

## 1. Introdução

A proteção dos refugiados é contemporânea ao início da construção moderna da estrutura jurídica e institucional para a proteção de direitos humanos. Até o início do século passado, entendia-se que a maior ameaça para o respeito dos seres humanos e de seus direitos básicos residia nas situações de conflito militar e de distúrbio político. Dessa forma, para amparar as pessoas ameaçadas por essas situações especiais, concebeu-se três vertentes de proteção internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário (para as situações de guerra e conflitos armados) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR, para pessoas ameaçadas em razão de ameaça do poder político).

Diante dessa concepção antiga e com a memória recente dos horrores da Segunda Guerra Mundial, foi assinada pelos países com compromisso humanitário a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>1</sup>, que definiu “refugiado” como:

*a pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar.*

Posteriormente, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967<sup>2</sup> ampliou essa definição de refugiado para qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção e para qualquer acontecimento ocorrido sem limitação temporal.

A mencionada “perseguição”, restringia a qualificação de refugiado ao indivíduo que esteja fugindo de seu país pela perseguição causada por qualquer motivo (político, religioso, etnia, raça etc.). O que justificou, no contexto histórico da Convenção de 1951, tal definição foi a associação entre conflitos sociais, políticos, militares e religiosos e a violação de direitos humanos. Pressupuseram os elaboradores do texto da convenção que, nesses conflitos que geram “perseguição”, podem ocorrer “crises humanitárias” (ou seja, violação maciça de direitos humanos básicos) que demandam a solidariedade entre os povos a fim de receber e amparar as vítimas de tais crises.

---

<sup>1</sup> Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

<sup>2</sup> Protocolo sobre o Estatuto dos refugiados de 1967, disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

Assim, parece bastante claro que o espírito da convenção para a proteção dos refugiados não foi espancar a “perseguição” propriamente dita, mas sim amparar seres humanos que são vítimas da crise humanitária decorrente de tal violação. O foco, assim, sempre foi a crise humanitária, sendo a perseguição de qualquer natureza meramente a causa da crise de efetivação de direitos humanos básicos que se quis superar. Neste sentido, Souza Del’olmo:

A Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 1951, conceituou refugiado como pessoa que, temendo ser perseguida em seu país por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, dele se afasta e a ele evita retornar, perdendo a proteção do mesmo Estado. (DEL’OLMO, 2009, p. 276).

Mais recentemente ocorreu um grande avanço ocorrido por meio da Declaração de Cartagena (1984)<sup>3</sup>, na qual a definição de Refugiado foi novamente estendida:

Terceira - (...)Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido de seus países por que **sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.**

O refugiado é, assim, um estrangeiro em situação de risco que deixou seu país por motivo de perseguição ou devido à situação local de maciça e grave violação de direitos humanos. Em situação análoga a do refugiado encontra-se o asilado, aquele estrangeiro que obtém o asilo no país de acolhida, em virtude de perseguição causada por suas opiniões políticas no país de origem<sup>4</sup>.

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos. (JUBILUT, 2007, p. 43).

---

<sup>3</sup> Declaração de Cartagena, disponível em: < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf) >. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

<sup>4</sup> A definição do Professor Celso D. de Albuquerque Mello (2004) indica que refugiados são “as pessoas que gozam de asilo territorial. A Convenção de 1951, que estabeleceu o estatuto dos refugiados, define-os”. (p. 1093). Pode-se acrescentar – indica o saudoso mestre – “que no continente americano o conceito de refugiado é mais amplo do que o de asilado territorial. Assim sendo todo asilado territorial é refugiado, mas nem todo refugiado é asilado territorial”, guardando uma relação de gênero e espécie. Asilo é gênero, do qual são espécies: o asilo diplomático ou asilo em sentido estrito e o asilo territorial ou refúgio. (p. 1095). No mesmo sentido, Liliana Jubilut (2007) apresenta excelente quadro comparativo entre as duas espécies de asilo, sob o enfoque do ordenamento jurídico brasileiro (p. 49).

