

A (in)efetividade das políticas públicas voltadas à realização do Direito à Moradia dos estrangeiros residentes no Brasil

The (in)effectiveness of public policies for the realization of the Housing Right of foreign residents in Brazil

Luciana Collete¹

Mirella Arneiro Samahá de Faria²

Resumo:

O presente artigo apresenta um trabalho que teve por escopo questionar a efetividade do direito à moradia para os estrangeiros residentes no Brasil, não excluindo os que se encontram no país de modo irregular. Para tanto, fez-se necessário analisar, primeiramente, a tutela jurídica à moradia na qualidade e sob a titularidade dos direitos humanos e fundamentais assim previstos. Posteriormente, se observou as facetas da atuação do Estado quanto à promoção de moradia adequada aos estrangeiros, por meio de políticas públicas habitacionais ineficientes, cujo objeto determinante deveria ser a efetivação do direito à moradia. Após tais análises, buscou-se refletir sobre as consequências fáticas e jurídicas da restrição ao acesso de estrangeiros aos programas habitacionais. Por conseguinte, constatou-se que, devido a certas conduções errôneas da problemática, os estrangeiros acabam por viver à margem da sociedade e, assim, tornam-se mais vulneráveis frente aos desafios para se enquadrarem em uma nova realidade, dotada de preconceitos, discriminações e falta de oportunidades, ou seja, uma realidade cruel, distante de garantir os direitos, de fato, aos estrangeiros.

Palavras-chave: Estrangeiros. Direitos humanos e fundamentais. Moradia.

Abstract:

This article presents a work that had the scope to question the effectiveness of the right to housing right front of foreigners residing in Brazil, not excluding those who are in the country unlawfully. For this, it is necessary first of all examine the legal protection to housing in quality and under the ownership of human and fundamental rights there provided. Later, it was observed facets of state action as the promotion of adequate housing to foreigners, implemented through inefficient public housing policies, iun which the object determined should be the realization of the housing right. After such analysis, seeks to reflect on the factual and legal consequences of restrictions on foreign access to housing programs. Therefore, it was found that due to certain erroneous conduction of the problem, foreigners end up living on the margins of society and thus become more vulnerable to the challenges to fit into a new reality, endowed with prejudice, discrimination and lack of opportunities, that is, a cruel reality, far from guaranteeing the rights, in fact, foreign.

Key-words: *Foreigners. Human and fundamental rights. Housing.*

¹ Estudante de Graduação em Direito, Universidade Estadual de Londrina, Brasil. E-mail: luci_collete10@hotmail.com

² Estudante de Graduação em Direito, Universidade Estadual de Londrina, Brasil. E-mail: mirellasamaha@hotmail.com

Introdução

Tanto fenômenos naturais como sociais (econômicos, políticos e religiosos) têm impulsionado ondas migratórias em direção ao Brasil. Estes imigrantes, destacando-se os latinos e africanos, são atraídos pela notoriedade do Brasil frente ao cenário internacional. Este aspecto da globalização, entretanto, apresenta uma disparidade, pois é benéfico a indivíduos elitizados e, em contrapartida, causa certos dissabores aos estrangeiros desprovidos de capital.

Assim, os estrangeiros oriundos de classes desfavorecidas economicamente encontram-se diante de uma nação cujos problemas sociais são visíveis, dentre os quais, merece destaque a questão da moradia, tendo em vista o alto déficit habitacional, que não se finda com as políticas habitacionais implementadas pelo governo.

O propósito dessa exposição é, portanto, analisar: a legalidade do direito à moradia adequada, como direito humano e fundamental a ser garantido pelo poder público; o posicionamento adotado pelo Estado brasileiro em busca de sua efetivação para os estrangeiros que aqui residem; e as consequências das inúmeras restrições à moradia do ponto de vista jurídico e fático, o que tem levado estrangeiros a condições degradantes e acarretado outros problemas sociais capazes de desestruturar a sociedade como um todo.

Aspectos jurídicos do direito à moradia. Declaração Universal dos Direitos

Humanos: Base para a Positivção do Direito à Moradia Digna

Fundamentados no princípio da dignidade humana, os movimentos constitucionalistas do século XX firmaram a ideia de Estado Democrático de Direito e vieram a consagrar os direitos sociais nos sistemas jurídicos internos, elevando o direito à moradia ao patamar constitucional. Canotilho (2003, p. 385) assevera que “a radicação da ideia da necessidade de garantir o homem no plano econômico, social e cultural, de forma a alcançar um fundamento existencial-material, humanamente digno, passou a fazer parte do patrimônio da humanidade”, culminando na positivção dos direitos sociais.

