

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial : Equipe editorial
: Luciana Lins Camello Galvão
Revisão : Jeane Antonio Pedrozo
Projeto gráfico e capa : Cláudia Dias
Ilustrações : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,
CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I61 Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /
 organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior
 ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.
 495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.
CDU 34:711(81)

Impresso no Brasil

Sumário

PARTE I

O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

Apresentação ————— 16

Nota ao prefácio ————— 22

Prefácio: Introdução ao Direito ————— 24

Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab ——— 30

Boaventura de Sousa Santos

CAPÍTULO 1 ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf

CAPÍTULO 6 ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e

Maria José Andrade de Souza

CAPÍTULO 7	108
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
CAPÍTULO 8	116
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
CAPÍTULO 9	123
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
CAPÍTULO 10	130
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
CAPÍTULO 11	136
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
CAPÍTULO 12	144
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
CAPÍTULO 13	153
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

CAPÍTULO 18 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior

CAPÍTULO 19 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álison Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

Vanessa Pugliese

CAPÍTULO 23 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen

CAPÍTULO 24 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

Leonardo Fiusa Wanderley

CAPÍTULO 25 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

CAPÍTULO 28 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,

Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza

CAPÍTULO 29 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi

CAPÍTULO 31 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

Tadeu Luciano Siqueira Andrade

CAPÍTULO 32 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e

Maura Sabrina Alves do Carmo

CAPÍTULO 33 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e

Thaianna de Souza Valverde

CAPÍTULO 34 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

Priscila Paz Godoy

CAPÍTULO 35 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges

CAPÍTULO 36 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 38 **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira

CAPÍTULO 39 **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira

CAPÍTULO 40 **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima

CAPÍTULO 43 **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

Patricia de Menezes Cardoso

CAPÍTULO 44 **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 _____ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 _____ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo

CAPÍTULO 48 _____ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia

CAPÍTULO 49 _____ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

Paulo Somlanyi Romeiro

CAPÍTULO 50 _____ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e

Fórum Nacional de Reforma Urbana

PARTE V

RETRATOS DA PRODUÇÃO
SOCIAL DO DIREITO
URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico achado na rua _____ 453

**Sobre os autores, as autoras, os
organizadores e as organizadoras** _____ 483

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)¹ é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

¹ Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)¹ representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

¹ Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



PARTE IV

O Direito Urbanístico aplicado para a
promoção da política urbana

Capítulo 46

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro
Livia Gimenes Dias da Fonseca

Em dezembro de 2017, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) anunciou a construção de uma Frente de Resistência que busca articular forças na América Latina (MTST, 2018). Esse tipo de articulação internacional de movimentos sociais pelo direito à moradia não é nova. Em 1976, foi construído o Habitat International Council (HIC) para atuação na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos que ocorreu em Vancouver, Canadá (HIC-AL, 2018).

Como frutos dessas e de outras articulações, há, no direito internacional, um vasto rol de tratados que preveem o direito à moradia, sendo que sua quase totalidade foi internalizada pelo Brasil. Se, por um lado, existe essa ampla cobertura normativa, por outro, a dimensão das violações a que está submetido esse direito humano nos leva a questionar a garantia oferecida por esses instrumentos. Dados do relatório World Cities Report mais recente do UN-HABITAT (2016) apontam que, em 2010, cerca de 980 milhões de domicílios urbanos careciam de condições adequadas de moradia. No Brasil, de 2007 a 2015, o déficit habitacional passou de 5.855 milhões para 6.355 milhões de unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Vencida a fase da positivação, da transformação de demandas sociais em normas, a distância persistente entre as leis e o Direito deve servir para impulsionar esforços para alcançar a efetivação do direito à moradia.