O mais recente Relatório Tendências Globais (Global Trends) do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados<sup>5</sup>, divulgado em 20/06/2016, revelou um claro crescimento no número de pessoas forçadas a deixar suas casas, apontando que atualmente existem 65,5 milhões de pessoas deslocadas no mundo inteiro somente em virtude de guerras, conflitos e perseguições em comparação com os 51,2 milhões registrados no final de 2013 e os 37,5 milhões verificados há uma década.

Cerca de 54 por cento dos refugiados do mundo tem vivido no exílio há mais de cinco anos, muitas vezes sem liberdade de movimento ou o direito ao trabalho. Para esses refugiados, a duração média do exílio é de cerca de 17 anos. Um longo tempo para esperar por uma solução de reintegração o que, frequentemente, coloca suas vidas em espera.

O panorama do fluxo migratório sírio é de conteúdo complexo. Primeiro, os fatores de ordem bélica, política e social que motivaram a saída dos refugiados da Síria. Em segundo lugar, os sírios representam hoje o maior grupo de refugiados com mais de dez milhões de pessoas. Além disso, a barreira linguística impõe-se (o idioma oficial da Síria é o árabe), não somente para o adulto, mas também para a criança síria, prejudicando o aprendizado e a inserção cultural.

Um número crescente de refugiados sírios tem decidido imigrar para o Brasil, atingindo, em 2015, duas mil pessoas. E, embora seja um número bem inferior ao grupo de um milhão de pessoas que decidiu imigrar para a Europa no mesmo período, o governo brasileiro não compreendeu o fato de que os refugiados não são apenas um desafio humanitário, mas também uma oportunidade de desenvolvimento. Uma oportunidade, pois beneficiam a sociedade de acolhimento, na medida em que eles podem compensar a escassez de mão de obra em vários níveis e trazem consigo ideias e métodos que podem estimular a criatividade e a inovação.

## **2. O refúgio no Brasil**

Para tratar de tão importante tema, temos que primeiro entender o conceito de refúgio, que, no ordenamento jurídico brasileiro, está previsto na Lei nº 9.474/1997<sup>6</sup>, *in verbis*:

---

<sup>5</sup> Relatório Tendências Globais (Global Trends) do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados, disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

<sup>6</sup> Lei nº 9.474/1997, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I -devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Em análise ao texto contido no artigo primeiro, constata-se que traz requisitos objetivos e subjetivos para o reconhecimento da condição de refugiado. Preenchidos os requisitos, não podemos falar que a concessão de refúgio constitui um ato discricionário do país conessor, pois nesse caso o Estado soberano tem o dever de reconhecer o *status* de refugiado e acolher a pessoa perseguida ou encaminhá-la a um terceiro país que se comprometa a não devolvê-la ao seu país de origem.

A vedação da devolução do refugiado materializa-se no princípio do *non refoulement*, ou seja, “não-devolução”. Tal princípio, norteador do direito dos refugiados, traz a proibição, dirigida aos Estados Soberanos, de devolver o refugiado ao seu país de origem ou no qual mantinha sua residência habitual.

O princípio do *non refoulement* decorre do fundamento e da função do instituto do refúgio, o qual constitui ato humanitário, de proteção aos direitos fundamentais de todo e qualquer ser humano. A positivação e regulamentação do refúgio em Tratados Internacionais, Convenções e legislações internas procurou conferir maior segurança e efetividade a tal instituto. Se a concessão do refúgio fosse um ato discricionário e as causas do reconhecimento dessa condição fossem extremamente subjetivas, não teríamos segurança jurídica e nem uma proteção efetiva.

Em relação ao primeiro requisito, deve-se atentar, em primeiro lugar, que um dos fundamentos da República, relacionados logo no art. 1º da Constituição Federal, inciso III, é a dignidade da pessoa humana. É também a Carta que, no art. 3º, prevê como objetivo fundamental a promoção do bem de todos, e no art. 5º, *caput*, a igualdade de direitos fundamentais entre brasileiros e estrangeiros.

Repousa em tais dispositivos, sobretudo nos arts. 1º e 3º, a ideia do mínimo existencial, que consoante já definiu o Supremo Tribunal Federal '*compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena*

*fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança'* (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

O procedimento para reconhecimento do status de refugiado inicia-se com a entrada do solicitante no Brasil e o pedido de refúgio perante um funcionário da Polícia Federal. Este órgão lavra, então, um Termo de Declaração. Esse termo traz as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, além dos dados pessoais básicos dos solicitantes, tais como sua qualificação civil, e a existência ou não de cônjuge e descendentes.

