IVAN TAMAKI MONTEIRO DE CASTRO

O desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional e sua previsão e efetivação no Brasil

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Dalmo de Abreu Dallari

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

IVAN TAMAKI MONTEIRO DE CASTRO

O desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional e sua previsão e efetivação no Brasil

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob orientação do Prof. Titular Dr. Dalmo de Abreu Dallari.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2018

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Tamaki Monteiro de Castro, Ivan
O desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional e sua previsão e efetivação no Brasil / Ivan Tamaki Monteiro de Castro ; orientador Dalmo de Abreu Dallari -- São Paulo, 2018.

116 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Direitos Humanos. 2. Direito à moradia. I. de Abreu Dallari, Dalmo, orient. II. Título.

RESUMO

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de. O desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional e sua previsão e efetivação no Brasil. 2018. XX páginas. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, janeiro de 2018.

A presente dissertação tem por objetivo analisar o desenvolvimento do marco normativo do direito à moradia no direito internacional e sua recepção no Brasil. Para tanto, foi utilizada pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque metodológico qualitativo. A pesquisa documental foi realizada por meio de levantamento e análise de documentos oficiais (tratados, convenções, declarações, leis, decretos), bem como de publicações governamentais e de organismos internacionais. Com isso, buscou-se compreender como ocorreu a transformação do direito à moradia no ordenamento jurídico internacional, para, posteriormente, analisar o movimento de internalização desse direito no ordenamento pátrio.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Direito à Moradia.

ABSTRACT

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de. The development of the right to housing in international law and its recognition and fulfillment in Brazil. 2018. XXX pages. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, January of 2018.

This dissertation aims to analyze the development of the normative framework of the right to housing in international law and its reception in Brazil. For that, bibliographical and documentary research was used, with a qualitative methodological approach. Documentary research was conducted through the collection and analysis of official documents (treaties, conventions, declarations, pieces of legislation, decrees), as well as publications by governments and international organizations. The aim of this study was to understand how the transformation of the right to housing occurred in the international legal order, in order to analyze afterwards the movement of its internalization in the Brazilian legal order.

Keywords: Human Rights. Right to Housing.

LISTA DE SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDTM	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias
CEDM	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEDR	Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial
CG	Comentário Geral
CPCD	Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência
CRE	Comissão de Relações Exteriores
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CRER	Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EM	Exposição de Motivos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
SF	Senado Federal
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO 1 – O DIREITO À MORADIA NO DIREITO INTERNACIONAL 15

Da Carta da ONU à Declaração Universal dos Direitos Humanos 17
A moradia na proteção de civis e de refugiados 20
Direito à moradia na Organização Internacional do Trabalho 23
Não-discriminação e direito à moradia 30
Os pactos internacionais de direitos humanos 32
Habitat I 36
Mulheres, não-discriminação e direito à moradia 40
Ano internacional do abrigo para os sem-teto e a Estratégia Global para Abrigo 41
As crianças e o direito à moradia 43
Trabalhadores migrantes e direito à moradia 46
O Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais e o delineamento do direito à moradia 47
Habitat II e a Agenda Habitat 51
Pessoas com deficiência e o direito à moradia 54
Povos indígenas e direito à moradia 56
Habitat III e a Nova Agenda Urbana 58
Algumas considerações 60

CAPÍTULO 2 – A INTERNALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL 65

Declaração Universal dos Direitos Humanos 65
Convenção de Genebra de 1949 66
Convenção relativa ao estatuto dos refugiados 67
Convenções e recomendações da OIT 70
Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial 74
Pactos internacionais de direitos humanos 75
Direito à moradia na Constituição de 1988 84
Algumas considerações 93

CONSIDERAÇÕES FINAIS 95

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 102

INTRODUÇÃO

No campo dos direitos sociais, há uma significativa massa crítica do direito à educação, ao passo que a temática do direito à moradia, pelo menos no plano nacional, conta com menos estudos. Existe, não se pretende negar, importante produção acadêmica sobre moradia nos campos da arquitetura e do urbanismo, porém sua interface com os direitos humanos aparece de modo mais restrito. Esta observação pode ser constatada, entre outros, por meio de busca de palavras-chave como "direito à educação", "direito à moradia", "moradia" e "habitação" no Portal de busca integrada do Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade de São Paulo e no Banco de periódicos da Capes.

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, estudo da Fundação João Pinheiro (2017) mostra que em 2015 havia um déficit de mais de 6 milhões de unidades habitacionais. Frente a esse cenário, compreender em que consiste o direito à moradia e como ele se desenvolveu pode contribuir para enfrentar essas enormes carências habitacionais.

O surgimento do direito à moradia tem na criação da Organização das Nações Unidas (ONU) importante elemento que deu condições para que ele pudesse ser promovido e adotado por diversos países no sistema internacional, razão pela qual cabem algumas palavras sobre o surgimento daquela organização internacional.

A experiência coletiva traumática resultante de dois grandes conflitos internacionais no intervalo de uma geração fez com que os Estados buscassem organizar o sistema internacional de modo a garantir a paz e a segurança coletiva (VAÏSSE, 2011). Desse impulso, surgiu a ONU, cuja tônica deveria ser a promoção da solução pacífica das controvérsias e a cooperação internacional (art. 1, itens 1 e 2 da Carta da ONU[1]) no relacionamento entres os Estados. Esta cooperação, cuja finalidade seria "criar condições de estabilidade e bem-estar" (art. 55 da Carta da ONU), favoreceria "o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (art. 55, alínea "c" da Carta da ONU).

A criação da ONU marca a internacionalização em sentido estrito dos direitos humanos (RAMOS, 2014)[2], embasando a instituição de um regime de promoção e proteção

1 Promulgado pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.

2 A internacionalização em sentido amplo, enquanto propagação de normas de direito internacional, teria ocorrido anteriormente, a partir do século XIX (RAMOS, 2014). Diferentes autores destacam distintos

dos direitos humanos, o qual viabilizou a adoção de sucessivas resoluções e a assinatura de tratados tendentes a expandir a cobertura dos direitos humanos.

Nesse contexto, destaque-se a assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. A DUDH explicita o conceito de direitos humanos mencionado na Carta da ONU e enuncia uma série de direitos e liberdades cujo respeito seria fundamental para que fosse garantida a dignidade dos seres humanos, que, por sua vez, seria "o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (preâmbulo da Declaração). Na medida em que é resultado da vontade soberana dos Estados, que se comprometem a respeitar esses direitos e a promover seu reconhecimento e observância internacional, a DUDH marca o fim—para alguns autores, pelo menos—do debate especulativo acerca do fundamento dos direitos humanos (BOBBIO, 2004).

No que diz respeito ao objeto deste estudo, a DUDH prevê, no art. 25 (1), que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis..." (grifou-se).

Posteriormente, aprofundando os direitos previstos na DUDH, foram adotados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966[3]. A natureza de tratados internacionais os dota de força vinculante mais evidente do que aquela da DUDH, que não é tratado, mas declaração adotada no âmbito da Assembleia Geral da ONU[4].

Quanto ao direito à moradia, o PIDCP 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" (grifou-se).

O PIDESC, por sua vez, reconhece, em seu art. 11 (1), "o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação,

---

movimentos que teriam caracterizado esse processo. Ramos (2014), por exemplo, destaca o combate à escravidão, a proteção dos direitos dos estrangeiros, o direito humanitário, a proteção de minorias promovida pela Liga das Nações e a proteção dos direitos trabalhistas pela Organização Internacional do Trabalho. Piovesan (2010), por sua vez, enfatiza o papel do direito humanitário, da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho. Já Comparato (2008) destaca o direito humanitário, a luta contra a escravidão e a regulação dos direitos dos trabalhadores assalariados. De qualquer modo, parece haver acordo entre os autores que a criação da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos constituem um momento qualitativamente superior em relação ao movimento de internacionalização anterior dos direitos humanos.

3 Promulgados, respectivamente, pelos Decretos nº 592 e 591, ambos de 6 de julho de 1992.

4 RAMOS (2014) identifica três vertentes teóricas acerca da força vinculante da DUDH: i) possui força vinculante por constituir interpretação autêntica do termo "direitos humanos", previsto na Carta da ONU; ii) possui força vinculante por representar o costume internacional e iii) constitui conjunto de normas não vinculantes, objetivando orientar a ação dos Estados.

vestimenta e *moradia adequadas*, assim como a uma melhoria continua de suas condições de vida" (grifou-se). 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 civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O direito à moradia foi refinado por meio de manifestações do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, corpo de especialistas independentes criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC)[5] para monitorar a implementação do PIDESC pelos Estados-membros. O Comentário Geral nº 4 (CG nº 4) daquele comitê, por exemplo, estabelece que o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira restritiva (no sentido de apenas abrigo), mas deve ser entendido como o direito a viver em segurança, paz e com dignidade (parágrafo 7), uma vez que ele está intimamente ligado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que embasam o PIDESC.

O CG nº 4 lança luz acerca da questão da adequabilidade, fundamental para compreender o que constituiria uma moradia adequada, núcleo do direito previsto no art. 11 (1) do PIDESC. Nesse sentido, o direito à moradia adequada 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).

Ademais, outros tratados internacionais possuem previsões atinentes ao direito à moradia, dentre os quais destacamos: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), 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).

Além dos instrumentos acima citados, o direito à moradia adequada figurou nos debates—materializando-se nas respectivas declarações e planos de ação—das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I, II e III)[6],

5 Resolução 1985/17, de 28 de maio de 1985.

6 De modo geral, as declarações reafirmam o compromisso dos Estados com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Aspectos particulares sobre da evolução do direito à moradia

realizadas em Vancouver (1976), Istambul (1996) e Quito (2016).

O quadro da promoção do direito à moradia adequada no âmbito internacional conta ainda com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

Para que seja possível passar da previsão dos direitos humanos para sua efetiva proteção, faz-se necessário que as normas de direito internacional dos direitos humanos sejam plenamente integradas no ordenamento jurídico interno (PIOVESAN, 2010). No que diz respeito particularmente aos direitos sociais, sua efetivação depende ainda de uma ação positiva do Estado, ao qual dá-se o nome de política pública (HÖFLING, 2001). No Brasil, este processo ocorreu por meio da incorporação de tratados internacionais, pela elaboração de normas e pela implementação de políticas públicas tendentes a efetivar o direito à moradia adequada.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 6º, estabelece a moradia como direito social. Note-se que o direito à moradia não figurava no texto original, promulgado em 1988, tendo sido adicionado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

A previsão do direito à moradia na Constituição não é desprovida de consequência. A própria CF/88 estabelece que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (art. 5º, parágrafo 1º). Segundo Sarlet:

> "De qualquer modo, com a recente inclusão no rol dos direitos fundamentais sociais, a possível controvérsia quanto ao reconhecimento inequívoco no plano constitucional de um direito à moradia resta superada. Se o direito à moradia, pelos motivos já apontados, não chega a ser propriamente um "novo direito" na nossa ordem jurídico-constitucional, por certo a sua expressa positivação, ainda mais no mesmo plano dos demais direitos sociais básicos nominados no art. 6, da CF, lhe imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz com a sua eficácia e efetividade, pressupondo-se, à evidência, uma concepção de Constituição que, mesmo reconhecendo – com Luís Roberto Barroso—que o direito (e também o direito constitucional) não deve normatizar o inalcançável—nem por isso deixa de assegurar a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais." (SARLET, 2008, s/p)

---

adequada no contexto das conferências serão analisados ao longo do desenvolvimento do trabalho.

A consagração do direito à moradia na Constituição possibilita que sejam utilizados remédios constitucionais nos casos de sua não efetivação. Um levantamento preliminar sobre a questão, entretanto, parece indicar que a discussão judicial acerca da matéria concentra-se no aspecto negativo do direito à moradia (SARLET, 2008). Para a garantia do direito à moradia faz-se necessária a formulação de demandas—políticas[7] e judiciais—também centradas no aspecto positivo deste direito.

No tocante às responsabilidades pela efetivação do direito à moradia, a CF/88 estabelece a partilha das competências entre os respectivos entes federativos. Assim, compete à União "instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, inc. XX). A promoção de "programas de construção de moradia e melhoria das condições de habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, inc. IX), por sua vez, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O presente estudo justifica-se, primeiramente, pela dimensão social da carência de moradia adequada no País. Com base nos dados colhidos pela pesquisa nacional por amostra de domicílios (Pnad) de 2015, estima-se o déficit habitacional[8] em mais de 6 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017). O déficit vem crescendo, com aumento significativo nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, o que acabou por impactar os resultados dos respectivos estados nas estatísticas.