Se a previsão em tratados internacionais e leis internas não é suficiente para garantir o direito à moradia, não se pode deixar de reconhecer que o fato de haver normas com esse teor seja sinal de que essa demanda, de certo modo, encontra respaldo maior do que outras no campo normativo. O direito à água, por exemplo, inegavelmente fundamental para a vida e gestado em diversas lutas por toda parte ao longo dos anos, não possui previsão expressa em instrumento normativo internacional

juridicamente vinculante, ainda que seja objeto de resolução da Assembleia Geral da Nações Unidas¹ e de comentário geral do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.²

A positivação do direito à moradia coloca a luta por esse direito em outro patamar. Assim, conhecer os mecanismos que garantem esse direito é importante para que possam ser utilizados para instrumentalizar a luta pela moradia.

A trajetória do direito à moradia no direito internacional começa com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (CRAVEN, 2003). O direito à moradia aparece no art. 25, que prevê que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis” (grifo nosso).

Posteriormente, o direito à moradia aparece nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, os quais aprofundam os direitos previstos pela DUDH e os dotam de força juridicamente vinculante. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)³ aborda a questão de maneira indireta no art. 17, prevendo que “ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, *em seu domicílio* ou em sua correspondência” (grifo nosso).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)⁴ é o principal instrumento jurídico internacional a tratar do direito à moradia (LECKIE, 1992). Em seu art. 11, reconhece “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (grifo nosso). Dessa maneira, o direito à moradia passa a ser compreendido como um componente do direito a um padrão de vida adequado, o que é fundamental para o desenvolvimento do ser humano e o gozo de outros direitos.⁵

O direito à moradia foi refinado por meio de manifestações do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para monitorar a implementação do Pidesc. O Comentário Geral nº 4 (CG) daquele comitê estabelece que o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira restritiva (no sentido de apenas abrigo, teto sob o qual se mora), mas deve ser entendido como o direito a viver em segurança, em paz e com dignidade (parágrafo 7), uma vez que ele está intimamente ligado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que embasam o Pidesc.

¹ Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010.

² Comentário Geral nº 15, de novembro de 2002.

³ Promulgado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.

⁴ Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

⁵ Além de figurar em tratados de caráter geral, ou seja, que tem por destinatário o conjunto da humanidade, o direito à moradia é previsto também em normas que tem por finalidade proteger grupos populacionais particulares, dentre os quais destacamos: a Convenção de Genebra IV (1949), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), a Convenção nº 117 da Organização Internacional do Trabalho (1962), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção sobre Direitos das Crianças (1989), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990) e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006). O Brasil, hoje, é signatário da quase totalidade desses tratados internacionais, com exceção da Convenção sobre Trabalhadores Migrantes.

O CG nº 4 destaca a questão da adequabilidade, fundamental para compreender o que constituiria uma moradia adequada, prevista no art. 11 (1) do Pidesc. Nesse sentido, o direito à moradia deve considerar os seguintes elementos: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; acessibilidade econômica; habitabilidade; acesso à moradia e à terra; localização e adequação cultural (parágrafo 8).

Sua previsão em diversos instrumentos normativos não é vazia de sentido, de modo que os Estados possuem uma série de obrigações em face da implementação desse direito. Essas obrigações implicam a alteração ou abolição de leis e regulamentos que estejam em desacordo com os direitos previstos, a cessação de ações pelo Estado que se contraponham a esses direitos e a adoção de medidas que visem realizá-los efetivamente, as quais devem ser adotadas na máxima extensão dos recursos disponíveis (ALSTON; QUINN, 1987).

O principal mecanismo de monitoramento do cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados consiste na avaliação de relatórios periodicamente enviados pelos Estados-partes e na consideração de denúncias de violação de direitos e obrigações, formuladas por Estados ou indivíduos (direito de petição). Estas geralmente sujeitas à adoção de um mecanismo adicional (protocolo facultativo), ao passo que aquelas são de caráter obrigatório para todos os Estados-partes.

