os domicílios particulares permanentes ocupados nas favelas e comunidades urbanas possuíam ligação à rede geral de abastecimento de água; 74,6% estavam conectados à rede geral, rede pluvial, fossa séptica ou filtro para esgotamento sanitário; e o serviço de coleta de lixo diretamente no domicílio ou através de caçambas atendia a 96,7% desses domicílios. Como característica típica da desigualdade racial existente no país, 72,9% de seus moradores se declararam pardos (56,8%) ou pretos (16,1%), com idade mediana de 30 anos (inferior à brasileira).

No entanto, em documento elaborado pela **Central Única das Favelas (CUFa)**, em conjunto com a **Unesco e a London School of Economics**, a partir de debates em 3.007 conferências realizadas em cidades do Brasil e de mais 48 países, que sintetiza as diretrizes e recomendações às lideranças do G20, para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das favelas, com destaque para a





importância desses territórios serem protagonistas no cenário global – **Comunicado G20 Favelas** –, de novembro de 2024, evidencia-se que a “principal preocupação dos moradores de favelas é a falta de acesso a serviços básicos e a instituições estatais adequadas, que resultam em escassez e precariedade da infraestrutura estatal, o que é uma marca central desses lugares”<sup>42</sup>.

O documento reivindica aos líderes do G20 a necessidade de investimentos em políticas públicas que garantam o acesso universal a serviços estatais básicos nas favelas e comunidades periféricas, incluindo transporte público, saúde e educação. Quanto à saúde, o documento propõe a alternativa de comprometimento de empresas privadas de saúde, apoiadas por fundos públicos, a oferecer serviços nas comunidades das favelas. Em relação às dificuldades de mobilidade, pautam a necessidade de transporte dentro das favelas “para melhorar o acesso ao trabalho, à educação e ao lazer, bem como o direito de ir e vir na cidade”. Outra demanda das populações de periferias é o reconhecimento da necessidade urgente de se ter segurança comunitária nos territórios, além de apoio às vítimas de crimes e da violência com a instalação de centros de apoio com assistência psicológica, social e jurídica. Finalmente, evidencia que “a realidade da discriminação e do estigma é uma preocupação tão grande quanto a precariedade das instituições e dos serviços dentro desses territórios”, na medida em que “as comunidades são expostas a um nível de discriminação e estigma que começa com indicadores socioeconômicos, com a fragilidade dos serviços prestados pelo Estado e com a dificuldade de engajar prestadores privados para trabalharem nas favelas”.

---

<sup>42</sup> CENTRAL ÚNICA DAS FAVELAS (CUFa). *Falta de serviços básicos preocupa periferias, aponta G20 Favelas*. 2024. Link: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-11/falta-de-servicos-basicos-preocupa-periferias-aponta-g20-favelas#:~:text=A%20principal%20preocupa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20moradores,uma%20marca%20central%20desses%20lugares> Acesso em 06/02/2025.





Finalmente, ainda mais grave e preocupante é o quadro da **população em situação de rua no Brasil**. Segundo o **Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua) da UFMG**<sup>43</sup>, se em dezembro de 2023 o número de pessoas vivendo em situação de rua era de 261.653, em um ano, este número cresceu 25,3%, totalizando 327.925 pessoas em dezembro de 2024. Este valor é 14 vezes maior que observado em 2013, quando se encontravam nesta situação 22.922 pessoas, evidenciando um processo de expansão acelerada da vulnerabilidade e deterioração das condições de vida de parcelas crescentes da população brasileira. Segundo o coordenador do Observatório, a ausência ou insuficiência de políticas públicas estruturantes voltadas para essa população, tais como moradia, trabalho e educação estariam entre as principais condicionantes deste agravamento. Reflexo dessa ausência ou insuficiência de políticas públicas adequadas é exemplificado pela cidade de São Paulo, onde se encontra a maior população em situação de rua do país. Nesta cidade existem cerca de 590 mil imóveis particulares não ocupados, (segundo o IBGE, no Brasil havia 18 milhões de domicílios particulares permanentes não ocupados – crescimento de 80% em relação aos 10 milhões existentes em 2010, enquanto no mesmo período, os ocupados cresceram 26%) enquanto o número de moradores de rua atinge 92.556 pessoas. Para Robson César Correia de Mendonça, do **Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo**, “se há crescimento na população em situação de rua e uma grande quantidade de moradias ociosas em todo o país, isso significa que está faltando interesse político para resolver o problema”<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> UFMG. *Hoje há mais de 260 mil pessoas em situação de rua no Brasil, segundo levantamento da UFMG.* Link: <file:///D:/CNBB/2025/UFMG%20-%20Universidade%20Federal%20de%20Minas%20Gerais%20-%20Hoje%20h%C3%A1%20mais%20de%20260%20mil%20pessoas%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20no%20Brasil,%20segundo%20levantamento%20da%20UFMG.html> Acesso em 26/12/2024.