O déficit habitacional evidencia, ainda, um forte aspecto da desigualdade social que ainda marca a sociedade brasileira:

> "Em 2012, aproximadamente 74% do déficit era composto por famílias em domicílios com renda de até três salários mínimos, um aumento de 4%, se comparado aos valores observados em 2007. Houve redução para as demais faixas: (i) o estrato com renda domiciliar entre três e cinco salários mínimos apresentou redução de 11,5% no período; (ii) no de renda domiciliar entre cinco e dez salários mínimos houve um decréscimo de cerca de 10% na sua participação do déficit; e, (iii) o de renda domiciliar acima de dez salários mínimos reduziu sua participação

7 Isso parece ser verdadeiro sobretudo se considerado o amplo espectro de medidas necessárias para a efetivação do direito à moradia adequada (tendo em mente as diretrizes da CG nº 4) e a realidade brasileira de desigualdade e concentração fundiária (MARICATO, 2011).

8 Segundo metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro—e adotada pelo Ministério das Cidades—, o déficit habitacional considerada quatro componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados (BRASIL, 2011).

> em cerca de 30% no período. Isto reitera que o déficit continua sendo majoritariamente dos domicílios que estão no estrato de renda mais baixo. ” (FURTADO, KRAUSE e LIMA NETO, 2013, p. 5)

O quadro apresentado quando se considera apenas o déficit habitacional, no entanto, parece subestimar a carência de moradia no Brasil, uma vez que a metodologia utilizada não considera a ausência de saneamento básico, elemento constitutivo do direito à moradia adequada. Segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base em dados de 2006 e considerando apenas as áreas urbanas, são 14,2 milhões de pessoas não possuem água canalizada, 34,5 milhões sem esgoto por rede ou fossa séptica e 4,4 milhões de pessoas sem coleta de lixo (WEGRZYNOVSKI, 2008).

Ademais, recorde-se que o Brasil rege-se em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inc. II da CF/88). Em consonância com este princípio, o Brasil, como procuramos demonstrar anteriormente, assumiu diversos compromissos internacionais no sentido de promover a efetivação do direito à moradia adequada. Nesse sentido, este estudo pode contribuir para compreender em que medida o País está cumprindo com seus deveres em uma seara de relevante repercussão socioeconômica.

Ao longo deste trabalho, procuraremos analisar a transformação do reconhecimento internacional do direito à moradia e sua recepção no âmbito nacional. Para que esses objetivos sejam alcançados, pretendemos identificar e estudar os tratados e demais instrumentos normativos acerca da matéria no âmbito internacional, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), bem como levantar e analisar os mecanismos de incorporação do direito à moradia no âmbito nacional.

Por meio de recurso a fontes secundárias, buscar-se-á fornecer elementos de contextualização histórica dos momentos de adoção dos instrumentos de previsão do direito à moradia. Não temos a pretensão de buscar um sentido profundo na adoção desses intrumentos, como o faz, por exemplo Murphy (2014), que identifica no desenvolvimento do sistema internacional no século XX a criação de condições para a expansão do capitalismo industrial. Esse aprofundamento analítico poderá ser objeto de agenda de pesquisa futura, a ser desenvolvida no prosseguimento do percurso na pós-graduação.

Para que seja possível atingir os objetivos deste projeto, optouu-se por instrumentos inerentes à metodologia qualitativa de pesquisa (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008). Esta abordagem parece a mais adequada para que a análise não seja restritiva, unidimensional, mas abarque conhecimentos de outras Ciências Sociais (Sociologia, Política, História,

Urbanismo) que não apenas o Direito, haja vista "a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação entre o pesquisador e o que é estudado, e as limitações situacionais que influenciam a investigação" (DENZIN e LINCOLN, 2006, p. 23).

Ciente de que a pesquisa qualitativa é denominação que abarca diversas concepções, possibilidades de análise, abordagens e métodos investigativos, selecionamos os instrumentos que nos parecem mais apropriados para a compreensão de fenômenos eminentemente sócio-históricos (SANTOS, 1989). Para tanto, seguimos um enfoque interpretativo, buscando compreender as manifestações sob perspectiva de análise histórica e crítica social.

No desenvolvimento da pesquisa, inicialmente, procedeu-se à revisão bibliográfica, que compreendeu levantamento e estudo de publicações (livros, artigos científicos, teses, dissertações, relatórios e documentos oficiais) acerca dos objetos da presente pesquisa. A revisão bibliográfica informou o estado da arte nas discussões acerca do desenvolvimento, previsão e efetivação dos direitos humanos, contribuindo para estabelecer o quadro teórico em que procuraremos localizar a transformação do direito à moradia. Como apontam Deslauriers e Kérisit (2008, p. 41), "à medida que progride a teorização enraizada, a revisão bibliográfica fornece as construções teóricas, categorias e propriedades que servem para organizar os dados e descobrir novas relações entre teoria e mundo real".

Além da revisão bibliográfica, realizou-se pesquisa documental por meio do levantamento e análise de documentos oficiais (tratados, convenções, declarações, leis, decretos), bem como de publicações governamentais e de organismos internacionais. Da análise dos documentos levantados buscamos compreender e descrever como ocorreu a transformação do direito à moradia no ordenamento jurídico internacional, bem como apontar alguns elementos do contexto em que se deu a adoção daquele instrumento Posteriormente, procuraremos analisar o movimento de internalização desse direito no ordenamento pátrio.

Para efeito de delimitação dos objetivos da pesquisa, o levantamento da transformação do direito à moradia no âmbito internacional partirá da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o que se justifica pelo fato de a Declaração ser o primeiro documento de ampla aceitação a estabelecer direitos que deveriam ser seguidos pelos Estados pactuantes (BOBBIO, 2004). Esse marco acaba por balizar também o ponto de partida para a análise da incorporação dos tratados no âmbito nacional.

Uma vez composto o quadro da transformação e previsão do direito à moradia no âmbito internacional e nacional, procuraremos confrontar esse marco legal com alguns

dados sobre a situação da moradia no País para tentar entender como anda a efetivação desse direito.

Capítulo 1 – O direito à moradia no direito internacional

Pretende-se, neste capítulo, traçar a trajetória do direito à moradia no sistema jurídico internacional. Para tanto, buscaremos identificar e descrever os instrumentos internacionais voltados para esse direito (declarações, resoluções, tratados), com foco naqueles produzidos no âmbito do sistema das Nações Unidas. Além de enfatizar a parte substantiva do instrumento que lida com o direito à moradia, procuraremos destacar o tipo de obrigação que recai sobre o Estado em relação àquele direito.

Todos os direitos humanos—sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais—implicam determinada ação do Estado para sua efetivação (DONNELLY, 2003). Muitos desses direitos possuem uma dimensão de efetivação em que a relação interpessoal possui peso importante—o direito à vida e a não ser submetido à tortura, por exemplo, implicam, além de determinado comportamento do Estado, a observação de condutas individuais para que sejam respeitados. No caso do direito à moradia, ainda que haja uma dimensão que abarque a relação interpessoal—a entre locador e locatário, por exemplo—sua implementação depende em grande medida da ação estatal, razão pela qual o alcance das obrigações do Estado para com esse direito será considerado ao longo da exposição.

Do ponto de vista da apresentação do texto, a seleção e análise dos instrumentos poderia seguir, grosso modo, duas maneiras: uma ordem cronológica ou um agrupamento por tipo de documento (tratados, declarações de conferências internacionais, manifestações de agências especializadas etc.). Para este trabalho, optamos pela exposição conforme a ordem temporal dos eventos—à exceção do desenvolvimento do direito à moradia no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, para efeito de clareza da exposição. Este procedimento parece o mais adequado a identificar tendências no processo de desenvolvimento do direito à moradia, quando determinadas formulações se acumulam ao longo do tempo e reaparecem, por vezes, nos demais instrumentos posteriores. A exposição segundo a ordem cronológica permite também que as considerações do contexto histórico, social e econômico em que foram adotados os documentos analisados sejam mais facilmente apreendidas. Uma organização tipológica teria seus méritos próprios, porém não nos parece ser a mais apropriada para os objetivos deste trabalho.

A escolha dos instrumentos internacionais teve como ponto de partida a identificação daqueles comumente citados pela bibliografia como fundamentais para a constituição do direito à moradia (ALFONSIN e FERNANDES, 2014; CRAVEN, 2003;

LECKIE, 1992; OHCHR, 2014; UN-HABITAT, 2002a, 2002b, 2005). Com base nessas referências, foram selecionados os seguintes documentos:

1) Tratados:
    a) Carta da ONU (1945);
    b) Convenção de Genebra IV (1949);
    c) Convenção relativa ao estatuto dos refugiados (1951);
    d) Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho (1957);
    e) Convenção nº 110 da OIT (1958);
    f) Convenção nº 117 da OIT (1962);
    g) Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965);
    h) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e seu Protocolo Facultativo (2008);
    i) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e seu Protocolo Facultativo ao PIDCP (1966);
    j) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e seu Protocolo Facultativo à CEDM (1999);
    k) Convenção nº 161 da OIT (1985);
    l) Convenção nº 169 da OIT (1989);
    m) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e seu Protocolo Facultativo (2011);
    n) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990);
    o) Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) e seu Protocolo Facultativo (2007);
2) Declarações:
    a) Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948);
    b) Declaração de Vancouver e Plano de Ação (1976);
    c) Declaração de Istambul e Agenda Habitat (1996);
    d) Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007);
    e) Declaração de Quito e Nova Agenda Urbana (2016);

3) Resoluções:
   a) Recomendação nº 115 da OIT (1961);
   b) Resolução 37/221 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Ano Internacional para o abrigo dos sem-tetos (1982);
   c) Resolução 42/191 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre a Estratégia Global para Abrigo no ano 2000 (1987);
   d) Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1991);
   e) Comentário Geral nº 7 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1997).

A seleção de instrumentos abrange o período entre 1948 e 2016. Os documentos são apresentados em seus traços gerais, apontando seus objetivos e elementos de seu contexto de adoção—com apoio de literatura secundária—, em seguida são descritas as passagens que tratam do direito à moradia e das obrigações do Estado para com ele. Ao final do capítulo oferecemos algumas considerações para compreender a trajetória do direito à moradia no direito internacional.

Da Carta da ONU à Declaração Universal dos Direitos Humanos

O primeiro marco jurídico do direito à moradia no direito internacional encontra-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948 (LECKIE, 1992). Para compreender o contexto da adoção daquele instrumento, entretanto, devemos voltar nossa atenção primeiramente para a Carta das Nações Unidas (1945).

Adotada na Conferência de São Francisco, o instrumento fundador da ONU versa sobre a organização e funcionamento da entidade e não dá tratamento pormenorizado aos direitos humanos. A Carta aponta a importância dos direitos humanos e sua promoção (preâmbulo e art. 1°, parágrafo 3°), "o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (art. 55, alínea "c") e confere atribuições para que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) fomentasse seu respeito (art. 62, parágrafo 2°), bem como estabelecesse comissões para a proteção dos direitos humanos (art. 68).

Normand e Zaidi (2008) apontam a inclusão tardia dos direitos humanos no

processo de elaboração da Carta na Conferência de Dumbarton Oaks[9] (1944), cujo centro político girava em torno de outras questões (soberania e não interferência em assuntos domésticos), e destacam a linguagem frágil—promover, ao invés de, por exemplo, salvaguardar, proteger, garantir, implementar—, que sinaliza pouco em termos de obrigações concretas por parte dos Estados. A despeito de limitações, a Carta prepara o terreno para a elaboração e adoção da DUDH.

Antes de expressamente previsto como direito humano, a questão da moradia já aparece em resolução adotada na 1ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1946, ilustrando o clima geral de preocupação com a situação das populações por conta dos horrores e da devastação provocados pela 2ª Guerra Mundial. Adotada em 14 de dezembro daquele ano, a resolução 53 (I), que tratava de moradia e planejamento urbano, levando em consideração a "magnitude e gravidade dos problemas de moradia em várias partes do mundo", decidiu recomendar ao ECOSOC que aprofundasse o estudo dos problemas habitacionais, atentando para a organização e unificação da troca internacional de experiências, particularmente sobre os princípios de planejamento urbano, técnicas construtivas e aspectos legais, legislativos, climáticos, econômicos e financeiros da moradia. A Resolução considera, ainda, a realização de uma conferência internacional de especialistas para opinar sobre a criação de um mecanismo internacional para agregar essas informações e estabelecer diretrizes para pesquisas sobre materiais e técnicas construtivas.