Com base na premissa de que a dignidade do homem é o valor supremo da vida social (CORRÊA, 2007), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV, item 1, assim reconheceu o direito à moradia:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Da leitura do trecho supramencionado, extrai-se que ficou reconhecido como direito humano não apenas o mero direito à moradia, mas o direito à moradia digna, adequada. Neste sentido, Rangel e Silva (2009, p. 65) classificam esse direito como um direito complexo, pois “não possui apenas a conotação de habitação, mas envolve diretamente a qualidade de vida, dotada de condições adequadas de higiene e conforto, e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

O direito à moradia digna relaciona-se com o mínimo existencial. Assim, José Afonso da Silva (2003) leciona que o conteúdo deste direito não é, necessariamente, a obtenção de casa própria, mas a ocupação de um lugar adequado como residência, observados o princípio da dignidade humana, o direito à intimidade e à privacidade e o asilo inviolável previstos nos artigos 1º, III e 5º, X e XI, respectivamente.

A ONU, com a elaboração de documentos da Relatoria Especial, incluiu ao conceito de moradia adequada atribuições como proteções, liberdades e garantias, com base nos seguintes fatores (ONU, 2012):

[...] a segurança da posse, em que todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível para aquisição ou aluguel e manutenção da moradia, sem que se comprometa orçamento e demais direitos humanos; a moradia deve apresentar proteção contra intempéries climáticas e qualquer outro fator que coloque em risco a vida das pessoas; a moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc, priorizando-os quanto ao seu atendimento e necessidades; a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social, possibilitando a geração de empregos; a forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos habitantes.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos tratados internacionais passaram a tutelar o direito à moradia digna, entre eles, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC) de 1966; a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978; a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra

a Mulher de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990; e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 (ALFONSIN; FERNANDES; SAULE JUNIOR, 2006), além de outros.

Mazzuoli (2015) ressalta que os direitos humanos possuem dupla proteção: uma proteção externa, objeto de tratados internacionais, e uma proteção interna, positivada pela Constituição. Logo, o direito à moradia, uma vez reconhecido como direito humano em tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte, passa a enquadrar-se na hipótese do § 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal, sendo incluído no rol de direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, Mazzuoli (2015, p. 913) esclarece:

Com base nesse dispositivo, que segue a tendência do constitucionalismo contemporâneo, sempre defendemos que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil têm índole e nível constitucionais, além da aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior.

Somente com a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, o direito à moradia passou a ser previsto, expressamente, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, como direito social. Pode-se afirmar, desta forma, que o direito à moradia corresponde a um direito social fundamental.

Titularidade do Direito à Moradia na Qualidade de Direito Fundamental

Estritamente ligado à dignidade, o direito à moradia, arrolado como direito humano no âmbito internacional e como direito fundamental no ordenamento jurídico interno brasileiro, é inerente a qualquer ser humano, sem distinção de qualquer natureza. Corrêa (2007, p. 29) considera que, como “todos os seres humanos são portadores de igualdade, possuindo uma dignidade intrínseca, comungando das mesmas potencialidades, natural que tenham os mesmos direitos”, e acrescenta:

Hoje, com certeza, atribui-se a todo ser humano um predicado de dignidade e essa dignidade o transforma em pessoa, sujeito de direitos essenciais, direitos esses derivados da própria condição humana. O ser humano, no plano normativo, agiganta-se, torna-se superior a todas as coisas, sua dignidade torna-se um atributo que, em vez de enfileirar-se junto aos demais existentes na vida social, sobre acima de tais elementos e, irradiando seus efeitos, conforma a vida social. (CORRÊA, 2007, p. 29).

Para Dimitri Dimoulis (2007), a titularidade dos direitos fundamentais é ampliada à medida que estes são reconhecidos no plano internacional, passando a ser, potencialmente, universal. Entretanto, não há como se atribuir uma universalidade absoluta ou irrestrita dos direitos humanos e fundamentais devido a quatro características apontadas por Melina Fachin (2007): a conexão com a realidade, a complexidade da matéria, a pluralidade ou diversidade cultural e a alteridade.