<sup>44</sup> População de rua do Brasil está aumentando. Link: <https://www.prensalatina.com.br/2025/01/03/populacao-de-rua-do-brasil-esta-aumentando/> Acesso em 06/02/2025.





Ainda segundo o levantamento, 70% dessa população não havia concluído o ensino fundamental e 11% eram analfabetas, dificultando a essas pessoas o acesso às oportunidades de trabalho geradas nas cidades.

## **7 Sinais de Esperança: “Nenhuma Família sem Casa”. O Papa Francisco e o Diálogo com os Movimentos Populares (Terra, Teto e Trabalho)**

O Papa Francisco já se manifestou sobre o direito à moradia em várias ocasiões, pedindo que a Igreja Católica se envolva na questão e encorajando a luta por moradia digna para todos. Em 2024, o **Papa Francisco** enviou uma carta aos sacerdotes, religiosos e clero da Diocese de Roma, pedindo que ofereçam imóveis desocupados ou estruturas de hospedagem para acolher pessoas em situação de precariedade habitacional.

Mas, desde 2014, ele vem encorajando representantes de organizações de base de todo o mundo a lutarem para que todos tenham acesso a moradia digna, terra e trabalho digno. O Papa Francisco tem dito e reafirmado: “nenhuma família sem casa”.

Mas é no diálogo direto com os movimentos populares que o Papa Francisco tem frequentemente enfatizado a importância dos três “Ts” — terra, teto e trabalho — como pilares de sua visão pastoral e social, particularmente em seus discursos dirigidos aos movimentos populares. Essa tríade é central para uma teologia social que coloca a dignidade humana e os direitos básicos no centro da ação cristã e social.

O Papa utilizou essa consigna em encontros com movimentos sociais em países como Bolívia (2015), Vaticano (2014, 2016) e em mensagens, cartas e discursos. Nessas reuniões com trabalhadores informais, comunidades indígenas e marginalizadas, e outros grupos vulneráveis, sobretudo, a razão de seus pronunciamentos, para além do fraterno que eles inspiram, é que procuram





responder a desafios provocados por crises sociais, econômicas e ambientais quando mais se agudizam as desigualdades, a exploração de trabalhadores e o descaso com as populações mais vulneráveis.

Há um pano de fundo para esses pronunciamentos, densos na interpretação da realidade, mas carregados do esperar que se caracteriza pela *espera ativa* que não abdica das exigências de protagonismos transformadores. É como devem ser lidas suas exortações e encíclicas *Laudato Si'* e *Fratelli Tutti*, que propõem uma ecologia integral e a fraternidade universal como resposta aos desafios globais.

Quando se dirige aos movimentos populares o Papa compartilha com eles a disposição do esperar: “Em primeiro lugar, gostaria de vos felicitar pelo esforço de reproduzir no plano nacional o trabalho que já realizais nos **Encontros Mundiais dos Movimentos Populares**. Através desta carta, desejo animar e fortalecer cada um de vós, as vossas organizações e todos aqueles que lutam pelos três T: «tierra, techo y trabajo», terra, teto e trabalho. Congratulo-me convosco por tudo o que levais a cabo”<sup>45</sup>.

Já antes, havia dito:

Que posso fazer eu, recolhedor de papelão, catador de lixo, limpador, reciclador, frente a tantos problemas, se mal ganho para comer? Que posso fazer eu, artesão, vendedor ambulante, carregador, trabalhador irregular, se não tenho sequer direitos laborais? Que posso fazer eu, camponesa, indígena, pescador que dificilmente consigo resistir à propagação das grandes corporações? Que posso fazer eu, a partir da minha comunidade, do meu barraco, da minha povoação, da minha favela, quando sou diariamente discriminado e marginalizado? Que pode fazer aquele estudante, aquele jovem, aquele militante, aquele missionário

<sup>45</sup> Mensagem do Papa Francisco aos Participantes no Encontro dos Movimentos Populares Realizado em Modesto, Califórnia, 16-19 de fevereiro de 2017. [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/pont-messages/2017/documents/papa-francesco\\_20170210\\_movimenti-popolari-modesto.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/pont-messages/2017/documents/papa-francesco_20170210_movimenti-popolari-modesto.html)





que atravessa as favelas e os paradeiros com o coração cheio de sonhos, mas quase sem nenhuma solução para os seus problemas? Podem fazer muito. Vós, os mais humildes, os explorados, os pobres e excluídos, podeis e fazeis muito. Atrevo-me a dizer que o futuro da humanidade está, em grande medida, nas vossas mãos, na vossa capacidade de vos organizar e promover alternativas criativas na busca diária dos três “T” – entendido? – (trabalho, teto, terra), e também na vossa participação como protagonistas nos grandes processos de mudança, mudanças nacionais, mudanças regionais e mudanças mundiais. Não se acanhem!