O fato de já em seu primeiro ano a AGNU adotar uma resolução que trate sobre moradia sugere a importância conferida à matéria pelos Estados-membros—cabe frisar, outras questões igualmente importantes não foram objeto direto de resolução ao longo daquela primeira sessão, caso do direito à educação, por exemplo.

A Comissão de Direitos Humanos, estabelecida pelo ECOSOC com base nos poderes conferidos pela Carta da ONU, receberia a incumbência de elaborar uma carta internacional de direitos humanos, em consonância com o clima político da época, que impulsionava a adoção de tal instrumento (cf. MORSINK, 1999). A DUDH explicita o conceito de direitos humanos mencionado na Carta da ONU e enuncia uma série de direitos e liberdades cujo respeito seria fundamental para que fosse garantida a dignidade dos seres humanos, que, por sua vez, seria "o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo" (preâmbulo da Declaração). A Declaração merece destaque na medida em que

[9] Encontro realizado entre agosto e outubro de 1944 em Washington, nos Estados Unidos, que reuniu as potências aliadas e discutiu a manutenção da paz e a segurança internacional no pós-guerra por meio da criação de uma organização internacional que substituisse a Liga das Nações (VAÏSSE, 2011).

é resultado da vontade soberana dos Estados, que se comprometem a respeitar esses direitos e a promover seu reconhecimento e observância internacional[10].

O direito à moradia apareceu no rascunho proposto por Humphrey para o que viria a ser a DUDH e foi mantido, até sua versão final, em especial pela insistência da delegação da União Soviética, que chegou até a propor um parágrafo separado para esse direito (MORSINK, 1999). Uma proposta de redação feita pelo American Law Institute, e encaminhada pela delegação do Panamá, também previa esse direito, que, à época, já aparecia de alguma maneira nas constituições de 10 países latino-americanos e da Iugoslávia (MORSINK, 1999).

Em sua redação definitiva, a DUDH prevê, no art. 25 (1), que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis..." (grifo nosso).

Os direitos previstos na Declaração, extensíveis a toda pessoa humana pelo simples fato de ser humano—e, portanto, sendo "iguais em dignidade e direitos" (art. 1°)—, conformam um "ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações", por meio da "adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos" (preâmbulo). A redação adotada admite que os direitos previstos não são plenamente observados em lugar nenhum, mas são um objetivo que deve fazer parte integrante da agenda dos Estados, os quais, contando com a cooperação internacional, devem sempre adotar medidas que paulatinamente possam ampliar e aprofundar o escopo da proteção dos direitos humanos.

A Declaração marca o momento em que, por acordo entre os Estados participantes, direitos humanos fundamentais passam a merecer proteção universal, reforçando a obrigação já presente no art. 55 (c) da Carta da ONU.

Ainda que de maneira indireta, também pode-se considerar que o direito à moradia esteja resguardado no art. 22 da Declaração, que assegura a toda pessoa o direito à segurança social e à realização dos direitos sociais indispensáveis à sua dignidade. Do mesmo modo, o art. 28 assevera o direito à uma ordem social e internacional em que os direitos previstos na Declaração possam ser plenamente realizados.

---

10 Há intenso debate acadêmico acerca dos fundamentos, origem e validade dos direitos humanos. Sem desconhecer a validade intelectual desses debates, mas adotando o ponto de vista da efetivação dos direitos humanos, concordamos com a posição de Bobbio (2014), segundo a qual a DUDH, na medida em que é resultado da vontade soberana dos Estados, marca o fim do debate especulativo acerca dos fundamentos desses direitos.

O direito à moradia não ganhou—ao contrário de outros direitos, sobretudo aqueles de tipo civis e políticos, como o direito à vida (art. 3°), direito à liberdade de opinião e expressão (art. 19) ou direito à liberdade de reunião (art. 20)—um artigo específico na Declaração, aparecendo no bojo do direito a um determinado padrão de vida. A literatura parece divergir acerca da interpretação desse fato: Normand e Zaidi (2008) apontam a inserção subordinada dos direitos econômicos, sociais e culturais no texto e criticam o ranqueamento filosófico implícito e prático dos direitos humanos na Declaração. Morsink (1999), por outro lado, minimiza a questão, destacando a interrelação entre os direitos e seus respectivos artigos, bem como a unidade orgânica do texto.

A formulação do direito à moradia, assim como dos demais direitos que figuram na Declaração, ficaria restrita à enunciação de um princípio, sem força vinculante evidente[11] e carente de medidas de implementação[12]. No processo de elaboração da DUDH, foi debatida a questão do instrumento adequado (declaração ou convenção) e, por forte resistência dos Estados Unidos e da União Soviética a adotarem mecanismos que sujeitassem suas políticas domésticas a escrutínio, optou-se pela divisão em três caminhos: uma declaração de princípios, uma convenção legalmente vinculante e um instrumento acerca de medidas de implementação; sendo a primeira para adoção imediata, enquanto os outros dois deveriam vir posteriormente (MORSINK, 1999; NORMAND e ZAIDI, 2008).

A moradia na proteção de civis e de refugiados

Até que fosse aprovado um tratado internacional geral de direitos humanos (que tomaria a forma dos dois pactos internacionais), o direito à moradia apareceria em uma série de convenções específicas, garantindo o direito à moradia para, entre outros, populações afetadas por conflitos armados, refugiados e trabalhadores. Voltemos nossa atenção agora para esses instrumentos e os contornos assumidos pelo direito à moradia nesses contextos particulares.

Em 12 de agosto de 1949, a Convenção de Genebra relativa à proteção de civis em

11 Adotada como uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, não há consenso sobre a força vinculante da DUDH; Ramos (2014) identifica três vertentes teóricas acerca da questão: i) possui força vinculante por constituir interpretação autêntica do termo "direitos humanos", previsto na Carta da ONU; ii) possui força vinculante por representar o costume internacional e iii) constitui conjunto de normas não vinculantes, objetivando orientar a ação dos Estados. Esta última vertente foi a que orientou a posição das duas superpotências quando da opção pela adoção de uma declaração e não, já naquele momento, de um instrumento mais robusto, que previsse obrigações e medidas de implementação.

12 Na 94ª reunião do 3° Comitê da AGNU (A/C.3/SR.94) foi decidido que não haveria referência a obrigações dos Estados em implementar os direitos previstos na declaração.

tempos de guerra[13] (Convenção de Genebra IV) foi adotada à luz das atrocidades que acometeram as populações civis ao longo da última guerra mundial, conflito esse que tomou contornos de guerra total, não diferenciando civis das forças armadas (PICTET, 1958). Ainda que a convenção tenha um destinatário particular de suas medidas de promoção e proteção de direitos—a população civil afetada pelo conflito armado—, vale a pena abordar as medidas que podem ser associadas ao direito à moradia, sobretudo pois, naquele momento, esse direito carecia de contornos mais específicos, repousando apenas em sua promoção ensejada pela DUDH.

A Convenção, entre outras previsões, possui enunciados que pretendem resguardar, em certa medida, o direito à moradia da população civil afetada por conflito armado. Seu art. 49 proíbe as transferências forçadas (coletivas ou individuais) e deportações do território ocupado para o da potência ocupante, salvo se a segurança da população ou "imperiosas razões militares" o exigirem, hipótese em que as populações evacuadas serão reconduzidas para seus lares assim que cessadas as hostilidades naquele setor. Segundo o art. 49, a potência ocupante, na hipótese de realizar evacuação populacional, deverá providenciar para que as populações afetadas sejam transferidas para instalações apropriadas. A Convenção proíbe a potência ocupante de destruir os bens móveis ou imóveis pertencentes individual ou coletivamente a particulares, ao Estado ou a organizações sociais, salvo se absolutamente necessário para as operações militares (art. 53). Ao proibir as transferências forçadas, a Convenção protege o direito à moradia—e, no caso, à propriedade—daqueles que já possuem alguma forma de habitação.

A Convenção prevê ainda, em seu art. 85, que a potência detentora deve adotar todas as medidas "necessárias e possíveis" para que as pessoas protegidas sejam alojadas em prédios ou acantonamentos que ofereçam todas as garantias de higiene, salubridade e proteção contra os efeitos do clima e do conflito. As instalações deverão ser protegidas da umidade, ser aquecidas e iluminadas; os dormitórios deverão ser suficientemente espaçosos e bem ventilados. Os internados disporão de leitos apropriados e em número suficiente, devendo-se levar em consideração a idade, sexo e estado de saúde dos ocupantes. As instalações sanitárias deverão estar sempre disponíveis e em "permanente estado de limpeza". Deverão ser garantidas condições de oferta de água e sabão para limpeza pessoal diária e lavagem de roupa, com instalações sanitárias separada para homens e mulheres.

---

13 Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 35, de 12/09/1956, e promulgada pelo Decreto nº 42.121, de 21/08/1957.

As medidas previstas no art. 85 qualificam a moradia, enunciando elementos que a ela não devem faltar, considerando aspectos de higiene, salubridade, conforto climático, iluminação, ventilação e espaço suficiente. Distinções acerca das especificidades das necessidades em função da idade, sexo e estado de saúde também são abarcadas. A Convenção, assim, busca zelar pela adequabilidade da moradia, que não deve ser apenas um teto sob onde repousar. Esse é o primeiro momento em que requisitos e condições de como assegurar a moradia aparecem no direito internacional.

A Convenção de Genebra IV marca, mesmo que em contexto muito particular, a passagem da promoção do direito à sua proteção, na medida em que as violações à Convenção são consideradas crimes de guerra (art. 147), passíveis de sanções penais estabelecidas nas legislações nacionais que os Estados-membros se comprometem a adotar (art. 146).

Posteriormente, o direito à moradia aparece na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados[14] (CRER), de 28 de julho de 1951, que pretendia tratar da questão dos refugiados no contexto do pós-2ª Guerra Mundial e, assim, aplicava-se àqueles que se tornaram refugiados em eventos anteriores a 1º de janeiro de 1951 (art. 1º, A, item 2) ocorridos na Europa (art. 1º, B, item 1, alíneas “a” e “b”). Por força da adoção do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados[15], de 16 de dezembro de 1966, a restrição temporal e geográfica da CRER foi abolida e sua validade passou a ser universal.

O preâmbulo da CRER invoca expressamente a DUDH e sua afirmação de que "os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais". Seu art. 21 prevê que, quando alvo de normativas nacionais ou controle pela autoridade pública, o tratamento dado à moradia de refugiados regularmente residentes no território deve ser "tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral". A moradia da qual trata o artigo deve ser entendida em sentido amplo, envolvendo "não apenas a obtenção de residência, mas também participação em mecanismos de financiamento da construção" (GRAHL-MADSEN, 1997), bem como "controle de aluguel e alocação de alojamentos e espaços" (WEIS, 1990).

Os comentadores divergem acerca do tratamento que deve ser dado à moradia para os refugiados nos termos do art. 21. Grahl-Madsen (1997) entende que não se trata de

14 Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 11, de 07/07/1960, e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28/01/1961.

15 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 93, de 30/11/1971, e promulgado pelo Decreto nº 70.946, de 07/08/1972.

oferecer apenas tratamento não-discriminatório, mas garantir o tratamento mais favorável possível. Zimmermann (2011), por outro lado, entende que o art. 21 pode encorajar os Estados a oferecerem "tratamento tão favorável quanto possível", mas não chega a requerê-lo, obrigando apenas que o tratamento não seja menos favorável do que aquele dispensado a estrangeiros. Assim, segundo Zimmermann, os refugiados podem se ver em uma situação em que seja preferível invocar a proteção ao direito à moradia oferecida sob o direito internacional dos direitos humanos do que aquela promovida pela Convenção de 1951.

Direito à moradia na Organização Internacional do Trabalho

O direito à moradia também aparece nos debates travados na Organização Internacional do Trabalho (OIT), figurando em suas recomendações e convenções. Originalmente, o mandato dessa organização, criada no pós-1ª Guerra Mundial, compreendia apenas o campo do direito do trabalho e da promoção de melhorias nas condições de trabalho. O escopo da organização seria ampliado no contexto do pós-2ª Guerra, orientado para a perseguição do pleno emprego e, assim, considerando o campo de políticas econômicas e sociais. Essa ampliação do mandato, e consequente ressignificação da OIT, materializou-se por meio da Declaração de Filadélfia, de 1944. Sua adoção se deu no mesmo espírito que ensejou a criação da ONU e das instituições de Bretton Woods e configurou a tentativa de adaptação da OIT ao novo quadro de organizações internacionais então em formação (LEE, 1994).