De modo análogo ao monitoramento realizado pelos órgãos de tratados de direitos humanos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas promove uma Revisão Periódica Universal. Além dos relatórios nacionais (cuja obrigação de envio recai sobre os estados), são considerados relatórios de órgãos de tratados, entidades da ONU, especialistas independentes em direitos humanos designados pelo Conselho e da sociedade civil organizada (organizações não governamentais). A partir da análise de todas essas fontes, é elaborado um relatório final em que são feitas questões, comentários e recomendações. O Estado tem a obrigação de implementar as recomendações e deve demonstrar seu progresso em fazê-lo na próxima rodada de revisão.

Em relação à construção dos relatórios da sociedade civil organizada do Brasil, destaca-se a importante atuação da Plataforma DHESCA, organização surgida no contexto da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento e que busca criar articulações para troca de experiência e luta pela implementação de direitos (PLATAFORMADH, 2018). A Plataforma DHESCA Brasil articula diversas organizações da sociedade civil que, em 2002, passaram a atuar na construção do Contra Informe do Pidesc, o qual apresentou o seu primeiro relatório em junho de 2003 junto ao Comitê DESC da ONU (PLATAFORMADH, 2018).

De modo geral, as consequências do descumprimento de recomendações dos órgãos de monitoramento são eminentemente políticas, vinculadas a algum modo de publicização da não cooperação e das violações cometidas, sujeitando o Estado em mora com suas obrigações ao constrangimento perante a comunidade internacional. O fato de as interpretações e recomendações dos órgãos de tratados não serem legalmente vinculantes (MECHLEM, 2009) e, conseqüentemente, não poderem ser impostas não significa que elas não devam ser seguidas, mas, antes, é resultado do exercício da jurisdição no ambiente internacional, onde Estados soberanos interagem em coordenação e não há autoridade coercitiva central a que eles estejam subordinados. Uma vez que as sugestões têm por objetivo resguardar a efetivação de direitos humanos aceitos pelos Estados e protegidos legalmente,

pode-se argumentar que desrespeitar tais manifestações é agir de má-fé perante as obrigações de tratados internacionais de direitos humanos.⁶

Por conta dos tempos diferentes de incorporação dos tratados, e particularmente pelo interregno da participação no regime internacional de direitos humanos que se caracterizou o período da ditadura no Brasil, o direito à moradia apresentou trajetória distinta no país daquela descrita no plano internacional. Desse modo, a obrigação do Estado brasileiro para com a efetivação desse direito partiu do particular para o universal, abarcando primeiramente grupos específicos para depois se estender a todas e todos, uma vez que o Pidesc, de 1966, apenas seria ratificado pelo país em 1992.

Ainda que a previsão do direito à moradia nada mais fosse do que a inscrição no ordenamento brasileiro de um direito já previsto naquele momento em instrumentos internacionais dos quais o Brasil participara – votara a favor da DUDH na Assembleia Geral – ou já iniciara o processo de ratificação – no caso do Pidesc, o conservadorismo no seio da Constituinte de 1987 acabou por prevalecer e o direito à moradia ficou de fora do texto, apesar da atuação da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), que à época apresentou uma emenda popular que previa que o direito a moradia precederia e predominaria sobre o direito de propriedade (FOLHA DE S. PAULO, 1987).

Desse modo, mesmo que o direito à moradia tenha tardado a ganhar estatuto constitucional, ele já era um direito socialmente construído e que integrava o ordenamento brasileiro, cuja efetivação era uma obrigação do Estado por força da ratificação do Pidesc e do dispositivo do § 2º do art. 5º da Constituição. É certo que a elevação do direito à moradia ao texto constitucional confere maior destaque e legitimidade a esse direito, mas, mesmo antes disso, ele já deveria figurar entre as prioridades da ação estatal pelos compromissos firmados com a sociedade brasileira (por meio da Constituição) e a comunidade internacional (por meio do Pacto).⁷

O problema da falta de moradia, entretanto, persistiu e agravou-se ao longo dos anos. Para fazer frente a essa realidade, a articulação popular em torno de movimentos de luta pelo direito à moradia também foi crescendo, tendo a cidade de São Paulo como o principal centro aglutinador dessas mobilizações.