Os direitos ligados à dignidade intrínseca do ser humano devem ser garantidos pelo Estado a todas as pessoas, sem qualquer diferenciação, sejam nacionais ou estrangeiros. Entretanto, há direitos cuja titularidade é restringida a residentes ou cidadãos de cada país, como os direitos políticos (MULLER, 2009). Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p. 307) assim pondera:

Há, portanto, direitos que asseguram a todos, independentemente da nacionalidade do indivíduo, porquanto são considerados emanações necessárias do princípio da dignidade humana. Alguns direitos, porém, são dirigidos ao indivíduo enquanto cidadão, tendo em conta a situação peculiar que o liga ao País. Assim, os direitos políticos pressupõem exatamente a nacionalidade brasileira. Direitos sociais, como o direito ao trabalho, tendem a ser também compreendidos como não inclusivos dos estrangeiros sem residência no país.

O artigo 5º da Constituição Federal atribuiu aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a titularidade dos direitos e garantias fundamentais, mas nada expressou a respeito dos direitos sociais previstos no artigo 6º, como bem leciona José Afonso da Silva (2003, p. 338):

A Constituição assegura aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, tanto quanto aos brasileiros (art. 5º, *caput*). Não diz aí que assegura os direitos sociais, mas, em verdade, ela não restringe o gozo destes apenas aos brasileiros. Vê-se bem ao contrário, por exemplo, no referente aos direitos sociais dos trabalhadores, que são extensivos a todos, urbanos e rurais, sem restrições (art. 7º).

Entende-se que o direito à moradia, na qualidade de direito fundamental, estende-se aos estrangeiros residentes no país, em consonância com o artigo 5º da Magna Carta, excluindo do seu âmbito de aplicação os estrangeiros em trânsito, que não apresentam a intenção de se fixar e permanecer no país, de acordo com o próprio conceito de direito à moradia.

Resta ressalvado o tratamento paritário entre brasileiros e estrangeiros residentes no país no tocante aos direitos fundamentais, pois a Constituição Federal de 1988 acatou o artigo 95 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1920), que prevê que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.” (BRASIL, 1980).

Constata-se que, em ambos os dispositivos mencionados, há a primazia da igualdade, sem diferenciação ou especificação da condição de permanência dos estrangeiros no país. Assim, tanto os brasileiros natos e naturalizados quanto os estrangeiros que residem no Brasil fazem jus ao direito à moradia adequada na mesma proporção, sendo vedada distinção de qualquer natureza que impeça ou dificulte o acesso às políticas públicas voltadas a esse fim.

Políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia

Ainda que enquadrado no rol de direitos humanos, a Constituição não levou à imediata realização do direito à moradia, pois a concretização deste depende de uma atuação positiva dos poderes Executivo e Legislativo, pois foram atribuídas ao Estado obrigações e/ou prestações hábeis para dar eficácia aos comandos constitucionais (BREUS, 2007). Assim esclarece Maria de Queiroz (2011, p. 22-23):

[...] os direitos sociais a prestações positivas materiais) objetivam a recomposição das desigualdades sociais no campo das relações entre os indivíduos em sociedade, fazendo seguir, para o Estado, obrigações chamadas de positivas, porque encerram uma disposição ativa e não apenas omissiva, visando à melhoria das condições de vida das pessoas em pior situação e à promoção da igualdade social.

Trata-se, portanto, de norma programática, ou seja, no tocante aos direitos sociais, o texto constitucional é direcionado ao legislador ordinário, que deve estabelecer apenas os limites para sua atuação. No entanto, há que se ponderar que, ainda que haja imposição constitucional à prestação positiva do Estado, esses direitos configuram-se como verdadeiros direitos que podem ser exigidos diretamente da Constituição (SILVA apud QUEIROZ, 2011).

José Afonso da Silva apresenta duas faces da condição de eficácia dos direitos sociais relativos à moradia, uma negativa e uma positiva:

A primeira (face negativa) significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda (face positiva), que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia. (SILVA, 2003, p. 314).

A efetividade dos direitos sociais tutelados constitucionalmente vai além da atividade legislativa, pois está condicionada à atuação de todos os entes da Federação, por meio da realização de políticas públicas que objetivam o combate ao déficit habitacional no território brasileiro.

As políticas públicas voltadas à habitação, por sua vez, são definidas por Thiago Lima Breus como (2007, p. 203) como "os instrumentos de que dispõe o Estado, na forma da Administração Pública, para a realização dos Direitos Fundamentais sumariados na Constituição."

Portanto, no tocante à eficácia do direito à moradia, além da necessidade de regulação deste direito por norma infraconstitucional, o Poder Público é compelido a implementar, no âmbito fático, referida norma, por meio de programas sociais, como bem esclarece Alfonsin, Fernandes e Saule Júnior (2006, p. 221):

A exigência constitucional de proteção do direito à moradia também é verificada pelas obrigações, que são atribuídas aos entes de nossa Federação, de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A política pública voltada à efetivação do direito à moradia é exteriorizada por programas sociais habitacionais promovidos pelo Governo brasileiro, dentre os quais, o "Minha Casa, Minha Vida" é dotado de maior relevância e popularidade. Regulado pela Lei nº 11.977, de 2009, este "tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais [...] para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00" (BRASIL, 2009), conforme dispõe o artigo 1º, com redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011.