No que diz respeito especificamente à moradia, o art. III da Declaração proclama a obrigação da organização em auxiliar os países na execução de programas que visem "obter um nível adequado (...) de alojamento" (alínea i)[16]—alojamento e moradia aqui entendidos como sinônimos. Abaixo analisaremos algumas convenções e recomendações da OIT[17] que abrangem o direito à moradia.

Em 26 de junho de 1957, a OIT adotou a Convenção nº 107 sobre a proteção e

16 O texto veiculado por meio do Decreto nº 25.696, de 20/10/1948, apresenta a formulação "A Conferência proclama solenemente que a OIT tem a obrigação de auxiliar" (art. III da Declaração). Acreditamos, entretanto, que a tradução mais apropriada seria "a Conferência reconhece a obrigação solene da OIT de estender", já que o original em língua inglesa é "The Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further". "Estender" passa por promover, ampliar, o que porta um sentido mais amplo e ativo do que apenas "auxiliar".

17 As convenções e recomendações da OIT estão disciplinadas no art. 19 de sua Constituição, de 09/10/1946, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 5, de 26/08/1947, e promulgada pelo Decreto nº 25.696, de 20/10/1948.

integração das populações tribais e semitribais de países independentes[18]. Os elementos da Convenção que dizem respeito ao direito à moradia são, sobretudo, aqueles referentes à terra. O art. 11 assegura o direito de propriedade (coletiva ou individual) sobre as terras que as populações indígenas ocupem tradicionalmente. O art. 12 (§ 1) veda o deslocamento forçado sem o consentimento das populações, mas autoriza-o em casos em que envolvam segurança nacional, interesse do desenvolvimento econômico do país ou interesse da saúde da população indígena em questão. Nos casos de deslocamentos, as populações devem receber terras de qualidade no mínimo igual às que ocupavam (art. 12, 2) e devem ser integralmente indenizadas pelas perdas ou danos sofridos (art. 12, § 3). As modalidades de transmissão da propriedade e de disposição das terras das populações indígenas devem ser respeitadas pela lei nacional, na medida em que atenda às necessidades daquelas populações (art. 13, § 1). Programas agrários nacionais que concedem terras suplementares quando as terras não são suficientes para "assegurar os elementos de uma existência normal" (art. 14, a) ou forneçam os meios necessários para o aproveitamento das terras (art. 14, b) devem beneficiar as populações indígenas nas mesmas condições em que atendam aos outros setores da sociedade. A interface entre direito à moradia e propriedade da terra, que já aparecera na vedação a transferências forçadas na Convenção de Genebra IV, aparece aqui para preservar os direitos de outro contingente populacional específico.

Quanto às condições de emprego, especificamente quanto ao fornecimento de moradia ("alojamento") pelo empregador, todas as medidas deverão ser adotadas para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes às populações indígenas e os demais trabalhadores (art. 15, 2, c).

Os Estados que tenham ratificado a convenção se comprometem a "criar ou desenvolver instituições encarregadas de administrar os programas de apreço" (art. 27, 1), os quais deverão incluir "planificação, coordenação e aplicação de medidas adequadas" (art. 27, 2, a), propostas de medidas legislativas (art. 27, 2, b) e controle da aplicação dessas medidas (art. 27, 2, c).

Em 4 de junho de 1958, a OIT adotou a Convenção nº 110 concernente às condições de emprego dos trabalhadores em fazendas[19], que prevê que, quando o alojamento for fornecido pelo empregador, as condições de locação para os trabalhadores

---

18 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 20, de 30/04/1965, e promulgado pelo Decreto nº 58.824, de 14/07/1966. A Convenção foi substituída pela Convenção nº 169 da OIT.

19 Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 33, de 05/08/1964, e promulgada pelo Decreto nº 58.826, de 14/07/1966. O governo brasileiro denunciou a convenção na OIT em 28/08/1970, tornando-a pública por meio do Decreto nº 67.499, de 06/11/1970.

não serão menos favoráveis do que as previstas na legislação nacional (art. 88, 1), configurando medida de não-discriminação para os trabalhadores no campo. Essas medidas que dizem respeito à moradia, entretanto, não necessariamente deverão ser adotadas por todos os Estados que tenham ratificado a convenção, uma vez que, por força de seu art. 3º, a obrigação de aplicação recai sobre cinco partes do tratado (disposições iniciais e finais, salários, direito de organização e negociação coletiva, inspeção de trabalho) e ao menos duas entre nove partes—das quais contratos de trabalho, repouso semanal, férias anuais remuneradas, etc—, dentre elas habitação (parte 12). Assim, os Estados que ratificaram a Convenção podem escolher parte dos compromissos a que se comprometerão.

Em 28 de junho de 1961, a OIT adotou a Recomendação nº 115, que versa sobre moradia de trabalhadores. Em que pese o tipo de instrumento—uma recomendação, de caráter indicativo e não-obrigatório—, da amplitude do documento pode-se depreender a situação do reconhecimento internacional do direito à moradia naquele momento.

A Recomendação é divida em 3 partes e conta com um Preâmbulo, Princípios Gerais e Sugestões acerca de métodos de aplicação. O preâmbulo relembra que é uma "obrigação solene" da OIT, nos termos da Declaração de Filadélfia, anexo da Constituição da OIT, estender nas nações programas que visem prover um nível adequado de moradia (art. III, "i"). Também é recordado que a DUDH reconheceu que todas as pessoas tem direito a um padrão de vida adequado, inclusa moradia.

Nos Princípios Gerais, recomenda-se que deva ser um objetivo das políticas nacionais, no quadro de uma política geral de moradia, a construção de habitação e infraestrutura comunitária para assegurar moradia adequada e decente para todos os trabalhadores e suas famílias (item 2). Deve-se atentar para a manutenção, melhoria e modernização do atual parque de moradia e infraestrutura comunitária (item 3). A preocupação com a infraestrutura comunitária aponta que a moradia não pode estar dissociada da rede urbana, indicando a importância do fator localização espacial ligado a esse direito.

Atenta-se para o fato de que o custo para o trabalhador, seja para aluguel ou compra, não deve ultrapassar uma porção razoável da renda (item 4). Cada família, caso deseje, deve ter uma moradia separada e exclusiva (item 7). Sugere-se a criação de um órgão central que coordene todos os organismos com responsabilidades na provisão de moradia (item 8, 1), com participação de empregadores e trabalhadores (item 8, 3).

A Recomendação atenta para importância de participação da iniciativa pública e privada na provisão de moradia (item 5), com a coordenação de todos os recursos

disponíveis (item 9), assim como a elaboração de programas de desenvolvimento econômico para prover a qualificação da mão de obra e a disponibilidade de materiais, equipamentos e recursos financeiros necessários para a construção (item 10), em ambiente que deve prezar pela eficiência na utilização de recursos pela indústria da construção civil (item 20). O Estado deve prover diretamente a moradia ou estimular a provisão por meio de aluguel ou propriedade privada (item 11). O arranjo financeiro para sustentar os programas de moradia deve contemplar fontes de financiamento com taxas de juros moderadas (item 13, 2, a) e mecanismos como subsídios e isenções fiscais (item 13, 2, b). Medidas devem ser tomadas para estimular a formação de poupança nacional de modo a acumular fundos que possam financiar os programas de moradia (item 17).

Atenção é dada ao estabelecimento de padrões que assegurem segurança estrutural, higiene e conforto (item 19), reiterando, em certa medida, considerações que já figuravam na Convenção de Genebra IV.

Por fim, a Recomendação sugere que os programas de moradia estejam conforme planos de planejamento urbano (item 23) e que medidas sejam tomadas pelo Estado, que deve poder adquirir terra a preço justo e formar um banco de terras, para assim combater a especulação fundiária (item 24).

As Sugestões acerca de métodos de aplicação indicam que, nos programas de moradia para os trabalhadores, deve ser considerado o tamanho, faixa etária e composição de gênero das famílias (item 3, a), a relação entre as pessoas da família (item 3, b) e as circunstâncias particulares de pessoas com deficiência física, daqueles que vivem sozinhos e de idosos (item 3, c). O parque de residências disponíveis para aluguel deve ser utilizado de maneira eficaz, permitindo a troca de unidades de acordo com as necessidades habitacionais derivadas do tamanho das famílias ou distância da casa para o trabalho (item 5), apontando a necessidade de levar em conta as demandas específicas de cada um no que diz respeito à moradia.

A adequabilidade sugerida no item 19 dos Princípios Gerais deve considerar: espaço mínimo para cada indivíduo em termos de área, volume e tamanho e número de quartos (item 7, a); suprimento de água (item 7, b), esgoto e coleta de lixo (item 7, c), proteção térmica, sonora e contra intempéries (item 7, d); instalações sanitárias, de higiene, armazenamento, cozinha, com luz natural e artificial (item 7, e); grau de privacidade mínimo entre os membros da família e em relação a fatores exteriores (item 7, f) e separação apropriada de espaço para animais (item 7, g). As construções de moradias para os trabalhadores devem ser duráveis (item 10) e utilizar os materiais mais adequados

possíveis (item 11). A moradia, percebe-se, deve comportar aspectos de segurança e conforto.

Governos, empregadores e sindicatos devem auxiliar esquemas de aquisição de casa própria e autoconstrução por meio de provisão de assistência técnica (item 13, a), pesquisa e divulgação de métodos construtivos e materiais (item 13, b), subsídio para compra ou aluguel de máquinas, equipamentos e materiais (item 13, d), juros reduzidos e subsídios para aquisição de terra ou contratos de longo prazo de empréstimo (item 13, e). No que diz respeito a arranjos financeiros, sugere-se que o Estado deva financiar diretamente ou fornecer assistência financeira para esquemas de moradia por aluguel, particularmente para grupos de trabalhadores cuja mobilidade seja de interesse para o desenvolvimento equilibrado da economia (item 19). Os empréstimos para construção ou aquisição de casa própria devem ser de longo prazo e com taxas de juros moderadas (item 20), e os mutuários devem ser protegidos em caso de desemprego, acidente ou fatores extraordinários (item 22).

Em relação ao planejamento urbano, as moradias dos trabalhadores devem ser próximas de locais com oferta de emprego, serviços públicos (educação, saúde, lazer) e comércio (item 41). A comunidade de futuros moradores deve ser consultada de modo ao projeto melhor atender suas demandas (item 42). A localização do terreno deve atentar para fatores de poluição atmosférica (item 43). Com o objetivo de combater moradias precárias, deve-se envidar esforços no sentido de promover a reabilitação de áreas de favelas, por meio e reformas e modernização de estruturas, com acomodação adequada de famílias que tenham que ser temporariamente deslocadas ao longo do processo (item 46).

Essas recomendações e sugestões de implementação indicam que a moradia não deve ser reles abrigo, construído em qualquer lugar, desprovido de infraestrutura urbana, mas deve observar determinadas condições de construção e localização, possibilitando o desfrute de outros direitos sociais e serviços públicos.

A preocupação com a moradia pela OIT ficaria patente na adoção de outra convenção, a de número 117, em 22 de junho de 1962, sobre Objetivos e normas básicas da Política Social[20], que prevê que todas as medidas possíveis deveriam ser tomadas nos níveis internacional, regional e nacional para promover melhorias em uma série de campos sociais, entre eles a questão da moradia (preâmbulo). Ao assegurar um padrão mínimo de vida, deve-se considerar as necessidades familiares dos trabalhadores tendo em vista a

20 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 65, de 30/11/1966, e promulgada pelo Decreto nº 66.496, de 27/04/1970.

moradia (art. 5, 1).

Em 7 de junho de 1985, a OIT adotou a Convenção nº 161 relativa aos Serviços de Saúde do Trabalho[21], a qual possui um dispositivo que diz respeito ao nosso tema. No contexto da responsabilidade de empregador para com a saúde e segurança dos trabalhadores que emprega, deve-se atentar para os fatores do meio de trabalho e as práticas de trabalho que possam afetar a saúde dos trabalhadores, inclusive as áreas de habitação, quando fornecidas pelo empregador (art. 5, b).