O movimento mais antigo é a União dos Movimentos de Moradia (UMM), que, em 1987, se organizou sob influência das Pastorais da Moradia e das Comunidades Eclesiais de Base e, a partir

⁶ A implementação do direito à moradia também está sujeita ao escrutínio do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que verifica não apenas as obrigações juridicamente vinculantes, mas também os compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado no campo dos direitos humanos. Quanto ao direito à moradia, enquadram-se aqui a Estratégia Global para Abrigo (1987), as declarações das conferências Habitat (Vancouver (1976), Istambul e Agenda Habitat (1996), Quito e Nova Agenda Urbana (2016)) e a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

⁷ Dos 18 principais tratados internacionais sobre direitos humanos (9 tratados e 9 protocolos facultativos), o direito à moradia encontra amparo em 12 deles (7 tratados e 5 protocolos facultativos, estes relativos ao recebimento e apuração de denúncias). Em sua plenitude, seu monitoramento cabe ao Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais, órgão responsável pelo acompanhamento da efetivação do Pidesc. Em relação aos aspectos de privacidade e inviolabilidade do domicílio, o monitoramento cabe ao Comitê de Direitos Humanos, vinculado ao PIDCP. No que diz respeito às interfaces com grupos específicos, sua supervisão recai sobre o Comitê sobre a eliminação da discriminação racial, o Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher, o Comitê para os Direitos da Criança, o Comitê para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias, o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e sobre a Organização Internacional do Trabalho.

de 1992, ganhou caráter nacional ao se articular com a Central dos Movimentos Populares (CMP) (TATAGIBA *et. al.*, 2012).⁸

Na década de 1990, com o avanço da globalização e das políticas neoliberais que foram adotadas pelos governos brasileiros na época, foi articulado um dos movimentos de moradia mais importante da atualidade brasileira: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Esse movimento surge no interior do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) durante a Marcha Popular Nacional de 1997, que teve como intuito articular as pautas do campo com as da cidade. Naquele momento, ocorreu a primeira ocupação de terreno urbano em Campinas – SP, no interior do Estado de São Paulo. A partir de 2000, o movimento já possuía uma sólida base social e articulava-se com diferentes movimentos urbanos de outras capitais do país, como Rio de Janeiro e Recife (GOULART, 2011).

As lutas desses movimentos foram muito importantes para manter acesa a força da pauta do direito à moradia e para o reconhecimento desse direito na Constituição de 1988, no art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 26 em 2000, e para a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). De todo modo, a ausência de implementação da reforma urbana prevista pelo estatuto conduziu a um agravamento da precariedade das condições de moradia.

Para enfrentar essa questão, o governo federal lançou, em março de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida, que se tornou uma das marcas da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT).⁹ Posteriormente, em resposta às pressões dos movimentos sociais, o programa passou a contar com uma modalidade Entidades, a qual possibilitava a contratação da construção de casas por meio de cooperativas e de movimentos sociais (NEXO, 2018).

Desse modo, a organização promovida pelas pessoas que são excluídas socialmente pela estrutura econômica desigual brasileira revela a expressão de um direito à moradia como condição básica de uma vida digna na cidade, algo que deve ser sobreposto ao próprio direito de propriedade que não pode ser reconhecido sem o efetivo exercício de sua função social. O sentido do direito à moradia, como revela a teoria do Direito Achado na Rua, para que alcance o valor de justiça social, seja no âmbito nacional ou internacional, deve ser construído permanentemente com a participação e articulação dos movimentos populares por moradia (LYRA FILHO, 1995).