Vós sois semeadores de mudança. Aqui, na Bolívia, ouvi uma frase de que gosto muito: «processo de mudança». A mudança concebida, não como algo que um dia chegará porque se impôs esta ou aquela opção política ou porque se estabeleceu esta ou aquela estrutura social. Sabemos, amargamente, que uma mudança de estruturas, que não seja acompanhada por uma conversão sincera das atitudes e do coração, acaba a longo ou curto prazo por burocratizar-se, corromper-se e sucumbir. É preciso mudar o coração. Por isso gosto tanto da imagem do processo, onde a paixão por semear, por regar serenamente o que outros verão florescer, substitui a ansiedade de ocupar todos os espaços de poder disponíveis e de ver resultados imediatos. A opção é a de gerar processos e não a de ocupar espaços. Cada um de nós é apenas uma parte de um todo complexo e diversificado interagindo no tempo: povos que lutam por uma afirmação, por um destino, por viver com dignidade, por «viver bem», dignamente, nesse sentido.

Vós, a partir dos movimentos populares, assumis as tarefas comuns motivados pelo amor fraterno, que se rebela contra a injustiça social. Quando olhamos o rosto dos que sofrem, o rosto do camponês ameaçado, do trabalhador excluído, do indígena oprimido, da família sem teto, do imigrante perseguido, do jovem desempregado, da criança explorada, da mãe que perdeu o seu filho num tiroteio porque o bairro foi tomado pelo narcotráfico, do pai que perdeu a sua filha porque foi sujeita à escravidão; quando recordamos estes «rostos e estes nomes» estremecem-nos as entranhas diante de tanto sofrimento e comovemo-nos, todos nos comovemos... Porque «vimos e ouvimos», não a fria estatística, mas as feridas da humanidade dolorida, as nossas feridas, a nossa carne. Isto é muito diferente da teorização abstrata ou da indignação





elegante. Isto comove-nos, move-nos e procuramos o outro para nos movermos juntos. Esta emoção feita ação comunitária é incompreensível apenas com a razão: tem um plus de sentido que só os povos entendem e que confere a sua mística particular aos verdadeiros movimentos populares. Vós viveis, cada dia, imersos na crueza da tormenta humana. Falastes-me das vossas causas, partilhastes comigo as vossas lutas, já desde Buenos Aires. E agradeço-vos. Queridos irmãos, muitas vezes trabalhais no insignificante, no que aparece ao vosso alcance, na realidade injusta que vos foi imposta e a que não vos resignais opondo uma resistência activa ao sistema idólatra que exclui, degrada e mata. Vi-vos trabalhar incansavelmente pela terra e a agricultura camponesa, pelos vossos territórios e comunidades, pela dignificação da economia popular, pela integração urbana das vossas favelas e agrupamentos, pela autoconstrução de moradias e o desenvolvimento das infraestruturas do bairro e em muitas atividades comunitárias que tendem à reafirmação de algo tão elementar e inegavelmente necessário como o direito aos "3 T": terra, teto e trabalho<sup>46</sup>.

Nessa dinâmica pastoral, o Papa Francisco exorta por uma ação transformada que leva a superar a condição de alienação da dignidade e exclusão dos bens sociais com destinação universal, tendo esses elementos como base – terra, teto e trabalho – para a realização no mundo de uma sociedade que respeite a dignidade humana e coloque os mais pobres no centro das políticas públicas. Sua teologia é uma convocação à ação tanto para a Igreja quanto para a sociedade civil, desafiando estruturas de poder que perpetuam a desigualdade.

Por **Terra** o Papa defende o direito de todos ao acesso à terra, especialmente para os povos indígenas e agricultores. Ele critica o modelo de exploração ambiental predatório e alerta para o impacto da ganância sobre o planeta.

<sup>46</sup> Discurso do Papa Francisco no Encontro Mundial dos Movimentos Populares. Link: <https://www.cnbb.org.br/confira-a-integra-do-discurso-do-papa-francisco-no-encontro-mundial-dos-movimentos-populares/>. Acesso em 06/02/2025.







Por **Teto**: Refere-se à necessidade de habitação digna para todas as pessoas. Francisco condena a especulação imobiliária e o abandono de populações inteiras às margens da sociedade.

Por **Trabalho**: Ele considera o trabalho um direito humano fundamental e denuncia a precarização, a exploração e a exclusão dos trabalhadores da economia formal. A dignidade do trabalho é central para construir uma sociedade justa.