Em 27 de junho de 1989, a OIT adotou a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais[22]. A Convenção revê a Convenção nº 107, que também tratava sobre as populações indígenas. Segundo o preâmbulo, a atualização das normas internacionais da matéria acompanha a "evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo", frisando a eliminação da orientação que prevalecia no texto anterior, que era de promover a assimilação das populações indígenas.

A Convenção prevê que os governos devem desenvolver, com a participação dos povos interessados, "uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos" (art. 2º, 1), o que deve incluir medidas "que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos" (art. 2º, 2, b). O art. 3º (1) reforça o gozo pleno e sem discriminação desses povos dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Assim como ocorria com a Convenção nº 107, os dispositivos atinentes ao direito à moradia na presente Convenção são, particularmente, aqueles que versam sobre a terra. Nos termos do art. 14 (1), fica assegurado aos povos indígenas o direito de propriedade e de posse das terras que tradicionalmente ocupam. O estabelecimento de programas de prospecção ou exploração de recursos em terras indígenas deve passar por consulta com as populações afetadas e com elas deve-se repartir os benefícios produzidos pela atividade (art. 15, 2), ficando resguardado o direito de receber indenização pelos danos que possam vir a ser causados por essa atividade. Os povos indígenas não deverão ser deslocados das terras que ocupam (art. 16, 1), salvo em situações excepcionais (art. 16, 2), que deverão ocorrer com o consentimento das populações afetadas—caso não seja obtido esse consentimento, o traslado apenas deverá ocorrer após a realização de processo de consulta

21 Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 86, de 14/12/1989, e promulgada pelo Decreto nº 127, de 22/05/1991.

22 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20/06/2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/04/2004.

pública, com participação inclusive dos interessados. Nos casos de deslocamento, sempre que possível deverá ser garantido o direito de retorno e reassentamento (art. 16, 3). Na impossibilidade de retorno, os povos envolvidos deverão receber terras cuja qualidade e estatuto jurídico sejam ao menos iguais àquelas que ocupavam inicialmente ou, caso seja de seu interesse, indenização apropriada em dinheiro ou em bens (art. 16, 4). As pessoas transladadas deverão ser indenizadas por qualquer dano ou perda decorrente do deslocamento (art. 16, 5).

Sobre a transmissão do direito sobre a terra, deverão ser respeitadas as modalidades estabelecidas pelos povos indígenas (art. 17, 1). Os povos indígenas deverão ser consultados nos casos de alienação de terras ou outra forma de transmissão de seus direitos sobre a terra para fora de sua comunidade (art. 17, 2). O Estado deve proteger as terras indígenas contra intrusão ou uso não autorizado por pessoas de fora da comunidade (art. 18). Programas agrários nacionais que concedem terras suplementares quando as terras não são suficientes para "garantir os elementos de uma existência normal" (art. 19, a) ou forneçam os meios necessários para o desenvolvimento das terras (art. 19, b) beneficiarão as populações indígenas nas mesmas condições em que atendam aos outros setores da população.

A OIT possui um sistema de monitoramento da implementação de convenções que possibilita que os direitos promovidos por elas sejam protegidos pela adoção de medidas nos contextos locais. Os Estados-membros têm a obrigação de fornecer relatórios anuais à organização informando as medidas adotadas para dar cumprimento às convenções a que tenham aderido (art. 22 da Constituição da OIT). Mesmo quando não ratificam uma convenção, os Estados devem apresentar relatórios com certa periodicidade informando o estado da legislação e das práticas pertinentes à convenção não adotada (art. 19, § 5, e); disposição semelhante também vale para as recomendações (art. 19, § 6, d).

Além disso, denúncias em relação ao descumprimento de convenções pelos Estados podem ser oferecidas à Repartição Internacional do Trabalho (secretariado da OIT) por organizações profissionais de empregados ou empregadores, as quais poderão ser encaminhadas ao governo do Estado em questão para esclarecimentos (art. 24). A ausência de esclarecimento pelo governo questionado, em prazo razoável não explicitamente definido, seja pelo seu não envio ou por ser julgada insatisfatória, poderá acarretar em que seja tornada pública a denúncia e, se for o caso, a resposta oferecida pelo Estado acusado de violação (art. 25).

Denúncias também podem ser oferecidas por Estados-membros contra outros

Estados-membros, no caso em que ambos tenham ratificado a convenção objeto de questionamento (art. 26, § 1). Nesse caso, o Conselho de Administração (art. 7º) poderá comunicar o Estado questionado e solicitar esclarecimentos (art. 26, § 2) ou enviar diretamente a queixa para uma comissão de inquérito (art. 26, § 3), a qual elaborará relatório com recomendações e prazos de cumprimento para execução das medidas (art. 28). Os Estados alvo de investigação devem comunicar se aceitam ou não as recomendações e, em caso contrário, se desejam que a controvérsia seja encaminhada à Corte Internacional de Justiça (art. 29, § 2). Na hipótese de o Estado não se conformar com as recomendações da comissão de inquérito ou com a decisão da Corte, o Conselho de Administração poderá recomendar medidas à Conferência Geral (composta por representantes dos Estados-membros) para garantir o cumprimento das recomendações (art. 33).

Não-discriminação e direito à moradia

Preocupada em assegurar a condenação de formas sistematizadas de racismo e colonialismo e coibir ações que vinham espalhando ódio racial (MAKKONEN, 2010), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial[23] (CEDR) foi criada em 21 de dezembro de 1965. Ela também faz referência ao direito à moradia em seu art. 5º, "e", item "iii", o qual prevê um tratamento não-discriminatório na garantia daquele direito.

O conceito de não-discriminação em si não é novidade e aparece expressamente na Carta da ONU, cujo objetivo de promover e estimular o respeito aos direitos humanos deve ser perseguido "sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (art. 1º, 3). Igualmente, a Carta prevê que a ONU favorecerá "o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião" (art. 55, c). O conceito aparece ainda na DUDH, cujo art. 2º, 1, estipula que toda pessoa, "sem distinção de qualquer espécie", tem capacidade de gozar dos direitos estabelecidos naquela Declaração, e cujo art. 7º reconhece a igualdade de todos perante a lei, "sem qualquer distinção".

A expressa previsão da não-discriminação em relação ao direito à moradia é de grande importância, haja vista que a negação do gozo de um direito resultante de

23 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21/06/1967, e promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 08/12/1969.

discriminação costuma ter um efeito em cascata, afetando a fruição de outros direitos e, assim, aprofundando a fragilização da pessoa alvo de preconceito e gerando impactos econômicos e sociais negativos (MAKKONEN, 2010). Por exemplo, a negativa de participação em um programa de moradia em área central, por conta de discriminação, pode expulsar a pessoa para áreas mais distantes dos centros urbanos e, assim, mais carentes de infraestrutura de serviços públicos; um loteamento irregular em área ocupada provavelmente não contará com saneamento básico, o que pode agravar problemas de saúde; as escolas em áreas periféricas tendem a ser de pior qualidade, e uma educação precária pode restringir as oportunidades futuras a trabalhos mais precários e, consequentemente, mal remunerados, o que, por sua vez, encerra um ciclo vicioso de transmissão intergeracional da pobreza, marcado pela discriminação e a negação de direitos.

Analisando a Convenção à luz da Carta Internacional dos Direitos Humanos, Lerner (1970) aponta progressos rumo a um sistema mais efetivo de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, as obrigações dos Estados-partes da convenção são abrangentes e envolvem abster-se de praticar atos de discriminação racial (art. 2°, a), não encorajar, defender ou apoiar discriminação racial praticada por qualquer pessoa ou organização (art. 2°, b), rever políticas governamentais nacionais e locais e modificar, ab-rogar ou anular qualquer disposição que tenha por objetivo criar ou perpetuar discriminação (art. 2°, c) e tomar medidas apropriadas, inclusive legislativas, para proibir e por fim à discriminação praticada por quaisquer pessoas, grupo ou organização (art. 2°, d). Os Estados-partes também devem assegurar proteção e acesso a órgãos jurisdicionais para remediar violações de direitos em razão de discriminação (art. 6°).

A CEDR conta ainda com um Comitê sobre a eliminação da discriminação racial (art. 8°), o qual avalia os relatórios periodicamente enviados pelos Estados quanto as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que forem adotadas para efetivar as disposições da CEDR (art. 9°, 1)[24]. Com bases nesses relatórios, o Comitê pode elaborar recomendações e sugestões para a Assembleia Geral das Nações Unidas[25].

Importante medida que avança na proteção dos direitos humanos é a competência

24 Relatório de 2012 da então Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos (PILLAY, 2012), Navanethem Pillay, aponta para um generalizado atraso no envio de relatórios periódicos exigidos pelos principais tratados de direitos humanos. Em relação à CERD, naquele ano 50% dos relatórios devidos estavam atrasados (p. 23).

25 Há caso em que o Comitê apreciou e reconheceu violação do direito à moradia por razão de discriminação, nos termos do art. 5º, e, iii, da CERD (COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION, 2005).

do Comitê para avaliar denúncias de violação da Convenção oferecidas por outros Estados-partes (art. 11) ou, quando haja reconhecimento da competência do Comitê para tanto pelo Estado-parte, diretamente por indivíduos ou grupos de indivíduos (art. 14), desde que tenham sido esgotados os remédios internos disponíveis (art. 14, 7, a). O direito de petição de indivíduos ou grupos é de grande importância no sentido de buscar uma maior proteção aos direitos, já que, segundo Lerner (1970), "a experiência histórica mostra que os Estados são mais do que relutantes em reclamar de violações cometidas por outros Estados—sejam as relações entre eles amigáveis ou não—a não ser que os direitos de seus próprios cidadãos estejam envolvidos"[26] (p. 91).

Após ouvidas as partes envolvidas, o Comitê formula sugestões e recomendações, as quais constarão do relatório anual submetido à AGNU. Não há, entretanto, mecanismos claros para lidar com Estados violadores que deixem de cumprir suas obrigações frente ao tratado que não sejam a publicidade da violação e o constrangimento moral e político.

Os pactos internacionais de direitos humanos

Os direitos elencados na DUDH são refinados posteriormente nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos[27](PIDCP), de 12 de dezembro de 1966, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[28](PIDESC), de 19 de dezembro de 1966. A comissão responsável pela elaboração do rascunho da DUDH já tinha o plano de redigir também uma convenção de direitos, legalmente vinculante, que aprofundaria a elaboração dos princípios gerais contidos na Declaração (LECKIE, 1992; MORSINK, 1999; NORMAND e ZAIDI, 2008). O longo intervalo entre a DUDH e os pactos se deveu, entre outros, pela "Guerra Fria, o desenvolvimento da oposição dos Estados Unidos ao princípio de tratados internacionais de direitos humanos e pelo escopo e complexidade das obrigações propostas" (ALSTON e GOODMAN, 2012, p. 281). Juntos, os pactos e a DUDH formam o que se convencionou chamar de Carta Internacional dos Direitos Humanos e constituem a base do regime normativo internacional dos direitos humanos (ALSTON e GOODMAN, 2012; ALVES, 1997).

O PIDESC constitui o principal instrumento normativo internacional que lida com

26 Tradução nossa.
27 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991, e promulgada pelo Decreto nº 592, de 06/07/1992.
28 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991, e promulgada pelo Decreto nº 591, de 06/07/1992.

o direito à moradia. Do ponto de vista do conceito do direito[29], o Pacto é o mais acabado em termos de enunciar o direito à moradia dado seu caráter universal e legalmente vinculante—desenvolvimentos no campo da interpretação, os quais proporcionam um refinamento no conceito e na extensão do direito, serão tratados posteriormente ao longo do trabalho.

O direito à moradia aparece no art. 11(1) do Pacto, no âmbito do direito que toda pessoa possui a um nível de vida adequado e melhorias contínuas de suas condições de vida. Assim como ocorrera na DUDH, o direito à moradia continua associado ao direito a um determinado padrão de vida; no Pacto, entretanto, o termo "adequado" passa a qualificar esse direito. O art. 11 (1) fala em reconhecer o direito, o que, em termos de comprometimento, seria próximo a respeitar e mais brando do que assegurar ou garantir (termos que também aparecem em outras partes do tratado). A obrigação dos Estados perante o direito à moradia, entretanto, deve ser complementada com as previsões das partes II e IV do Pacto.

A extensão da obrigação dos Estados frente a esse direito deve ser buscada no art. 2 (1), que prevê que os Estados devem "adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas."