Embora a referida Lei não verse, expressamente, sobre a questão dos estrangeiros residentes no Brasil, dentre a documentação necessária exigida pela Caixa Econômica

Federal, após convocação e seleção no programa, encontra-se a comprovação de visto permanente.

Com efeito, o acesso aos programas sociais habitacionais é restrito aos brasileiros e aos estrangeiros que gozam de visto permanente, independente do estabelecimento de residência no Brasil.

Começa-se a indagar, desta forma, se esta disparidade de acesso às políticas públicas voltadas à consecução do direito à moradia é permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, tomando-se como base o artigo 5º da Constituição Federal e o Estatuto do Estrangeiro, e se está em consonância com a titularidade universal dos direitos humanos.

Condição para a Participação no Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida”: Visto Permanente

Nas lições de Manuel Diez Velasco (2013, p. 625), para delimitar quem apresenta a condição de estrangeiro existem dois critérios:

- a) Primero, un criterio de exclusión, según el cual se considera em principio a todos los no nacionales como extranjeros; criterio válido, aunque se incluya entre éstos al apátrida, o persona sin nacionalidad, ya que tampoco son nacionales.
- b) Segundo, un criterio más restrictivo, según el cual se considera extranjeros a las personas físicas o jurídicas que no son consideradas como nacionales por el país en que están domiciliadas o em el que son transeúntes [...], pero son consideradas como nacionales suyos por un tercer Estado o por vários, en el caso de nacionalidad múltiple, por ejemplo, la llamada <<doble nacionalidad>> no convencional. En este supuesto no serían considerados como extranjeros los apátridas, ya que no son nacionales de un tercer Estado.

Para Mazzuoli (2015, p. 782), são estrangeiros “todos os demais indivíduos (não nacionais) que estejam em seu território, quer a título provisório ou definitivo”, incluindo-se, neste conceito, os apátridas. Com efeito, há os estrangeiros em trânsito ou residentes no país.

José Afonso da Silva (2003) leciona que a liberdade de locomoção no território nacional é assegurada ao estrangeiro residente no país e ao estrangeiro não residente que tenha ingressado, regularmente, no Brasil. Esta entrada, regulada pelo Estatuto dos Estrangeiros, é condicionada à obtenção de visto, seja de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial ou diplomático.

O acesso ao programa habitacional do Governo Federal "Minha Casa Minha vida", meio pelo qual se busca efetivar o direito à moradia assegurado constitucionalmente, é condicionado à apresentação de visto permanente, no caso de estrangeiros residentes no Brasil.

O visto permanente no país é concedido apenas aos estrangeiros que se enquadram em determinadas hipóteses previstas na Resolução Normativa nº 36, de 1999, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e na Lei nº 6.815, de 1980, (Estatuto do Estrangeiro), quais sejam: refugiado ou asilado; cônjuge de brasileiro ou genitor de prole brasileira; dependente legal de brasileiro ou de estrangeiro permanente ou temporário residente no país, maior de 21 anos; companheiro de brasileiro ou estrangeiro permanente; titular de visto temporário na condição de professor, técnico ou pesquisador de alto nível ou cientista estrangeiro; estrangeiro que perdeu a condição de permanência por ausência do país por mais de 2 anos.

Asilados, por sua vez, são os estrangeiros recebidos em território nacional sem os requisitos de ingresso, para evitar perseguição ou punição relativas a crime de natureza política ou ideológica, por meio de regulação por tratados internacionais. Já o refúgio tem natureza humanitária e visa a atender casos de perseguições fundadas em motivos de raça, grupo social ou religioso, que abrangem não apenas um indivíduo, mas um grupo de seres humanos. Mazzuoli (2015) explica as diferenças entre ambos os institutos:

Enquanto o asilo é regulado por tratados multilaterais bastante específicos de âmbito regional, que nada mais fizeram do que expressar o costume até então aplicado no Continente Americano, o refúgio tem suas normas elaboradas por uma organização (com alcance global) de fundamental importância vinculada às Nações Unidas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Por outro lado, enquanto o refúgio tem natureza claramente humanitária, o asilo tem natureza tipicamente política. Ademais, enquanto para a concessão do primeiro basta um fundado temor de perseguição, para a concessão do segundo necessário se faz uma perseguição concreta [...]. No que tange ao Direito brasileiro, igualmente, os institutos do asilo e do refúgio recebem tratamento jurídico totalmente diferenciado: enquanto do primeiro cuidam a Constituição, o Estatuto do Estrangeiro e seu Regulamento, do segundo versa exclusivamente a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. (MAZZUOLI, 2015, p. 282-283)

Assim, desconsiderando as hipóteses, extremamente, específicas de concessão do visto permanente, os estrangeiros, ainda que residentes no Brasil, têm direito ao acesso a

programas sociais habitacionais caso se casem com brasileiro ou tenham ao menos um filho com este, ou seja, apenas para fins de reunião familiar.

A título de exemplificação, uma família brasileira, que corresponda a uma unidade nuclear composta por mais de um indivíduo que contribui para o seu rendimento, que não possui casa própria nem é beneficiária de nenhum outro programa habitacional do governo, tampouco possui renda superior a três salários mínimos, estaria apta a participar do “Minha Casa Minha Vida”.

Já uma família estrangeira que reside no Brasil, nas mesmas condições, não poderia se beneficiar do referido programa habitacional, pois não goza de visto permanente e, se algum membro for refugiado ou asilado, professor, pesquisador ou cientista, nem poderia consegui-lo.

A exigência de visto permanente como condição de participação em programas sociais habitacionais acaba, em muitas situações, por excluir os estrangeiros residentes do país da oportunidade de gozarem destes benefícios.

Resta evidente que este empecilho ao acesso aos programas sociais habitacionais para os estrangeiros não dotados de visto permanente, mas residentes no país, viola não apenas a igualdade estabelecida pela legislação nacional e pela Constituição Federal, mas infringe o próprio direito à moradia a que estes estrangeiros fazem jus.

Consequências da restrição do acesso de estrangeiros aos programas sociais habitacionais. Vulnerabilidade dos Estrangeiros

Deslocados e imigrantes são os indivíduos caracterizados pela não permanência em um local, e nesta categoria enquadram-se: os refugiados, ou seja, populações movidas por fundado temor de perseguições políticas, raciais, étnicas ou por motivos de guerra; os que buscam asilo, geralmente, advindos de perseguições por questões políticas; os refugiados internos, movidos pelas mesmas questões dos refugiados, porém, sem ultrapassar fronteiras de âmbito internacional; e os imigrantes, indivíduos que entram em um país, não sendo este o de origem, com ânimo permanente ou temporário e com a intenção de ali trabalhar ou residir.

Todos esses indivíduos se tornam vulneráveis e sujeitos à violação de uma série de direitos humanos, destacando-se o direito à moradia adequada. Ao se deslocarem ou

serem removidos à força de seus locais de origem, deparam-se com um novo ambiente, e sua inserção neste pode ser eivada de discriminação, preconceitos, xenofobia e racismo, além das dificuldades de adequação, da busca pela reestruturação e sustentabilidade.

Os abrigos aos deslocados e imigrantes, especialmente no Brasil, não possuem infraestrutura para recebê-los e acolhê-los de forma adequada. As necessidades básicas, como alimentação e higiene pessoal, não são ali garantidas. Homens e mulheres, crianças e adultos dividem o mesmo espaço físico precário e de caráter temporário, e estão sujeitos, assim, a inúmeros fatores de risco.

Os imigrantes não regulares, ou seja, os que não possuem documentação para permanecer em determinado território e os que tiveram seus pedidos de asilo negados acabam por se tornar ainda mais vulneráveis, destacando-se a restrição ao direito a programas habitacionais que ajudam a promover o acesso à moradia. Neste sentido, documento emitido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, referente ao direito à moradia adequada, ressaltou:

Imigrantes irregulares ou não documentados, incluindo pessoas que tiveram seu pedido de asilo recusado, são particularmente vulneráveis a abusos de direitos humanos, incluindo a violação do seu direito à moradia adequada. Sua falta de personalidade jurídica impossibilita que essas pessoas sejam parte em processos legais ou contratos, o que, juntamente com a criminalização da imigração irregular em muitos países, significa que a maioria será incapaz de desafiar as práticas discriminatórias de aluguel. As estratégias nacionais de habitação raramente incluem os imigrantes, e praticamente nunca incluem imigrantes irregulares. (BRASIL, 2013, p. 29).