Na sua **Carta aos Movimentos Populares** (Cidade do Vaticano, 12 de abril de 2020, Domingo de Páscoa), ele se solidariza enquanto se põe em saída, com os movimentos<sup>47</sup>:

Eu sei que vocês foram excluídos dos benefícios da globalização. Não desfrutam daqueles prazeres superficiais que anestesiam tantas consciências. Apesar disso, vocês sempre sofrem os danos dessa globalização. Os males que afligem a todos, a vocês atingem duplamente. Muitos de vocês vivem o dia a dia sem nenhum tipo de garantias legais que os protejam. Os vendedores ambulantes, os recicladores, os feirantes, os pequenos agricultores, os pedreiros, as costureiras, os que realizam diferentes tarefas de cuidado. Vocês, trabalhadores informais, independentes ou da economia popular, não têm um salário estável para resistir a esse momento ... e as quarentenas são insuportáveis para vocês. Talvez seja a hora de pensar em um salário universal que reconheça e dignifique as tarefas nobres e insubstituíveis que vocês realizam; capaz de garantir e tornar realidade esse slogan tão humano e cristão: nenhum trabalhador sem direitos. Também gostaria de convidá-los a pensar no “depois”, porque esta tempestade vai acabar e suas sérias consequências já estão sendo sentidas. Vocês não são uns improvisados, têm a cultura, a metodologia, mas principalmente a sabedoria que é amassada com o fermento de sentir a dor do outro como sua. Quero que pensemos no projeto de desenvolvimento humano

<sup>47</sup> Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. Link: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco\\_20200412\\_lettera-movimentipopolari.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html) Acesso em 06/02/2025.





integral que ansiamos, focado no protagonismo dos Povos em toda a sua diversidade e no acesso universal aos três T que vocês defendem: terra e comida, teto e trabalho. Espero que esse momento de perigo nos tire do piloto automático, sacuda nossas consciências adormecidas e permita uma conversão humanística e ecológica que termine com a idolatria do dinheiro e coloque a dignidade e a vida no centro. Nossa civilização, tão competitiva e individualista, com suas taxas frenéticas de produção e consumo, seus luxos excessivos e lucros desmedidos para poucos, precisa mudar, se repensar, se regenerar. Vocês são construtores indispensáveis dessa mudança urgente; além disso, vocês possuem uma voz autorizada para testemunhar que isso é possível. Vocês conhecem crises e privações... que com modéstia, dignidade, comprometimento, esforço e solidariedade, conseguem transformar em uma promessa de vida para suas famílias e comunidades<sup>48</sup>.

É importante registrar que a quantidade de imóveis públicos e privados ociosos, nas cidades e no campo, muitos mantidos somente à especulação imobiliária (de pessoas físicas e de entidades variadas da sociedade civil) poderia se constituir como um ativo imobiliário para o enfrentamento da questão da moradia no Brasil. O déficit habitacional do Brasil totalizou 6 milhões de domicílios em 2022, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país<sup>49</sup>. Por outro lado, dados da **Fundação João Pinheiro**, de 2019, apontam que existem mais de 11,4 milhões de domicílios vazios no Brasil, uma disparidade enorme em comparação a quantidade de pessoas sem lar no país<sup>50</sup>. A função social da propriedade (artigo 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988) garante que a

<sup>48</sup> Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. Link: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco\\_20200412\\_lettera-movimentipopolari.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html) Acesso em 06/02/2025.

<sup>49</sup> Brasil Registra Déficit Habitacional de 6 milhões de domicílios. Link: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios> Acesso em 06/02/2025.

<sup>50</sup> Déficit Habitacional: Entenda o Cenário no Brasil. Link: <https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-brasil/> Acesso em 06/02/2025.





legitimidade do exercício do direito de propriedade se relaciona intimamente com o atendimento dos interesses sociais.

Essa realidade se faz ainda mais interpelante quando se tem por contraponto a situação do déficit habitacional no Brasil. Com efeito, as análises recentes, tomando como referência o Censo 2022 coordenado pelo IBGE, mostram que “o déficit habitacional do Brasil totalizou 6.215.313 de domicílios, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país”<sup>51</sup>. Nesta perspectiva, o conceito diz respeito “à grande precariedade de determinadas habitações (domicílios improvisados, rústicos), ao ônus excessivo com aluguel e à existência de coabitação (famílias habitando cômodos e unidades domésticas conviventes [...]) esses indicadores têm o papel de dimensionar a quantidade de habitações que são incapazes de atender o direito de acesso, por parte de segmentos da população brasileira, a uma habitação minimamente adequada”<sup>52</sup>. O enfrentamento desta questão passa necessariamente pelo debate sobre o financiamento habitacional no país. Muitos estudos destacam a relevância do Programa Minha Casa Minha Vida e sua repercussão na habitação popular, e das demais iniciativas de financiamento imobiliário voltadas para os segmentos médios, com destaque em ambos os casos para o papel historicamente assumido pela Caixa Econômica Federal<sup>53</sup>. Naturalmente, a política monetária em vigor não pode ser ignorada, na medida em que afeta a taxas de juros, o crédito e o próprio nível de emprego. Juros em elevação e retração no mercado de trabalho tornam o cenário mais difícil.