Serve ele de documentação para o solicitante até a emissão de um Protocolo Provisório pelo governo brasileiro. Conforme o artigo 21 da Lei 9.474/1997, o protocolo provisório será expedido pela Polícia Federal e servirá de base legal para a estada do solicitante no Brasil até a decisão de sua solicitação, e permitirá a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória.

Em seguida, é o solicitante de refúgio encaminhado para os Centros de Acolhida aos Refugiados dos Convênios Cáritas/ACNUR, local em que terá início a análise do pedido de refúgio no Brasil. Isso porque, como mencionado, um solicitante pode ser reconhecido como refugiado pela ONU e não o ser pelo governo brasileiro, quando então essa organização passa a ser responsável por sua proteção, ou vice-versa, quando então o refugiado pode viver legalmente no Brasil.

Essa etapa ocorre na sede dos convênios, que vem a ser as sedes das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, e se inicia com o preenchimento de um questionário pelo refugiado, seguindo-se uma entrevista com os advogados. Neste momento é elaborado um Parecer de Elegibilidade. Esse parecer baseia-se tanto no questionário de solicitação de refúgio preenchido no momento da chegada do solicitante quanto na entrevista realizada por eles com os refugiados e tem por função estabelecer a posição das Cáritas em relação à solicitação.

Não se pode olvidar que o controle de entrada e saída de estrangeiros no Brasil é ato que compete à Administração e antecede todas as demais situações pelas quais o cidadão oriundo do exterior passará após sua entrada em território nacional. A Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados de 1951, estabelece, em

linhas gerais, que compete ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão ligado ao Ministério da Justiça, analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado. Esta mesma lei diz que, uma vez tendo ingressado no país, o estrangeiro que efetuar o protocolo solicitando o refúgio, terá direito a permanecer no país e a receber documentos para que aqui possa exercer atividade remunerada, até que o CONARE decida o pedido de reconhecimento da condição de refugiado.

Por outro lado, a proteção dos refugiados não se refere apenas ao procedimento de reconhecimento de seu status, o Estado deve observar as garantias do devido processo previstas nos instrumentos de direitos humanos, dentre elas a sua dignidade, o *non-refoulement* (não devolução), assim como sua integração local e moradia.

### **3. O direito de moradia**

Segundo Norberto Bobbio (1992, p. 18-19), os direitos do homem constituem uma classe variável conforme as condições históricas, ou seja, os interesses, as classes no poder, os meios disponíveis para sua realização, as transformações técnicas.

Direitos declarados como absolutos no final do século XVIII, como a propriedade, foram submetidos a limitações nas declarações contemporâneas. Os direitos sociais que sequer foram mencionados nas constituições do século XVIII, agora, são proclamados com grande ostentação nas recentes Constituições.

A busca de um fundamento absoluto não garante que se atinja de modo mais rápido e eficaz o reconhecimento e a realização dos direitos do homem. De fato, não se pode dizer que os direitos do homem eram mais respeitados na época em se consideram que detinha um caráter absoluto, ou seja, que derivavam da essência ou da natureza do homem.

A Organização das Nações Unidas<sup>7</sup>, inclusive, incluiu ao conceito de moradia adequada as atribuições como proteções, liberdades e garantias, com base nos seguintes fatores:

[...] 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

---

<sup>7</sup> 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](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt)> Acesso em: 25 de março de 2017.

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.

Diversos tratados internacionais tutelam o direito à moradia digna, como 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 e a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1990.

Neste aspecto, Mazzuoli (2015, p. 913) 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, passou a enquadrar-se na hipótese do § 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal, sendo incluído no rol de direitos e garantias fundamentais. Neste sentido, 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. (MAZZUOLI, 2015, p. 913)

Neste sentido, ainda, o autor Antônio Augusto Cançado Trindade ao tratar do impacto de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos em constituições:

Já não mais se justifica que o direito internacional e o direito constitucional continuem sendo abordados de forma estanque ou compartimentalizada, como o foram no passado. Já não pode haver dúvida de que as grandes transformações internas dos Estados repercutem no plano internacional, e a nova realidade neste assim formada provoca mudança na evolução interna e no ordenamento constitucional dos Estados. (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 3).