Os conjuntos habitacionais advindos de serviços públicos, de modo geral, exigem a apresentação do visto permanente aos estrangeiros que desejam se beneficiar dos programas, como é o caso do “Minha Casa Minha Vida”, excluindo, assim, os imigrantes irregulares. Na aquisição de moradias por meio de alugueis, não lhes é permitido participar de processos legais ou contratos, sendo necessário um fiador ou pagamento de altas quantias em garantia, o que os obriga a permanecer em abrigos superlotados e ocupações irregulares.

Frente a inúmeros fatores e violações aos direitos humanos, a comunidade internacional tem defendido o repatriamento voluntário e o retorno, que representam o direito de regresso aos refugiados e deslocados internos que decidirem, por si só, voltar às moradias de origem. Tal questão não se aplica a retornos forçados, devendo os Estados

proteger e habilitar os deslocados e imigrantes, reassentando-os de modo a respeitar o direito à moradia adequada.

Nesse sentido, criou-se a Subcomissão das Nações para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos que aprovou os *Princípios Pinheiro*, princípios de habitação e restituição de bens de refugiados e pessoas deslocadas. Com base nestes princípios, busca-se garantir o direito à moradia e à restituição de bens e a criação de programas e políticas de restituição baseados em normas internacionais.

Não se pode olvidar que a Declaração Universal de Direitos Humanos prevê, em seu artigo 13, que “todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.”

A Realidade de Restrição ao Acesso dos Estrangeiros à Moradia

Mais gritante do que os efeitos jurídicos decorrentes da dificuldade de acesso dos estrangeiros às políticas públicas voltadas à consecução do direito à moradia é o resultado prático desta restrição.

Em São Paulo, destino procurado por grande parte dos estrangeiros, existem apenas dois abrigos para imigrantes, o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), criado pela prefeitura paulista, e a Casa do Migrante da organização católica Missão Paz, que totalizam 220 vagas. Entretanto, este número se mostra insuficiente, tendo em vista que a secretaria paulista estima haver 370 mil imigrantes regulares na cidade, embora o total de estrangeiros possa chegar a 1 milhão (MACIEL, 2014).

A falta de vagas nessas entidades as obriga a acolher os estrangeiros em condições, extremamente, precárias: neste ano, cerca de 70 haitianos já chegaram a dormir no chão e em colchões improvisados devido à falta de vagas (FERNANDES, 2015).

Além de apresentar disponibilidade inferior ao mínimo necessário, os abrigos oferecem moradia apenas em caráter temporário. Após escoado certo lapso temporal, os imigrantes são despejados e, com medo de terem que dormir na rua, encontram as ocupações como alternativa ou, até mesmo, como a única opção para seguirem vivendo.

Cerca de 65% dos imigrantes sírios que chegaram desde 2014 se encontram em São Paulo, onde passaram a viver como sem-teto no centro da cidade (LEITE, 2014). Estima-se que, atualmente, 10% dos moradores dos prédios que viraram ocupação, na região central

paulista, são africanos e latinos. Existem cerca de 20 mil moradores fixos nesses edifícios, dos quais, 2 mil são estrangeiros (ZANCHETTA, 2014).

O aumento de movimentos sociais de luta por moradia para imigrantes é também justificado pelas mensalidades dessas ocupações, que variam de R\$ 30,00 a R\$ 220,00, valores muito abaixo dos cobrados por aluguéis em favelas. Tal fato, aliado ao preconceito que estes sofrem em outras regiões habitacionais, faz aumentar a busca dos estrangeiros por ocupações. As ocupações tornaram-se, assim, válvulas de escape aos estrangeiros que se deparam com enormes dificuldades para encontrar um lugar para viver.

Entre os movimentos que surgiram com esse foco, estão: o Movimento dos Sem-teto do Sacomã (MSTS), que, em um prédio de sete andares, destina três a estrangeiros (ZANCHETTA, 2014); o movimento “Terra Livre”, que, há quinze anos, ocupa um prédio abandonado na região central de São Paulo, onde moram sessenta famílias, das quais, vinte são sírias (OUALALOU, 2015); e o Movimento Sem-teto do Centro (MSTC), onde vivem cerca de 40 estrangeiros (LEITE, 2014).

Entretanto, por outro, enquanto os movimentos sociais têm lutado, arduamente, pelo direito à moradia, a Fundação João Pinheiro relatou dados sobre imóveis vagos disponibilizados pelo IBGE e evidenciou que a disponibilidade imobiliária sem utilização, no país, seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional na atualidade.

Essas estatísticas representam, cabalmente, a falha das políticas públicas prestadas pelo Estado para a promoção do direito à moradia adequada aos estrangeiros que residem no país, que começa com a violação de normas jurídicas e resulta em condições sub-humanas de habitação no plano fático.