"Adotar medidas" corresponde a uma obrigação de conduta que, ainda que seja menos enfática do que "garantir", constitui clara obrigação legal (ALSTON e QUINN, 1987). O texto do Pacto deixa claro que a obrigação é bem abrangente ("até o máximo de seus recursos disponíveis" e "por todos os meios apropriados"). A modulação temporal "progressivamente" aplica-se à realização plena dos objetivos desejados, e não à adoção de medidas, que deve ser imediata. Longe de atenuar o escopo das medidas, a fórmula trás um elemento de realidade que não deve, entretanto, ser utilizado para escusar falta de ação no cumprimento do tratado, afinal, este deve ser lido à luz do princípio da boa-fé (art. 31, 1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969). Nesse sentido, Alston e Quinn (1987) se valem dos trabalhos preparatórios (*travaux préparatoires*) do Pacto—em exercício de interpretação não meramente especulativo, mas amparado pelo art. 32 da Convenção de Viena de 1969—e apontam que a formulação "progressivamente (...), o

29 Adotamos aqui a distinção feita por Donnelly (2003) entre conceito, interpretação e implementação.

pleno exercício" ("*progressively the full realisation"*) substituiu nos debates realizados a proposição "a progressiva implementação" ("*the progressive implementation*"), no sentido de fortalecer os objetivos acordados pelas partes.

Faz sentido que o grau da oferta de serviços públicos e, assim, o patamar da garantia dos direitos abarcados pelo Pacto dependam do estado da economia dos países; de qualquer modo, o Pacto prevê que os Estados utilizem "até o máximo de seus recursos disponíveis" para atingir os objetivos previstos. Se há uma discricionariedade que cabe às partes ao determinar as alocações em seus orçamentos para tanto, tal grau não é absoluto, o que incorreria no risco de anular completamente o compromisso assumido pelas partes do Pacto (ALSTON e QUINN, 1987).

Os Estados-partes devem submeter relatórios periódicos informando as medidas tomadas e os progressos alcançados para assegurar os direitos previstos no Pacto (art. 16, 1). Os relatórios são analisados pelo Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais—estabelecido por meio de resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) para monitorar a implementação do PIDESC[30]—, o qual, por sua vez, emite "observações conclusivas" aos países sob avaliação. As observações apontam aspectos positivos e preocupações relativas à garantia dos direitos previstos no Pacto, fornecendo recomendações a serem consideradas pelos Estados-partes.

Para os Estados que tenham aderido ao Protocolo Facultativo ao PIDESC[31], o Comitê considera denúncias de violação de direitos formuladas por indivíduos ou grupos (art. 2º do Protocolo), desde que tenham sido esgotados os remédios locais, ressalvados os casos de demora não razoável (art. 3º, § 1). Recebida a denúncia, antes mesmo de determinar seu mérito, o Comitê pode solicitar ao Estado denunciado que adote medidas temporárias para impedir a ocorrência de dano irreparável às vítimas da suposta violação (art. 5º, § 1). A denúncia é então comunicada ao Estado acusado (art. 6º, § 1), o qual deve dentro de 6 meses submeter ao Comitê esclarecimentos por escrito e informar eventuais medidas tomadas para remediar a questão (§ 2). O Comitê, após analisar a denúncia, oferece suas visões e, se for o caso, elabora recomendações ao Estado acusado (art. 9º, § 1), o qual deve levar em consideração as opiniões emitidas pelo Comitê e relatar, no período de 6 meses, as medidas adotadas para seguir as recomendações oferecidas (art. 9º, § 2). O Comitê pode convidar o Estado a fornecer novas informações acerca das medidas adotadas para implementar as recomendações e cessar as violações (§ 3).

---

30 Resolução ECOSOC 1985/17, de 28 de maio de 1985.
31 Ainda não assinado ou ratificado pelo Brasil.

O Protocolo apresenta ainda dois procedimentos especiais para aqueles Estados que reconheçam expressamente a competência do Comitê para tanto. Seu art. 10 prevê o acolhimento de denúncias feitas por Estados de que determinado Estado não está cumprindo com suas obrigações perante o Pacto (§ 1). Os Estados acusados devem oferecer resposta em até 3 meses (a); na hipótese de que o caso não seja solucionado em 6 meses, o caso pode ser entregue ao Comitê (b), desde que todos os remédios locais tenham sido esgotados ou que o prazo para sua aplicação seja irrazoavelmente prolongado (c). Nos termos do art. 11, o Comitê, caso receba informação da ocorrência de graves ou sistemáticas violações de direitos por determinado Estado-membro, pode instaurar procedimento de investigação (§ 2), o qual pode incluir visita ao território do país, com sua anuência (§ 3). Feita a apuração, o Comitê oferece suas conclusões, comentários e recomendações ao Estado (§ 5), o qual deve dentro de 6 meses fornecer suas observações ao Comitê (§ 6). O Comitê pode convidar o Estado a relatar as medidas empregadas em resposta à investigação (art. 12).

Além disso, os Estados devem garantir a difusão e publicidade do Pacto e do Protocolo, bem como facilitar o acesso às informações e recomendações do Comitê (art. 16).

O PIDCP, ainda que verse sobre direitos civis e políticos, possui previsão que se relaciona ao direito à moradia, ao estabelecer que ninguém será objeto de "ingerências arbitrárias (...) em seu domicílio" (art. 17, 1). O Pacto resguarda, assim, o direito à privacidade e a inviolabilidade do domicílio. Os Estados-partes se comprometem a garantir o exercício desse direito (art. 2º, 1), adotar medidas legislativas e de outra natureza para efetivá-lo (art. 2º, 2) e oferecer remédios efetivos para aqueles que tenham seus direitos violados (art. 2º, 3).

O mecanismo de proteção dos direitos previstos no Pacto fica por conta da obrigação de os Estados submeterem relatórios periódicos para o Comitê de Direitos Humanos—por meio do Secretário Geral da ONU—que apontem as medidas adotadas para efetivar os direitos e o progresso alcançado no gozo deles (art. 40, 1). O Comitê, por sua vez, elabora relatório em resposta, com as recomendações que julgar necessárias (art. 40, 4). Nos casos em que haja reconhecimento da competência do Comitê para tanto, Estados podem enviar comunicações ao Comitê sobre violações dos direitos do Pacto por parte de outros Estados-partes (art. 41, 1). O Comitê elabora questionamentos (art. 41, 1, f) e atua por meio de bons ofícios entre o Estado denunciante e o denunciado; caso a questão não seja dirimida, com o consentimento dos Estados envolvidos, o Comitê pode encaminhar a

questão para uma Comissão de Conciliação *ad hoc* (art. 42, 1, a).

Ampliando a proteção dos direitos abrangidos pelo Pacto, o Primeiro Protocolo Facultativo[32], de 1966, prevê o direito de petição de indivíduos, que podem, esgotados os remédios locais (art. 2º), encaminhar denúncias de violações ao Comitê (art. 1º), o qual ouvirá as partes envolvidas (art. 4º, 2) e formulará parecer (art. 5º, 4).

Habitat I

Entre 31 de maio e 11 de junho de 1976 ocorreu em Vancouver, Canadá, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). A decisão de realizar a conferência foi adotada pela AGNU em 1972[33], seguindo o impulso dado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorrera em Estocolmo, em junho de 1972[34].

Desenvolvida, assim como todos os outros instrumentos até aqui analisados, sob o contexto da Guerra Fria, há uma particularidade dos anos 1970 que repercute ao longo dos documentos da Habitat I: os processos de descolonização que fizeram surgir dezenas de novos países independentes—sobretudo na África e Ásia—, os quais viram seu ingresso no palco internacional marcado pela bipolaridade Oeste-Leste. Na tentativa de romper com esse paradigma, os países do Terceiro Mundo se articulam para tentar lograr mais dividendos da política internacional para seus processos de desenvolvimento nacional. Nessa circunstância, surge a bandeira da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)[35], formulação que, promovida pelos países periféricos, aparece em diversos documentos do período e aponta que apenas uma estrutura mais equilibrada de trocas entre os países pode fornecer condições para o progresso universal das condições de vida.

A Conferência, vale frisar, não lidou estritamente com a questão da habitação, mas

---

32 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 311, de 16/06/2009. Consulta no Portal da Legislação da Casa Civil do Governo Federal apontou que, até o momento de edição desta dissertação, não constava a publicação de decreto do Poder Executivo promulgando o Protocolo Facultativo. No entanto, pesquisa feita no sítio eletrônico do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ohchr.org) aponta a ratificação feita pelo Brasil em 2009. Desse modo, o ato possui validade internacional (ou seja, obriga o Brasil perante a comunidade internacional) mas ainda carece de executoriedade interna—ver Rezek (2010) e ADI 1480-DF, rel. Min. Celso de Mello.

33 Resolução 3001 (XXVII).

34 No Plano de Ação adotado pela Conferência de Estocolmo (A/Conf.48/14/Rev.1) havia uma recomendação (2.2.b) para que fosse realizada uma conferência sobre assentamentos humanos experimentais (no sentido da preocupação com o meio ambiente), "para promover a coordenação e troca de informações e para demonstrar para a opinião pública mundial o potencial dessa abordagem por meio da exposição de projetos experimentais".

35 Resolução da AGNU 3201 (S-VI), de 1° de maior de 1974 (doc. A/RES/S-6/3201).

com a questão urbana de modo geral, a qual inclui a moradia. Ainda que da Conferência não tenha resultado um tratado internacional vinculante, a Declaração de Vancouver e o Plano de Ação, acordados consensualmente pelos países participantes, possuem indicações importantes acerca do modo de apreender o direito à moradia no contexto internacional.

A Declaração de Vancouver é composta por considerações iniciais—as quais correspondem a elementos de diagnóstico da realidade—, oportunidades e soluções, princípios gerais e diretrizes para ação.

Nas considerações iniciais, nota-se que "a qualidade dos assentamentos humanos determina em grande medida a qualidade de vida, cuja melhoria é pré-requisito para a plena satisfação de necessidades básicas como emprego, moradia, serviços de saúde, educação e recreação"; a moradia e suas condições aparecem, assim, como fundamentais para garantir o gozo de uma série de outros direitos sociais. Reconhece-se as "condições inaceitáveis" de vida a que são submetidas uma ampla parcela da população, condições essas que apenas mudarão mediante ações concretas e positivas nas esferas nacional e internacional, sobretudo se considerada a urbanização descontrolada e a tendência de crescimento da população mundial, o que implicaria ainda mais demanda por moradia. Reconhece-se ainda que o estabelecimento de uma ordem econômica internacional mais justa e equânime é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria dos assentamentos humanos.

Elencados esses elementos diagnósticos, a Declaração aponta a necessidade de conscientização e responsabilização dos governos nacionais e da comunidade internacional, orientada para mobilizar "recursos econômicos, mudanças institucionais e solidariedade internacional" para adotar políticas de assentamentos urbanos e estratégias de planejamento territorial "ousadas, significativas e efetivas" (I, 1, a); criar assentamentos mais "habitáveis, atrativos e eficientes", reconhecendo as demandas especiais de grupos desfavorecidos, particularmente crianças, mulheres e enfermos (I, 1, b) e criar possibilidades de participação efetiva das populações no planejamento, construção e manutenção dos assentamentos (I, 1, c).

Segundo a Declaração, os assentamentos humanos são tanto um instrumento de desenvolvimento quanto o seu objeto, e os objetivos das políticas de moradia são inseparáveis dos objetivos de outros setores da vida econômica e social (2).

A seguir, a Declaração estabelece Princípios Gerais, dentre eles a priorização das necessidades das populações mais vulneráveis (2); o de que a construção de assentamentos em territórios ocupados é ilegal (5); o direito de cada indivíduo escolher, dentro de seu

país, seu local de moradia (6) e de participar, individual e coletivamente, da elaboração e implementação de políticas e programas de moradia (13); a terra como elemento fundamental da moradia, cabendo aos Estados controlar seu uso, posse, transação e reserva (10); prioridade para reabilitação de populações afetadas por catástrofes naturais ou humanas (15).

Nas Diretrizes para Ação, aponta-se que a moradia deve ser integrada e coordenada com outros componentes como emprego, uso da terra, infraestrutura e serviços e os governos devem criar mecanismos e instituições para desenvolver e implementar essas políticas (3), levando-se em consideração os seus efeitos sobre as mulheres (22); deve-se eliminar a segregação social e racial por meio da criação de comunidades equilibradas, com mistura de grupos sociais, tipos de moradia e opções de lazer (8); políticas de uso e posse da terra devem sujeitar-se ao controle público, capturando para o interesse coletivo os incrementos no valor da terra resultantes de investimentos públicos (13); a comunidade internacional deve exercitar sua responsabilidade em apoiar os esforços nacionais para enfrentar os desafios na questão dos assentamentos por meio de assistência técnica e financeira (24).