<sup>51</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *SP e MG têm o maior déficit habitacional no Brasil*. Link: <https://fjp.mg.gov.br/sp-e-mg-tem-o-maior-deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 06/02/2025.

<sup>52</sup> Brasil Registra Déficit Habitacional de 6 milhões de domicílios. Link: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em 06/02/2025.

<sup>53</sup> FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. O setor imobiliário habitacional pós-2015: crise ou acomodação? In: *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 147-171, jan/abr, 2022. Link: <https://www.scielo.br/j/cm/a/KGSVGapWq3yBhGzkCQLYQw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 19/11/2024.





Com grande clareza, o Papa Francisco, atualizando, como o faz na *Fratelli Tutti* e na *Laudato si'*, uma posição incisiva do ensino social da Igreja, conquanto explique o que representa o direito legítimo à propriedade privada, alude ao que designa como uma “hipoteca social [que] pesa sempre sobre toda propriedade privada, porque os bens servem ao propósito geral que Deus deu a eles”<sup>54</sup>.

Em diapásão com o Papa Francisco e os documentos pastorais da CNBB, estão integralmente presentes na mobilização da **6ª Semana Social Brasileira**, juntamente com os movimentos sociais que atuam pelo direito à moradia, quando sugerem e justificam a urgência da criação de uma **Articulação Pastoral Nacional da Moradia, da Favela ou do Teto**.

Conforme a avaliação conduzida pela Equipe da Articulação, Benedito Roberto Barbosa (Dito), advogado da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e articulador da campanha **Despejo Zero** e frei Marcelo Toyanski Guimarães, do **Serviço de Justiça, Paz e Integridade da Criação, dos Capuchinhos**, “o agravamento da crise urbana, em particular, ante ao progressivo empobrecimento das classes populares nas áreas centrais e periféricas das cidades, impactadas pelo modelo econômico e pela pandemia da Covid-19 – que vitimou mais de 630 mil pessoas no Brasil, até agora –, tem gerado milhões de deserdados urbanos: do trabalho, da terra, da moradia”.

Ao ensejo dos debates dessa 6ª Semana Social Brasileira, iniciativa da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), juntamente com os movimentos que lutam pela moradia e vida digna nas favelas, teve início um diálogo para possivelmente fomentar uma Articulação Pastoral Nacional da Moradia, da Favela ou do Teto, uma ação que visa potencializar iniciativas que “despontaram na Igreja do Brasil nesta direção, bem como impulsioná-las, trazer o ‘grito’ das favelas, cortiços, periferias geográficas em geral (que são tantas) para a Igreja e,

---

<sup>54</sup> Partilha de Bens e Função Social da Propriedade Privada. Link: <https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2021-04/partilha-bens-propriedade-privada-papa-francisco-homilia.html> Acesso em 06/02/2025.





igualmente, fomentar a criação desta ação conjunta nas Dioceses e Arquidioceses ao longo de nosso extenso e desigual país”<sup>55</sup>.

Dispomos, abaixo, o artigo proposto pela equipe que sugere ser esta ação uma manifestação palpável de uma espiritualidade libertadora. “É o ‘grito’ dos milhões de empobrecidos e o ‘grito’ do Evangelho que precisamos escutar, em sinodalidade, e corresponder pela ação pastoral sociotransformadora”<sup>56</sup>.

Ao longo do artigo, rico em dados e carregado de compromissos, os articuladores veem como urgente e necessária a presença articulada de uma Igreja comprometida com o enfrentamento das causas que acentuam a marginalização de milhões de famílias em nosso país, relegadas a áreas insalubres, violentas e miseráveis:

Atentos a isso, vemos, todavia, uma grande ausência da presença da Igreja Católica nas periferias de nosso país que, em contrapartida, cada vez mais tem “bolsões de pobreza” em situações mais graves e críticas. Urge a Igreja ser mais próxima, servidora, no cuidado e na misericórdia que transformam, nessas realidades mais periféricas de nosso país. O Brasil, marcado pela desigualdade e injustiça sociais, paradoxalmente se diz cristão; falta-nos uma evangelização que toque mais a vida, seja realmente encarnada e, para tanto, precisa “começar pelos últimos” (EG 48). Esta “conversão pastoral” (Dap 365-372) nos pede uma presença mais efetiva nas favelas, vilas, ocupações, cortiços... onde milhões se encontram, convivem, com valores e potencialidades, juntamente de carências e exclusões de direitos fundamentais, como o direito à moradia, para recomporem as energias, conviverem dignamente e cultivarem as relações. A “moradia”, o “lar”, é tão importante na vida que o discípulo pergunta “Mestre, onde moras?” (Jo 1,38), e Jesus é conhecido pela localidade onde cresceu, conviveu e se desenvolveu, Nazaré. Então, em vista de garantir

<sup>55</sup> Semana Social Brasileira. Nenhuma Pessoa sem o Direito à Moradia. <https://ssb.org.br/noticias/nenhuma-pessoa-sem-o-direito-a-moradia/>. Acesso em 06/02/2025.