Reflexos na sociedade Brasileira

A marginalidade dos estrangeiros, provocada e agravada pela precariedade das habitações disponíveis para os mesmos, pois estas representam o mínimo necessário para uma existência digna, acaba por desencadear diversos fatores que afetam não apenas os estrangeiros que no Brasil residem, mas também os interesses da própria sociedade como um todo.

A consequência mais gritante das condições sub-humanas em que vivem os estrangeiros é a subordinação a trabalhos em situação análoga à de escravidão. Sem condições financeiras de arcar com a própria sobrevivência e com medo de denunciar a exploração a que são submetidos, especialmente, no caso de estrangeiros irregulares, a mão-de-obra escrava aumenta, progressivamente, no Brasil. Em 2013, estimava-se que viviam cerca de 300 mil bolivianos, 70 mil paraguaios e 45 mil peruanos, dentre os quais, a maioria se sujeitava a condições de trabalho análogas à de um escravo (ESTRANGEIROS..., 2013).

Estrangeiros que passaram por esta situação relatam que as condições de trabalho eram degradantes: eram submetidos a uma jornada que podia chegar a 15 horas diárias, dormiam em colchões mofados, em locais com infiltração e trabalhavam sem o mínimo de segurança (SAKAMOTO, 2014). Geralmente, passavam por essa situação em troca de apenas um teto, pois nem comida era fornecida a esses trabalhadores. Este é mais um resultado da falta de acesso à moradia adequada.

Os trabalhos irregulares com sujeição a condições análogas à de um escravo, a que são submetidos os estrangeiros, têm efeito direto na sociedade. Como a mão-de-obra desses locais é, extremamente, barata, devido ao baixo custo de produção, os produtos ali desenvolvidos concorrem, de forma desleal, no mercado, com as demais mercadorias que são fabricadas por meio de trabalho digno e assalariado. Ademais, essas condições degradantes de trabalho retiram dos demais trabalhadores a oportunidade de desenvolver atividade capaz de sustentar a si próprio e sua família.

Os estrangeiros que se encontram à margem da sociedade, com baixa perspectiva de encontrar um emprego e desprovidos de qualquer outro meio de apoio, situação esta agravada pelo preconceito e pela burocracia da contratação, além de, muitas vezes, se encontrarem, no país, de forma irregular, acabam por ver no crime a única forma de sobrevivência.

Desse modo, trata-se de um efeito cascata, ou seja: os estrangeiros se mudam para o Brasil na esperança de uma vida melhor, mas se deparam com uma série de violações dos direitos humanos e fundamentais, entre eles, o da escassez de moradia, assim, em luta para buscar o mínimo existencial, submetem-se a trabalhos em condições, extremamente, precárias ou, em situações extremas, utilizam-se da violência para sobreviver.

Além disso, não bastasse a dificuldade financeira, esses indivíduos são alvos de racismo, preconceito e xenofobia. No entanto, não se pode olvidar que esses estrangeiros gozam do direito à dignidade, inerente a qualquer ser humano, o que exige um questionamento em relação à posição e à efetividade da atuação do Estado em promover a garantia de uma vida adequada aos estrangeiros que residem no Brasil, cuja base é a moradia.

Conclusão

O direito à moradia digna é consagrado no rol de Direitos Humanos no âmbito internacional e elevado à condição de direito fundamental pela lei máxima do ordenamento jurídico brasileiro, cujos titulares, por força da Constituição Federal, são os brasileiros e os estrangeiros residentes do Brasil.

Entretanto, a efetivação do referido direito está condicionada à atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas realizadas, no país, com base no programa habitacional "Minha Casa Minha Vida". No entanto, dentre os requisitos de acesso a esse programa, exige-se a apresentação do visto permanente no caso de estrangeiros, que, por sua vez, é concedido apenas em hipóteses específicas previstas em lei.

Essa restrição aplicada aos estrangeiros que residem no Brasil, mas que não gozam de visto permanente, viola a igualdade consagrada pelo artigo 5º da Constituição Federal, entre outras normas jurídicas. Constata-se a significativa distância entre a proteção constitucional do direito à moradia, de que fazem jus os estrangeiros residentes no país, e a sua efetivação prática, o que impede a plena realização deste direito.