Além disso, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, ficaram estabelecidos os seguintes direitos sociais no art. 6º: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. O direito de moradia somente foi incluído entre os

direitos sociais previstos constitucionalmente com a Emenda Constitucional nº 26<sup>8</sup>, de 14 de fevereiro de 2000. Até então era entendido apenas como um direito social implícito, por força do § 2º do 5º da Constituição Federal de 1988 e diante das previsões dos tratados internacionais que o Brasil anteriormente havia tomado parte já era considerado como direito humano fundamental.

Os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal vigente são prestações positivas proporcionadas, direta ou indiretamente pelo Estado, para dar melhores condições de vida aos necessitados com o propósito de promover a igualdade em situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao princípio da igualdade, buscando, por meio deles, alcançar a igualdade real (CANUTO, 2010, p. 168).

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 1980), que prevê que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.”

Porém apenas a previsão legal não é solução para o problema habitacional. Embora a sua compreensão e significado estejam presentes na sociedade brasileira, ou em parte dela, faltam políticas públicas que efetivem o direito à moradia para todos. (CANUTO, 2010, p. 174).

Políticas públicas que não promovam apenas a construção de unidades habitacionais, mas também realizem a urbanização desses espaços, com a implementação de serviços de saneamento básico, energia elétrica, coleta de lixo e serviços básicos de saúde. Relacionando-se, assim, com um ramo da ciência do Direito que ganha cada vez mais destaque: o direito urbanístico.

Reconhecido constitucionalmente, o direito à moradia abarcou muitas formas. Desde o arrendamento residencial, passando pelo Programa de Reassentamento Solidário e, ainda,

---

<sup>8</sup> Emenda Constitucional nº 26, disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em 26 de março de 2017.

muitas outras tais como as definidas no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001. Recentemente, o Programa Minha Casa, Minha Vida é um dos programas governamentais que buscam diminuir o déficit habitacional do país pela aquisição da casa própria.

#### **4. Políticas públicas objetivando a efetivação do direito à moradia**

Ainda que enquadrado no rol de direitos humanos e na Constituição Federal de 1988, a imediata realização do direito à moradia não ocorreu. Afinal de contas, a sua concretização dependia, além da previsão legal, 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.

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. (AFONSO DA SILVA, 2003, p. 314).

O alcance de direitos sociais tutelados constitucionalmente ultrapassa a 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 promovidas pelo Estado brasileiro até o início dos anos 1980 caracterizavam-se, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios – quando envolvidos em uma política específica – o papel de executores das políticas formuladas centralmente (CANUTO, 2010, p. 182).

As políticas públicas voltadas à habitação, por sua vez, são definidas por Thiago Lima Breus (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".

Assim, para o direito à moradia ser atingido, é necessária que ocorra uma regulação

deste direito por norma infraconstitucional além do Poder Público ser compelido a implementar, no âmbito fático, referida norma, por meio de programas sociais, como bem esclarece Alfonsin, Fernandes e Saule Júnior:

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. (ALFONSIN, 2006, p. 221).

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", dotado de maior relevância e popularidade.

## **5. O Programa Minha Casa, Minha Vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado em 25 de março de 2009, por meio da Medida Provisória nº 459/2009 (convertida posteriormente na Lei nº 11.977/09), tendo como finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos. Trata-se de um programa do Governo Federal, tendo como participantes a Caixa Econômica Federal (CEF), como agente executor, o Ministério das Cidades, como agente gestor, o Ministério da Fazenda, que fixa a remuneração da CEF pelas atividades exercidas.

Os critérios nacionais de priorização são: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; com mulheres responsáveis pela unidade familiar e de que façam parte pessoas com deficiência. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal podem estabelecer até três critérios adicionais para complementar os critérios nacionais, que deve harmonizar-se entre si, para priorização dos candidatos a beneficiários<sup>9</sup>.