<sup>56</sup> Semana Social Brasileira. Nenhuma Pessoa sem o Direito à Moradia. <https://ssb.org.br/noticias/nenhuma-pessoa-sem-o-direito-a-moradia/>. Acesso em 06/02/2025.





relações integradas nas diversas dimensões, urge acompanhar, assumir e participar da luta pelo “direito à cidade”, de convivência urbana saudável, com os acessos aos serviços e as oportunidades fundamentais garantidos. Trata-se da promoção da vida em seu todo (Jo 10,10)!

Com essas breves premissas, uma Pastoral da Moradia, da Favela ou do Teto visa ser presença, compromisso e proximidade pastoral da Igreja junto aos milhões marginalizados em nossas cidades, que se encontram em contínuos desalentos. Tais periferias urbanas, frequentemente, não contam com o contato efetivo com a paróquia próxima, situadas, geralmente, em área central, e as presenças pastorais nas periferias, quase sempre, vem se reduzindo a ajudas assistenciais ou visitas pontuais. A Pastoral da Moradia/Favela/Teto intenciona um olhar integral (LS 138-155), em vista de participar da transformação na comunidade periférica, se comprometendo igualmente com a conquista das políticas públicas essenciais (FT 177-179) para uma vida digna em áreas tão maltratadas de todos os modos<sup>57</sup>.

À falta de uma Pastoral Social articulada, que atue de modo sociotransformador, orgânico e estrutural nas favelas, cortiços, periferias urbanas em nosso país, os participantes nutrem a expectativa de uma que contemple “os anseios e as lutas das pessoas nas periferias, nem abarcam a estrutura urbana, o direito coletivo à moradia, ao saneamento, aos serviços básicos... os quais, quando assegurados, expressam uma comunidade pautada no cuidado, na fraternidade e na inclusão”<sup>58</sup>.

Uma condição, afinal, condizente com o magistério social de esperança do Papa Francisco apto a transformar:

Este apego ao bairro, à terra, à profissão, à corporação, este reconhecer-se no rosto do outro, esta proximidade no dia-a-

<sup>57</sup> Semana Social Brasileira. Nenhuma Pessoa sem o Direito à Moradia. <https://ssb.org.br/noticias/nenhuma-pessoa-sem-o-direito-a-moradia/> Acesso em 06/02/2025.

<sup>58</sup> Semana Social Brasileira. Nenhuma Pessoa sem o Direito à Moradia. <https://ssb.org.br/noticias/nenhuma-pessoa-sem-o-direito-a-moradia/> Acesso em 06/02/2025.





dia, com as suas misérias, porque elas existem, temo-las nós mesmos, e os seus heroísmos quotidianos, é o que permite realizar o mandamento do amor, não a partir de ideias ou conceitos, mas a partir do genuíno encontro entre pessoas, precisamos instaurar esta cultura do encontro, porque não se amam os conceitos nem as ideias, ninguém ama um conceito, ninguém ama uma ideia; amam-se as pessoas. A entrega, a verdadeira entrega nasce do amor pelos homens e mulheres, crianças e idosos, vilarejos e comunidades... Rostos e nomes que enchem o coração. A partir destas sementes de esperança semeadas pacientemente nas periferias esquecidas do planeta, destes rebentos de ternura que lutam por subsistir na escuridão da exclusão, crescerão grandes árvores, surgirão bosques densos de esperança para oxigenar este mundo<sup>59</sup>.

Sementes de esperança afinal, que podem brotar como forma de fazer renascer o *ciclo virtuoso* que já se viveu no Brasil quando foram colocadas em prática programas e políticas para exercitar a cidadania, a radicalização democrática e uma política de direitos, entre eles o direito à cidade e o direito à moradia. Um tempo, que talvez não tenha sido perdido, pois então a *democracia do cotidiano fagulhava*<sup>60</sup>.

Foram os anos 1980 e 2000, quando o Brasil viveu o ciclo virtuoso de políticas urbanas locais. Visavam superar as desigualdades com imaginação política e participação. Em suma, o projeto propõe: resgate de memórias coletivas pode subsidiar novas lutas por cidades mais justas. As Prefeituras das cinco regiões do País

<sup>59</sup> Carta do Papa Francisco aos Movimentos Populares. Link: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco\\_20200412\\_lettera-movimentipopolari.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html) Acesso em 06/02/2025.