O resultado da restrição do acesso ao direito à moradia vai além das condições de habitação, extremamente, precárias e desumanas aos estrangeiros que residem no Brasil, pois agrava, ainda mais, a dificuldade de inserção destes indivíduos na sociedade brasileira. Além da falta de proteção estatal e da falta de garantia de seus direitos, entre eles, o de moradia em condições dignas, os estrangeiros encontram dificuldades de adaptação e de reestruturação de suas famílias deslocadas, mas também relativas a preconceitos, discriminações e a uma série de fatores advindos de diferenças culturais, climáticas, sociais, políticas e de busca pela sustentabilidade a qualquer.

Todos esses fatores, desencadeados e agravados pela inefetividade das políticas públicas voltadas à realização do direito à moradia adequada para os estrangeiros que se encontram residindo no Brasil, acabam por se refletir nos interesses comuns aos brasileiros de modo geral, deixando de ser uma problemática restrita aos estrangeiros para atingir a própria sociedade como um todo.

Referências

- ALFONSIN, B.; FERNANDES, E.; SAULE JUNIOR, N. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed.. São Paulo: Saraiva. 2009.
- BRASIL. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 23 maio 2015.
- BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013.
- BREUS, T. L. *Políticas públicas no estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CORRÊA, M. J. G. Direitos humanos: concepção e fundamento. In: PIOVESAN, F.; IKAWA, D. *Direitos humanos: fundamento, proteção e implementação*. Curitiba: Juruá, 2007. (Perspectiva e desafios, 2). p. 23-30.
- _____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 10 nov. 2015.

DIMOULIS, D. Estado nacional, democracia e direitos fundamentais. In: CLÈVE, C. M.; SARLET, I. W.; PAGLIARINI, A. C. *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 29-44.

ESTRANGEIROS resgatados de escravidão no Brasil são 'ponta de iceberg'. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508_trabescravo_estrangeiros_fl>. Acesso em: 5 nov. 2015.

FACHIN, M. G. Universalismo versus relativismo: superação do debate maniqueísta acerca dos fundamentos dos direitos humanos. In: PIOVESAN, F.; IKAWA, D. *Direitos humanos: fundamento, proteção e implementação*. Curitiba: Juruá, 2007. (Perspectiva e desafios, 2).

FERNANDES, S. *Número de haitianos em São Paulo volta a crescer, sem abrigos suficientes*. 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/02/numero-de-haitiano-vindos-do-acre-a-sao-paulo-volta-a-crescer-nao-ha-abrigos-suficientes-7485.html>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

QUALALOU, L. *Sem-tetos acolhem refugiados sírios, palestinos e egípcios em ocupação em São Paulo*. 2015. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/41677/sem-tetos+acolhem+refugiados+sirios+palestinos+e+egipcios+em+ocupacao+em+sao+paulo.s.html>>. Acesso em: 27 out. 2015.

QUEIROZ, M. S. A. *Judicialização dos direitos sociais prestacionais*. Curitiba: Juruá, 2011.

LEITE, L. *Moradia e documentação: desafios diários enfrentados por refugiados e imigrantes em busca de uma vida digna*. 2014. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/tag/moradia/>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

MACIEL, C. *Cadastro vai permitir que imigrantes recebam bolsa família e outros benefícios*. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/cadastro-vai-permitir-que-imigrantes-acessem-bolsa-familia-e-outros>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

MAZZUOLI, V. O. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MULLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: Introdução à teoria e metódica estruturantes*. 2 ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RANGEL, H. M. V.; SILVA, M. J. V. *O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Veredas do Direito, 2009. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132>>. Acesso em: 28 out. 2015.

SAKAMOTO, L. *Haitianos em situação análoga à de escravo são resgatados em SP*. 2014. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2014/08/22/haitianos-em-situacao-analoga-a-de-escravo-sao-resgatados-em-sp/>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

ONU. Organização das Nações Unidas. *O que é direito à moradia?* relatoria especial da ONU pelo direito à moradia adequada. ONU, 2012. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt> Acesso em: 27 out. 2015.

OULALAOU, L. *Sem-tetos acolhem refugiados sírios, palestinos e egípcios em ocupação em São Paulo*. 2015. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/41677/sem-tetos+acolhem+refugiados+sirios+palestinos+e+egipcios+em+ocupacao+em+sao+paulo.s.html>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

VELASCO, M. D. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Editorial Tecnos, 2013.

ZANCHETTA, D. Estrangeiros já são 2 mil em ocupações e engrossam atos às vésperas da copa. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, jun. 2014. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,estrangeiros-ja-sao-2-mil-em-ocupacoes-e-engrossam-atos-as-vesperas-da-copa-imp-,1507593>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

Recebido em: 11/06/2015

Aprovado em: 22/05/2016