O Plano de Ação compõe-se de 64 recomendações para ação nacional aprovadas na Conferência, boa parte delas destacando o papel positivo do planejamento (urbano, regional, nacional) no desenvolvimento nacional e na resolução dos problemas socioespaciais (urbanos e rurais). O item "C" do Plano trata de moradia, infraestrutura e serviços e nele encontraremos os aspectos que mais interessam ao nosso trabalho.

Definida como "superestruturas de diferentes formatos, tamanhos, tipos e materiais erigidas pela humanidade para segurança, privacidade e proteção dos elementos e para sua singularização dentro de uma comunidade" (§ 2 do preâmbulo), a moradia forma, junto com a infraestrutura e os serviços, o "tecido dos assentamentos humanos", de modo que "a qualidade de vida é determinada pela disponibilidade e qualidade desses componentes". Assim, os objetivos de uma política nacional de assentamentos deve ser o de tornar esses elementos disponíveis àqueles que necessitem a um custo (monetário ou social) razoável (§ 4).

O documento reconhece a "extrema importância" da localização na provisão de moradia, bem como de infraestrutura e serviços, apontando que o planejamento deve considerar tanto aspectos espaciais quanto temporais (tempo de deslocamento entre os lugares), de modo a localizar moradias próximas de empregos, escolas e clínicas de saúde (§ 5). Ademais, "o conceito de moradia deve abarcar planejamento e construção em sentido

mais amplo (...) incorporando o planejamento da vida em comunidade" (§ 11), incluindo os espaços de moradia, convivência, trabalho e estudo.

Essas considerações se consolidam na recomendação C.1, que prevê uma "abordagem abrangente da moradia, infraestrutura e serviços", apontando que os três são componentes centrais nos assentamentos humanos e devem ser planejados de modo integrado, haja vista que sua consideração isoladamente pode ser mais custosa e menos apropriada.

A recomendação C.2 reconhece que a moradia—junto com infraestrutura e serviços—é instrumento para melhorar as condições de vida, alcançar justiça social e criar oportunidades de emprego, devendo ser direcionada a alcançar os objetivos de desenvolvimento nacional.

A dimensão dos requisitos de moradia geralmente é tamanha que acaba havendo uma significativa participação do setor informal na sua provisão, sobretudo para os mais desavantajados. A recomendação C.8 trata dessa questão e propõe que seja garantida a segurança da posse da terra, "onde apropriado", para os assentamentos ditos não-planejados, seja fornecida assistência técnica e financeira e simplificadas as normas de licença urbanística (sem comprometer requisitos de saúde). Nesse mesmo sentido—e reconhecendo que a maioria das moradias no terceiro mundo foi fruto de autoconstrução—, a recomendação C.10 prevê o desenvolvimento de programas de regularização fundiárias.

Também com premissa nos recursos limitados, a recomendação C.9 aponta que "as políticas nacionais de moradia devem focar em prover abrigo adequado e serviços para os grupos de menor renda, distribuindo os recursos disponíveis com base nas maiores necessidades", o que deve considerar medidas como subsídios parciais ou totais para aquisição de terra, empréstimos a juros reduzidos para construção ou reforma, papel crescente do setor público em esquemas de aluguel e medidas para coibir a sub-utilização do estoque de moradias existente.

O item D do Plano de Ação trata especificamente da questão da terra, reconhecendo o papel central que essa desempenha nos assentamentos humanos e apontando que "sua administração deveria ser sujeita a supervisão ou controle público" (recomendação D.1), o que inclui controle e regulação de mudanças no uso do solo (recomendação D.2), recaptura para o setor público de mais-valia resultante de valorização da terra (recomendação D.3) e propriedade pública da terra (recomendação D.4).

Como já assinalado acima, as considerações e recomendações adotadas na Habitat I, ainda que tenham sido acordadas e negociadas entre os países participantes, não

configuram obrigações vinculantes entre os membros. São, assim, mais medidas de promoção do direito à moradia do que de efetivação. Ainda no campo da promoção desse direito, houve repercussão importante da Conferência, que foi a criação, pela AGNU[36], da Comissão sobre assentamentos humanos, sob os auspícios do ECOSOC, e do Centro sobre assentamentos humanos da ONU (UN-Habitat), que serviria de secretariado da Comissão e funcionaria como agência especializada.

Mulheres, não-discriminação e direito à moradia

Outro tratado internacional que reforça o nexo entre direitos humanos e não-discriminação é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher[37] (CEDM), de 18 de dezembro de 1979. Adotada no contexto de ampliação da conscientização acerca das questões de direitos das mulheres no âmbito internacional (ZWINGEL, 2016)—Comissão sobre o Estatuto da Mulher da ONU, a Declaração sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1967, Ano Internacional da Mulher da ONU em 1975, Conferência Mundial sobre a Mulher em 1975, Década da Mulher da ONU entre 1975 e 1986—, a CEDM parte do pressuposto de que a discriminação em razão de sexo e gênero deve ser combatida por meio de uma abordagem específica, não sendo suficiente a linguagem simétrica e neutra em termos de gênero de muitos tratados de direitos humanos (AASEN & HELLUM, 2013)[38].

Particularmente no que diz respeito à mulher no meio rural, a Convenção prevê que os Estados-partes adotem medidas para eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar, em condição de igualdade com os homens, sua participação no desenvolvimento rural e o gozo de condições de vida adequadas, particularmente em relação à habitação (art. 14 (2)(h)). Novamente, o direito à moradia aparece no quadro mais amplo de um direito a condições de vida adequadas, como já ocorrera na DUDH.

A análise da aplicação do tratado é feita pelo Comitê sobre a eliminação da

36 Resolução AGNU 32/162, de 19 de dezembro de 1977 (A/RES/32/162).

37 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 93, de 14/11/1983 e promulgada pelo Decreto nº 89.460, de 20/03/1984, e, posteriormente, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 26, de 22/06/1994, e promulgada pelo Decreto nº 4.377, de 13/09/2002, o qual revogou o decreto anterior e retirou as reservas por ele opostas.

38 Sobre os limites da realização desse objetivo pela CEDM e outros instrumentos internacionais, sobretudo em relação aos direitos econômicos e sociais, consultar FREDMAN (2013). Particularmente em relação ao direito à moradia, ver FARHA (2002), que foi Relatora Especial da ONU para a moradia adequada como um componente do direito a um padrão adequado de vida e para o direito à não-discriminação no seu contexto (2014-2017).

discriminação contra a mulher (art. 17), ao qual os Estados-partes devem encaminhar periodicamente relatório informando "as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção e dos progressos alcançados a respeito" (art. 18). O Comitê, por sua vez, formula sugestões e recomendações em resposta aos relatórios.

Diferentemente da CERD, não há na Convenção dispositivo que permita o encaminhamento de denúncias por Estados-partes de violação cometida por outro Estado-parte. Há, entretanto, por força do Protocolo Facultativo de 1999[39] a instituição de direito de petição de indivíduos ou grupos de indivíduos de Estado-parte da Convenção (art. 2º), que, esgotados os remédios locais (art. 4º, 1) podem encaminhar comunicações ao Comitê. Este, por sua vez, solicita explicações ao Estado objeto da denúncia (art. 6º, 1), o qual apresenta os esclarecimentos que julgar necessários no prazo de 6 meses (art. 6º, 2). Ouvidas as partes, o Comitê emite recomendações (art. 7º, 3), as quais devem ser consideradas pelos Estados, que tem a obrigação de, no prazo de 6 meses, apresentar relatório "incluindo informações sobre quaisquer ações realizadas à luz das opiniões e recomendações do Comitê" (art. 7º, 4). O Comitê poderá, ainda, "convidar o Estado-parte a apresentar informações adicionais" (art. 7º, 5).

Suspeitas de violações graves ou sistemáticas estão sujeitas a um procedimento mais célere, que pode contar inclusive com a realização de investigação *in loco* (art. 8º, 2). Este procedimento, no entanto, está sujeito ao reconhecimento do Estado-parte da competência do Comitê para tanto (art. 10, 1).

Ademais, o Protocolo prevê que o Estado deve publicizar e difundir a Convenção e o Protocolo, bem como facilitar o acesso às opiniões e recomendações do Comitê (art. 13).

Ano internacional do abrigo para os sem-teto e a Estratégia Global para Abrigo

O ano de 1987 foi designado pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 37/221, de 20 de dezembro de 1982, o Ano Internacional do Abrigo para os Sem-tetos. A resolução que institui a efeméride rememora documentos anteriores que consideravam a importância de se estabelecer um ano dedicado à questão da moradia (Resolução 35/76, de 1980, e 36/71, de 1981, da AGNU e Resolução 1982/46 B, de 1982, do ECOSOC) e levanta preocupação acerca da contínua deterioração, relativa e absoluta,

39 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 107, de 07/06/2002, e promulgada pelo Decreto nº 4.316, de 30/07/2002.

das condições de vida da maioria das populações residentes em favelas e ocupações, particularmente nos países em desenvolvimento.

A resolução fixa o objetivo de "melhorar o abrigo e as vizinhanças de alguns dos pobres e carentes até 1987, particularmente nos países em desenvolvimento" e "demonstrar até o ano 2000 maneiras e meios de melhorar os abrigos e vizinhanças dos pobres" (§ 2), entendendo que atacar essas questões contribuiria para fortalecer o desenvolvimento econômico e social dos países. Aponta-se a importância de garantir um renovado compromisso político da comunidade internacional com a melhoria das moradias e vizinhanças dos pobres e com a provisão de moradia para os sem-tetos (§ 3, a), em um ambiente de troca de experiências e apoio entre os países para atingir os objetivos do ano (§ 3, d).

No contexto do Ano Internacional, a AGNU adotou a Resolução 42/191, de 11 de dezembro de 1987, a qual estabelece a Estratégia Global para Abrigo no ano 2000. A resolução relembra a Declaração de Vancouver adotada na Habitat I e reconhece que a moradia adequada e segura "é um direito humano básico e vital para a concretização das aspirações humanas" e que um ambiente residencial precário "é um risco constante para a saúde e a vida e, desse modo, constitui um sorvedouro para os recursos humanos, o bem mais valioso de uma nação". Nota-se que essa questão pode afetar a estabilidade social e política dos países e atenta-se para o fato de que mais de um bilhão de pessoas não possuem moradia ou moram em construções inadequadas para habitação humana. A resolução reconhece a natureza multidimensional do problema de moradia, "que tem uma das raízes na pobreza e, em muitos países, é agravado pela falta de recursos, inadequação de capacidades institucionais e falta de quadro legal e financeiro para aliviar o problema".

A Estratégia Global compreende um plano de ação para implementação, monitoramento e avaliação e tem por objetivo "estimular medidas que tornem disponível moradia adequada para todos até o ano 2000". A resolução tem dois anexos, que compreendem diretrizes para ação nacional e internacional. Nas diretrizes nacionais, os governos que ainda não o tenham feito são instados a desenvolver estratégias nacionais de moradia como parte integrante de suas estratégias de desenvolvimento (anexo I, item 1), levando em consideração custo acessível e replicabilidade, particularmente na habitação para grupos de baixa renda, bem como o acesso dos pobres à terra, com segurança na posse (item 3).

O planejamento e implementação das estratégias nacionais deve contar com ampla participação, especialmente das comunidades envolvidas (item 4). Atenção especial deve

ser dada aos problemas enfrentados por grupos marginalizados como mulheres, juventude, idosos e deficientes (item 5). Os governos devem reportar bienalmente à Comissão de Assentamentos Humanos os progressos na implementação desses objetivos (item 6). As diretrizes internacionais tratam da cooperação entre as agências e órgãos da ONU e os países na implementação dos objetivos traçados.

Ainda no contexto do Ano Internacional, a AGNU adotou a Resolução 43/180, em 20 de dezembro de 1988, a qual aponta elementos de balanço do Ano e recomenda que os governos mantenham os comitês e pontos focais estabelecidos no bojo daquele ano com o objetivo de monitorar e avaliar o progresso na melhoria das condições de moradia e vizinhança das pessoas pobres e carentes (item 7). A AGNU determina também que ela seja informada periodicamente acerca de avanços no campo da moradia.