<sup>60</sup> Instituto Humanitas Unisinos (IHU). Quando a democracia do cotidiano fagulhava. Link: <https://www.ihu.unisinos.br/647181-quando-a-democracia-do-cotidiano-fagulhava>. Acesso em 06/02/2025. A matéria discorre sobre pesquisa que tem como objetivo resgatar registros e memórias das inovações e experiências vivenciadas nesse período é que se originou a pesquisa de doutorado "As prefeituras democráticas e o ciclo virtuoso da política urbana no Brasil: 1980 – 2000", de Pedro Rossi, arquiteto, urbanista e pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design (FAU) da USP. A orientação da pesquisa é de Erminia Maricato, arquiteta e urbanista e Professora Emérita da FAU.





colocaram em prática programas políticos que abrangiam temas variados e pautados numa perspectiva mais democrática de cidade, incluindo descentralização administrativa, conselhos populares, integração de transportes, tarifa social e tarifa zero, agricultura urbana, segurança alimentar, equipamentos públicos, além de iniciativas em saúde e educação, direito à moradia e direito à cidade.

É imperioso mobilizar protagonismos e alianças para recuperar a virtuosidade de um novo ciclo de políticas urbanas e isso significa estabelecer como território de luta o espaço orçamentário e nele, o centro dessa luta que é o investimento social. Uma pesquisa nos estudos de análise a partir do Projeto de Lei Orçamentária para 2025, desenvolvidos pelo **Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)**, com foco no elemento **direito à cidade**, já indica o quão tremenda essa luta pode ser<sup>61</sup>.

A análise dos recursos destinados às políticas públicas para as cidades brasileiras evidencia cortes significativos em programas essenciais para o bem-estar urbano. Entre os destaques estão os programas Periferia Viva e Cidades Melhores, que sofreram redução de 30% e 50%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Por outro lado, os recursos para o programa Mobilidade Urbana mantiveram-se praticamente inalterados.

### **Quadro 1: Recursos do PLOA 2024 e PLOA 2025 para os Programas Cidades Melhores, Mobilidade Urbana e Periferia Viva**

<sup>61</sup> Nota – Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2025: Direito à Cidade. Brasília, setembro de 2024. Link: [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/09/ploa\\_2025-direito\\_a\\_cidade.pdf?x12453](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2024/09/ploa_2025-direito_a_cidade.pdf?x12453). O INESC é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com sede em Brasília. Há mais de 40 anos atua politicamente junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais para ter voz nos espaços nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas e direitos humanos, sempre de olho no orçamento público. O INESC acredita que entender e interpretar esse orçamento é peça fundamental para promover e fortalecer a cidadania, e garantir os direitos a todos cidadãos e cidadãs (<https://inesc.org.br/quem-somos/sobre-o-inesc/>).







Programa	R\$ milhões		
	PLOA 2024	PLOA 2025	variação %
5601 - Cidades Melhores	116	60	-48%
2319 - Mobilidade Urbana	978	986	1%
5602 - Periferia Viva	680	462	-32%

Fonte: <https://inesc.org.br/ploa-2025-reduz-recursos-para-urbanismo-e-saneamento/>

Fonte: <https://inesc.org.br/ploa-2025-reduz-recursos-para-urbanismo-e-saneamento/>

Impacto dos Cortes:

- **Periferia Viva:** A redução de mais de 30% afeta diretamente o apoio à urbanização de assentamentos precários, prejudicando áreas vulneráveis.
- **Cidades Melhores:** A redução de quase 50% limita as ações de modernização urbana e adaptação às mudanças climáticas.
- **Mobilidade Urbana:** Apesar da estabilidade, a disponibilidade dos recursos depende da aprovação da PEC 25/2023, que regulamentaria receitas extra tarifárias, fortalecendo o Sistema Único de Mobilidade (SUM).