O ente público, ao estabelecer os critérios adicionais, pode contemplar critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos que: habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos ou que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento

---

<sup>9</sup> Lei nº 11.977/09, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm)>. Acesso em 27 de março de 2017.

sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.

Estabeleceu ainda que deveria ser reservado, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais para atendimento aos idosos (inciso I do art. 38 da Lei no 10.741/2003) e 3% (três por cento) para atendimento à pessoa com deficiência ou cuja família façam parte pessoas com deficiência, na ausência de percentual superior fixado em legislação municipal ou estadual.

## 5.1 Os atores

A importância deste tópico já foi destacada na obra de Leonardo Secchi (2015, p. 100), o qual entende que a categorização de atores serve para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi desenhado pelo Ministério da Casa Civil, com o apoio do Ministério da Fazenda, a partir de negociações com o empresariado que já havia criado expectativas de investimento na área, com a aquisição de estoques de terreno, abertura de capitais. Esse grupo executivo incorporou também demandas populares trazidas pela equipe de técnicos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que tinha como prioridade a reforma urbana e investimentos subsidiados para as chamadas “habitações de interesse social”<sup>10</sup>.

Se à Casa Civil coube o papel de articulador das demandas dos grupos empresariais e de coordenador das políticas para dinamizar a atividade econômica, coube ao Ministério da Fazenda a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do programa, junto com o Ministério das Cidades. E, embora o Executivo Federal tenha sido o ator central na formulação do Programa, é necessário mencionar que também o Congresso dela participou, mesmo que de forma coadjuvante, por meio de propostas que incorporaram os pequenos municípios.

O desenho inicial do Programa Minha Casa, Minha Vida formulada pelo Executivo contemplava apenas os municípios de grande e médio porte, onde se concentra o maior déficit

---

<sup>10</sup> LOUREIRO, Maria; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. *Texto para discussão*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content &view=article&id= 20470](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20470)>. Acesso em: 29 de março de 2017.

habitacional do país. No entanto, durante a tramitação da Medida Provisória 459/2009, que criou o programa, houve pressão para que se reservasse parte dos recursos para os municípios menores.

No referido Programa, como em outras políticas públicas, não há a separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes como em relação às decisões tomadas em seu curso. Ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora a demandas sociais não contempladas, às restrições impostas por órgãos de controle e mesmo às críticas de especialistas e de movimentos sociais. Assim, a Casa Civil da Presidência da República, núcleo central da formulação, continuou desempenhando papel principal no processo de sua implementação, como órgão de coordenação centralizada.

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, por sua vez participou dos colegiados que monitoram a política e na linha de frente realizam a articulação com a CAIXA, órgão que executa as operações nanceiras do programa. Além de estabelecer diretrizes, regras e condições, a SNH avalia o desempenho do programa, define os limites de renda familiar dos beneficiários, com a Fazenda e o Planejamento. A CAIXA, de certa forma, também tem influenciado o desenho do programa, pois além de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Na verdade, essa instituição tem papel decisivo na gestão operacional do Programa, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro<sup>11</sup>.

No que se refere aos governos municipais e estaduais, estes e seus respectivos órgãos da administração direta ou indireta participam da implantação do Programa por meio de assinatura de termo de adesão com a CAIXA. Esse acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, de áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos e ainda a execução do “trabalho técnico social” junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

---

<sup>11</sup> Dados do MPOG. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>. Acesso em 29 de março de 2017.

No tocante às empresas do setor da construção civil, elas participam apresentando propostas e executando os projetos conforme as normas técnicas do programa e guardam os imóveis pelo prazo de sessenta dias após sua conclusão e legalização.

Importante, neste aspecto, as indagações feitas por Ellen M. Immergut:

Como, então, devemos compreender e interpretar as escolhas políticas? As instituições, assim como as regras que determinam as sequências de votos no Congresso ou a divisão do Legislativo em jurisdições, permitem que escolhas políticas sejam feitas justamente porque elas não permitem que seja considerada qualquer escolha política concebível. Além disso, por estarem os atores políticos cientes dos efeitos dessas regras, eles tentarão depositar seus votos ou manipular as regras de forma a obter o resultado que lhes seja mais favorável. (IMMERGUT, 2003, Volume 1, p. 66).