Dessa forma, há no direito internacional e no direito interno um vasto amparo para o direito à moradia. A garantia desse direito, entretanto, em que pese ser uma obrigação do Estado perante a sociedade nacional e a comunidade internacional, está longe de ser alcançada. A pressão social e a luta política são fundamentais para tornar esse direito realidade; nesse sentido, a existência de amplo

⁸ “A UMM integra redes nacionais (União Nacional Por Moradia Popular, Fórum da Reforma Urbana) e internacionais de luta pela moradia (Habitat International Coalition América Latina, Secretaria Latinoamericana Vivienda Popular, Rede Mulher e Habitat). Além da UMM e das organizações de movimentos que a compõem, nos anos 2000, outra organização articuladora se consolida: a Frente de Luta por Moradia (FLM), que surge oficialmente em 2004 e congrega organizações de movimentos “dissidentes” de organizações que compõem a UMM” (TATAGIBA *et al.*, 2012, p. 404).

⁹ O Ministério das Cidades vinha então formulando juntamente com a sociedade civil um Plano Nacional de Habitação (Planhab). O estouro da crise internacional de 2008, entretanto, gera a demanda por medidas anticíclicas que pudessem sustentar a geração de emprego e a atividade econômica. Nesse contexto, o Ministério da Fazenda, dialogando com o setor da construção civil, criou o MCMV sem a participação do Ministério das Cidades e ignorando os debates e formulações em torno do Planhab (BONDUKI, 2014).

arcabouço legal que sustente o direito à moradia pode servir como importante ativo nessa disputa. A previsão de mecanismos de monitoramento da implementação do direito nos tratados internacionais também pode ser instrumentalizada pelos movimentos para denunciar violações e exercer pressão sobre os governos para que ajam e cumpram suas obrigações. É na luta política que a norma se faz direito.

Bibliografia

ALSTON, Philip; QUINN, Gerard. The nature and scope of States parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 9, n. 2, may, 1987. p. 156-229.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social*. V. 1. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

CRAVEN, Matthew. History, pre-history and the right to housing in international law. In: LECKIE, Scott (editor). *National Perspectives on Housing Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. *Propostas de iniciativa popular aceleram coleta de assinaturas*, 21 jun. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/135803/Junho87%20-%200791.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 nov. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil – 2015: resultados preliminares*. Belo Horizonte, 2017.

GOULART, Débora Cristina. Do barracão à nacionalização: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST como proposta de poder popular e resistência ao neoliberalismo. I Simpósio Trabalhadores e a Produção Social. *Anais Eletrônicos*. Flakô, Sumaré-SP, de 19 a 21 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.simposioproducaosocial.org.br/Trabalhos/401.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

HIC-AL. *Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)*. Disponível em: <http://hic-al.org/historia/>. Acesso em: 21 nov. 2018.

LECKIE, Scott. *From housing needs to housing rights: an analysis of the right to adequate housing under international human rights law*. London: International Institute for Environment and Development, 1992.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito?* 12. reimpr. da 17. ed. 1995 (Coleção Primeiros Passos; 62). São Paulo: Brasiliense, 2005.

MECHLEM, Kerstin. Treaty bodies and the interpretation of human rights. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 42, 2009. p. 905-947

MTST. *Frente de Resistência Urbana: um novo espaço de integração das lutas no continente*. 10/12/2017. Disponível em: <http://www.mtst.org/mtst/frente-de-resistencia-urbana-um-novo-espaco-de-integracao-das-lutas-no-continente/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NEXO. *Duas análises sobre o papel do MTST na agenda política atual*, 23 jan. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/23/Duas-an%C3%A1lises-sobre-o-papel-do-MTST-na-agenda-pol%C3%ADtica-atual>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PLATAFORMADH. *Histórico*. Disponível em: <http://www.plataformadh.org.br/quem-somos/historico/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. *Ocupar, reivindicar, participar*: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 18, n. 2, nov., 2012. p. 399 - 426.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). *Urbanization and Development: emerging futures*. Nairobi: United Nations, 2016.