## 8 Conclusão

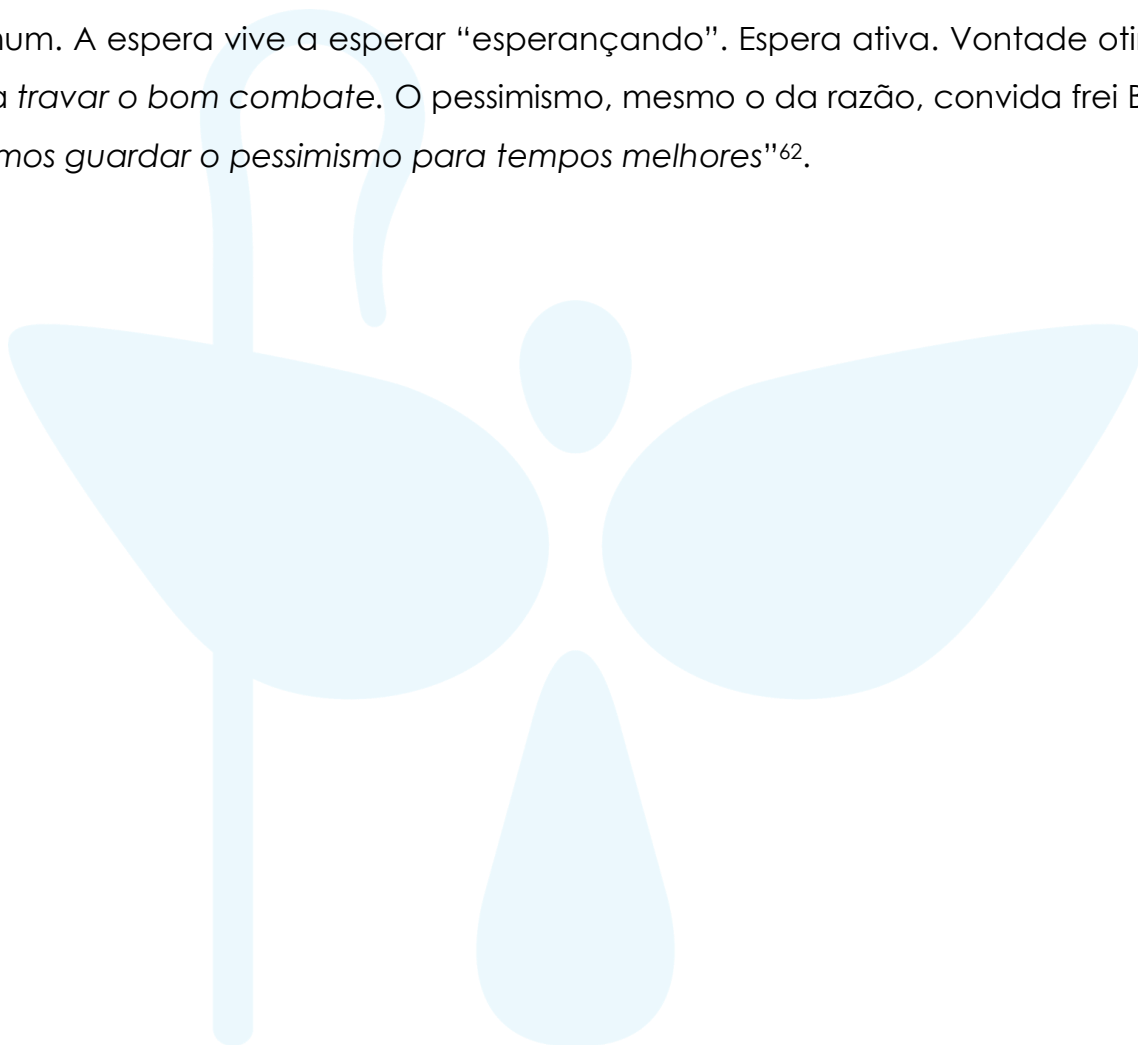
Os cortes refletem desafios fiscais que comprometem a capacidade do Estado de atuar em áreas críticas para a sustentabilidade e qualidade de vida nas cidades brasileiras. A aprovação da PEC 25/2023 não vai à raiz da prioridade de investimento no social num quadro neoliberal inteiramente leal à acumulação rentista. Basta ver a rendição sobre tributação de grandes fortunas e a opção perversa de cortar recursos para a assistência social. Buscar fontes adicionais de financiamento só mitiga os impactos dessas reduções. Mas os ricos continuarão mais ricos.

Ao finalizar a Análise de **Conjuntura de novembro – Perspectivas Pós-eleitorais: à Espera da Esperança** – dissemos que há a necessidade de mais





esperança. De um “esperançar” da autonomia, da emancipação, da dimensão educadora da política que pode se exercitar na prática da política. E a política é um dos mais importantes caminhos da esperança. Ela impulsiona passos em torno de uma conjuntura de espera com uma estrutura da esperança, razão da nossa fé comum. A espera vive a esperar “esperançando”. Espera ativa. Vontade otimista para *travar o bom combate*. O pessimismo, mesmo o da razão, convida frei Betto: “*Vamos guardar o pessimismo para tempos melhores*”<sup>62</sup>.



---

<sup>62</sup> “Vamos guardar o pessimismo para tempos melhores”. Entrevista com Frei Betto. Link: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/589283-vamos-guardar-o-pessimismo-para-tempos-melhores-entrevista-com-frei-betto> Acesso em 06/02/2025.