## **5.2 Os arranjos institucionais**

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 235), as políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das “tramas”, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função do objetivo comum. Daí a necessidade de certas mediações, para aplicar a teoria das instituições públicas. Os arranjos institucionais que materializam as políticas públicas apresentam um caráter sistemático que justifica que, embora “sem corpo”, a eles se apliquem, pelo menos em parte, os atributos próprios das instituições.

Ao considerarmos o arranjo institucional da implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida sob o ângulo democrático ou de maior inclusividade de atores e demandas, cabe indicar que ele apresenta déficits. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Desde o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS afirmam que não estão sendo ouvidos pelos órgãos encarregados da política, como o Ministério das Cidades, levantando problemas em seu desenho e no processo de sua implantação. Além disso, são numerosos os questionamentos de urbanistas e profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil, a sindicatos de engenheiros, enfatizando questões relativas à pouca articulação do Programa com o planejamento urbano e a ações de caráter mais estrutural para melhorar a qualidade de vida nas cidades.

Em resposta às preocupações dos movimentos populares e às críticas de especialistas, o governo atendeu algumas questões mais pontuais para melhorar os padrões

técnicos das unidades habitacionais. Por exemplo, diante de afirmações de especialistas de que “as casas eram horríveis”, a então presidente Dilma Roussef convidou o arquiteto João Filgueiras Lima, presidente do Instituto Brasileiro de Tecnologia do Habitat, para desenvolver projetos alternativos de habitação popular. Atendendo ao pedido, o especialista apresentou inovações tecnológicas para a construção de casas em áreas de risco como os morros na periferia de Salvador, utilizando estruturas metálicas com argamassa armada e montadas manualmente, permitindo, assim, baratear o custo e adaptar-se às necessidades dos moradores.

Além disso, os órgãos encarregados da política também procuraram modificar o processo de aprovação de grandes empreendimentos na CAIXA, que passaram a envolver a alta burocracia do banco e a buscar soluções pactuadas, em casos como o que envolveu a negociação entre o MPOG e a agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), junto às principais concessionárias de energia elétrica, para garantir que as unidades construídas tivessem infraestrutura pronta no momento de sua entrega aos beneficiários. Todavia, outras reivindicações não foram atendidas, com destaque para a inclusão de moradias já existentes no programa, como a inclusão de refugiados.

### **5.3 A avaliação**

Preliminarmente, em uma análise do referido Programa, verifica-se que houve um desvirtuamento de seus objetivos, na medida em que o objetivo prioritário era atender famílias de baixa renda. Ele transformou-se ao longo de sua implementação (devido a lógica de financiamento da própria política) em uma política prioritariamente voltada para as classes médias e altas ou, quando muito, para as parcelas de renda mais alta entre as camadas de baixa renda (FIGUEIREDO, 1986, v.1, p. 35)

Verifica-se, ainda, que as regras definidas pela Lei nº 11.977/09 limitaram o acesso dos refugiados ao Programa, tendo em vista que, além da permanência no imóvel por, pelo menos dez anos, sob pena da perda da subvenção econômica própria do programa (art. 6º-A, §5º e §6º), foi exigido o visto permanente aos refugiados que quisessem participar do referido programa.

Neste aspecto, é importante esclarecer que o Estatuto do Estrangeiro, consistente na Lei nº 6.815/1980 (Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração), prevê no seu art. 16 que o visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. Já a Resolução Normativa nº

6/1997 (Concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias) do Conselho Nacional de Imigração, alterada pela Resolução Normativa nº 91/2010, estabelece no art. 1º, alínea “a”, que o visto permanente será concedido ao refugiado que resida no Brasil há no mínimo quatro anos.

Ora, se o prazo de atendimento de alguns refugiados pelo Programa de Reassentamento Solidário, abrangendo a previsão de despesas com aluguéis, é de um ano e somente após quatro anos poderão ser concedidos os vistos permanentes, o referido refugiado não terá qualquer assistência de moradia ou possibilidade de participação em políticas públicas voltadas para a moradia durante pelo menos três anos.

É importante ressaltar, ainda, que a avaliação pode subsidiar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo. (CUNHA, 2006, p. 1).

## **6. Conclusão**

A Constituição Federal de 1988 reestruturou o Estado, para torna-lo mais ágil e eficaz, mas o desempenho das atribuições definidas constitucionalmente, e em leis complementares, vem se tornando cada vez mais difícil, pois os municípios não assumiram a sua condição de ente federado, que exige autogoverno e autonomia financeira, por meio de arrecadação própria (CANUTO, 2010, p. 184).

No entanto, a União não percebeu a especificidade de políticas públicas quanto às desigualdades da condição de migrante ou de refugiado, permitindo que eventuais situações de vulnerabilidade de precedentes à migração não se agravem por causa do fato migratório e que potencialidades dos sujeitos migrantes não sejam negadas nem fragilizadas.

Uma política pública complexa como a relacionada à questão da migração, demanda uma articulação existente entre governo, setor privado e sociedade civil para sua efetiva implementação e gestão. Ainda mais no caso de migrantes provindos de uma situação amplamente desfavorável, como o caso dos sírios.

Logo uma tensão foi gerada devido a carência de uma política pública adequada e com contornos que respondessem às demandas do acolhimento dos refugiados sírios. Além

disso, a exigência do visto permanente aos refugiados sírios para que participem do Programa Minha Casa, Minha Vida implica em uma barreira ao exercício dos mesmos direitos que os brasileiros, em confronto ao previsto no art. 5º da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, promulgada pelo Brasil por meio do Decreto 50.215/61, direitos que podem amenizar as barreiras culturais e garantir o bem-estar social para estes indivíduos.

Não pode, portanto, que Poder Público, em todas as suas esferas, ignorar a situação em que se encontre o refugiado após o seu ingresso no território nacional, dentre elas as necessidades correspondentes à moradia. Restando evidente que este empecilho ao acesso ao programa Minha Casa, Minha Vida aos refugiados que não possuem visto permanente, mas residentes legalmente no país, viola não apenas a igualdade estabelecida pela legislação nacional e pela Constituição Federal, mas infringe o próprio direito à moradia a que fazem jus.

Diante disso, é necessária a criação de políticas públicas brasileiras voltadas à acolhida de refugiados no tocante à moradia, pois a única assistência fornecida aos refugiados pelo prazo de um ano é no âmbito do Programa de Reassentamento Solidário, abrangendo a previsão de despesas com aluguéis.

Não é demais lembrar que “políticas sociais bem desenhadas e implementadas podem moldar países de forma ponderosa, acelerar o emprego e o desenvolvimento, erradicar a marginalização e superar conflitos” (ORTIZ, 2008, p. 28).

## 7. Referências

AGUIAR, Renan. Lei 9.474/97: cláusulas de inclusão e exclusão. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ACNUR. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. Ed. Brasília, DF: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 4. Edição. São Paulo: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 de março de 2017.

BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do

Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)> Acesso em: 20 de março de 2017.

BRASIL. Comitê Nacional para os Refugiados. Resoluções normativas. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucoes-do-conare>>. Acesso em: 20 de março de 2017.

BRASIL. Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 20 de março de 2017.

BRASIL. Lei 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 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 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 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/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 20 de março de 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, 2013.

BERCOVICI, G. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado** em BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana – aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação das Políticas Públicas e Programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”**, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DEL’OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas em *Análise & Conjuntura***. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.1, n.3, set/dez, 1986.

IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo** in Políticas públicas - Coletâneas - Volume 1.

IPEA. LOUREIRO, Maria; MACÁRIO, Vinícius; GUERRA, Pedro. *Texto para discussão*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20470](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20470)>. Acesso em: 29 de março de 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados**. 1ª. ed. Brasília: ACNUR. 2007. Editora Método.

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

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](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt)> Acesso em: 25 de março de 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados: aproximações ou convergências**. In: \_\_\_\_\_; PEYTRIGNET Gérard ; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. São José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Brasília, DF: ACNUR, 1996.

ZAMBERLAM, Jurandir. **O Processo Migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na Globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.