As crianças e o direito à moradia

De certo modo à maneira da CEDM, porém mais abrangente, a Convenção sobre os Direitos da Criança[40](CDC), de 20 de novembro de 1989, estabelece em um único instrumento jurídico vinculante todos os direitos de um conjunto universal de indivíduos até então não tidos como sujeitos de direito propriamente (ALVES, 2001).

A Convenção possui duas previsões que dizem respeito ao direito à moradia. O art. 16 (1) prevê que "nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em (...) seu domicílio", o que concede ao direito à privacidade e inviolabilidade do domicílio, já previstos na DUDH (art. 12) e no PIDCP (art. 17 (1)), a dimensão de um direito da criança também.

O art. 27 (1) prevê o direito "a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social", de modo que os Estados "adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito (...) à habitação" (art. 27 (3)). O direito à moradia aparece aqui inscrito no quadro do direito a um nível de vida adequado, conforme já previsto da DUDH (art. 25) e no PIDESC (art. 11 (1)). Sua particularidade, enquanto direito da criança, fica por conta da obrigação dos Estados de proporcionar assistência material e programas de apoio para sua realização, em suporte aos pais ou responsáveis, a

40 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14/09/1990, e promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21/11/1990.

quem cabe a "responsabilidade primordial de proporcionar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança" (art. 27 (2)). Assim, a proteção do direito à moradia das crianças se dá por meio do apoio do Estado aos seus pais ou responsáveis em seu papel de promover o desenvolvimento e bem-estar de seus filhos (HODGKIN e NEWELL, 2007).

A natureza das obrigações dos Estados-parte pode ser encontrada no art. 4º da Convenção, o qual prevê que devem ser tomadas "todas as medidas apropriadas, administrativas, legislativas e outras, para a implementação dos direitos reconhecidos nesta Convenção". No caso particular de direitos econômicos, sociais e culturais (onde podemos enquadrar o direito à moradia, ainda que não haja divisão ou classificação expressa em categorias de direitos na Convenção), "os Estados-parte tomarão tais medidas no alcance máximo de seus recursos disponíveis". A fórmula de "realização progressiva"[41] segue a prescrição presente no PIDESC (art. 2º (1)) e não escusa os Estados de deixarem de tomar medidas imediatas para a proteção de direitos, apenas reconhece que a garantia de todos os direitos assinalados na Convenção pode não ser plenamente alcançada no curto prazo; a adoção de medidas deve ser contínua e utilizar o "máximo de recursos disponíveis", ao que os Estados, nos processos de monitoramento, devem fornecer comprovação por meio de discriminação de alocações orçamentárias (COMITÊ PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA, 2003).

Os Estados devem, ainda, apresentar relatórios "sobre as medidas que tenham adotado, com vistas a tornas efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos" (art. 44 (1)), no prazo de 2 anos a partir da adoção e, posteriormente, com periodicidade de 5 anos (art. 44 (1) "a" e "b"). Os relatórios são encaminhados ao Comitê para os Direitos da Criança (art. 43), órgão criado pelo tratado para acompanhar sua implementação, o qual poderá formular sugestões e recomendações gerais (art. 45, d). Os Estados têm a obrigação de tornar os relatórios "amplamente disponíveis ao público em seus respectivos países" (art. 44 (6)).

Assim como ocorre com a CEDM, a Convenção também não conta com mecanismo de acolhimento de denúncias de violação, o que fica por conta do Protocolo Facultativo de 2011[42] sobre procedimento de comunicações. O Protocolo estabelece a

---

41 A Convenção não usa essa expressão, mas é essa a forma como os comitês de diversos tratados de direitos humanos entendem a questão, a exemplo do Comentário Geral nº 5 do Comitê sobre os Direitos da Criança (2003).

42 Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 85, de 08/06/2017. Consulta no Portal da Legislação da Casa Civil do Governo Federal apontou que, até o momento de edição desta dissertação, não constava a

competência do Comitê sobre direitos da criança para receber denúncias de indivíduos ou grupos acerca de violações dos direitos previstos na Convenção e em seus dois protocolos facultativos (art. 5º, § 1º), desde que esgotados os remédios locais (art. 7º, 5). Para evitar que possíveis danos irreparáveis às vítimas, o Comitê pode solicitar a adoção de medidas provisórias ao Estado denunciado, o que não implica julgamento de mérito da denúncia (art. 6º). Caso aceita a denúncia, o Comitê a transmite para o Estado em questão para que ofereça esclarecimentos, no prazo de 6 meses (art. 8º). Analisada a denúncia, o Comitê transmite suas analises e recomendações ao Estado (art. 10, § 5). Ao Estado cabe dar a devida consideração ao relatório elaborado pelo Comitê, devendo formular resposta escrita e relatar as medidas tomadas para acatar as recomendações feitas no prazo de até 6 meses (art. 11, § 1). O Comitê pode solicitar esclarecimentos adicionais sobre as medidas tomadas pelo Estado a título de acompanhamento da questão (art. 11, § 2).

Do mesmo modo como previsto no Protocolo Facultativo ao PIDESC, para os Estados que reconheçam a competência do Comitê para tanto, há um mecanismo de comunicações entre Estados, os quais podem comunicar ao Comitê que outro Estado (que também tenha aceitado a competência do Comitê) está descumprindo suas obrigações com a Convenção (art. 12, § 1). O Comitê então age por meio de bons ofícios para solucionar a questão de modo amigável com base no respeito às obrigações convencionais (§ 5).

Em relação ao procedimento de investigação, ao contrário do que ocorre no modelo adotado no Protocolo Facultativo ao PIDESC, não é necessário reconhecimento expresso da competência do Comitê, bastando ser parte do Protocolo para estar sujeito à apuração em caso de suspeita da ocorrência de violações graves ou sistemáticas aos direitos protegidos pela Convenção (art. 13, § 1); o Estado pode, entretanto, declarar no momento de assinatura, ratificação ou acesso que não aceita a competência do Comitê para esse procedimento (§ 7). Para efeito de apuração, com a anuência do Estado investigado, pode ser realizada visita *in loco* (§ 2). Após o exame da questão, o Comitê formula comentários e recomendações ao Estado (§ 4), o qual deve responder ao Comitê no prazo de 6 meses (§ 5). Passado esse prazo, o Comitê pode solicitar ao Estado que informe as medidas tomadas e planejadas para responder à investigação (art. 14, § 1).

Por fim, os Estados-partes devem dar ampla publicidade à Convenção e ao Protocolo e facilitar o acesso às informações e recomendações do Comitê (art. 16),

---

publicação de decreto do Poder Executivo promulgando o Protocolo Facultativo. No entanto, pesquisa feita no sítio eletrônico do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ohchr.org) aponta a ratificação feita pelo Brasil em 2017. Para consequências desse ato, ver nota 22.

contribuindo assim para a promoção dos direitos humanos e de seu mecanismo de proteção.

Trabalhadores migrantes e direito à moradia

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias[43] (CDTM), de 18 de dezembro de 1990, é o principal instrumento internacional a lidar com a relação entre as questões da migração e os direitos humanos e busca proteger um grupo particularmente fragilizado que é o dos trabalhadores migrantes (independentemente de seu status migratório ser legal ou não). Lamentavelmente, ainda que praticamente todos os países sejam afetados pelo fenômeno migratório—seja enquanto origem, trânsito ou destino—, apenas 51 países o ratificaram, nenhum deles um grande destino de fluxos migratórios.

Mais do que anunciar novos direitos, a Convenção apresenta uma interpretação precisa de direitos humanos já previstos em outros instrumentos no caso dos trabalhadores migrantes (CHOLEWINSKI, GUCHTENEIRE e PÉCOUD, 2009). Particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, seu art. 43 (1)(d) prescreve que o tratamento dado aos trabalhadores migrantes deve ser "igual ao que é concedido aos nacionais do Estado de emprego" em questão do acesso à moradia e a programas de habitação social.

A Convenção, assim, reforça o caráter universal e não-discriminatório do direito à moradia. Se o PIDESC permitia, dentro de determinados limites ("levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional"), que os países em desenvolvimento podiam "determinar em que garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais" (art. 2º, 3), com a adoção da presente Convenção isso deixa de ser escusável. A equiparação promovida entre nacionais e estrangeiros alcança também os refugiados, que, nos termos da CRER, para efeito de direito à moradia (art. 21), devem ter tratamento não menos favorável do que aquele estendido aos estrangeiros.

Os Estados-partes tem a obrigação de apresentar relatórios periódicos informando as medidas "legislativas, judiciais, administrativas e de outra natureza que tenham adotado para dar vigência às disposições" da Convenção, os quais serão considerados pelo Comitê para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas

43 A convenção ainda não foi assinada ou ratificada pelo Brasil. Seu texto foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 696, de 13/12/2010, do Poder Executivo.

famílias (art. 73 (1)). A exemplo da obrigação presente na Convenção sobre os Direitos da Criança, os Estados devem dar ampla publicidade aos seus relatórios em seus países (art. 73 (4)). O Comitê formula comentários e pode solicitar esclarecimentos complementares aos Estados.

Para os Estados que reconheçam expressamente a competência do Comitê para tanto, há mecanismo que possibilita que denúncias de violação da Convenção contra determinado Estado sejam formuladas por outros Estados-parte (art. 76 (1)). Há ainda, também sujeito a reconhecimento expresso de competência, mecanismo que possibilita direito de petição a indivíduos (art. 77 (1)), sujeito ao esgotamento dos remédios locais (art. 76 (3)(b)).

O Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais e o delineamento do direito à moradia

Em 1991, em sua 6ª Sessão, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado no âmbito do ECOSOC para monitorar a implementação do PIDESC pelos Estados-membros[44], editou um Comentário Geral acerca do direito à moradia adequada, presente no art. 11 (1) do PIDESC. Esse comentário foi o primeiro adotado pelo Comitê a tratar de um direito substantivo—os demais referiam-se aos relatórios devidos pelos Estados (CG nº 1, de 1989), à cooperação técnica internacional para atingir os objetivos do Pacto (CG nº 2, de 1990) e à natureza das obrigações dos Estados perante o tratado (CG nº 3, de 1991)—, o que pode fornecer uma pista do destaque e importância conferida ao direito à moradia no contexto do principal tratado internacional de direitos sociais.

Os comentários gerais editados pelos órgãos que monitoram a implementação dos tratados internacionais de direitos humanos não são legalmente vinculantes. Em revisão da literatura acerca da matéria, Michalowski e Martin (2014) identificaram uma posição relativamente pacífica acerca dessa caracterização. Os autores destacam, entretanto, que os Estados não podem simplesmente ignorar as opiniões dos comitês estabelecidos no seio dos tratados internacionais de direitos humanos, tendo a obrigação de colaborar com esses órgãos, ainda que detenham o direito de discordas de suas opiniões. Para Alston (apud

44 O Comitê foi estabelecido em 28 de maio de 1985, por meio da resolução 1985/17 do ECOSOC. O Comitê é composto por 18 especialistas independentes, indicados e por Estados-membros do PIDESC e eleitos para mandatos de 4 anos por membros do ECOSOC.

MICHALOWSKI e MARTIN, 2014), os comentários desses órgãos são um "meio pelo qual um comitê da ONU de especialistas em direitos humanos veicula suas opiniões refletidas acerca de uma questão proveniente das previsões de um tratado cuja implementação é monitorada por ele". Para os objetivos deste trabalho, tomaremos os comentários gerais como indicadores da transformação do conceito de direito à moradia no sistema internacional. De qualquer modo, como os comentários gerais são estabelecidos pelos próprios organismos que avaliam a implementação dos direitos previstos nos respectivos tratados, eles acabam sendo a referência segundo o qual os comitês fazem suas considerações acerca dos relatórios nacionais a ele submetidos.

O Comentário Geral nº 4 afirma que o direito à moradia adequada, derivado do direito a um padrão adequado de vida (art. 11 (1) do PIDESC), é de importância central para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais (§ 1 do Comentário), ao mesmo tempo em que sua efetivação depende do gozo de outros direitos, entre eles, o direito à liberdade de expressão, associação, residência e a participar da tomada de decisão pública (§ 9). O Comentário reconhece a enorme abismo existente entre os padrões estabelecidos pelo art. 11 (1) do PIDESC e a situação prevalecente em várias partes do mundo (§ 4). Admite-se ainda que, em que pese os problemas serem particularmente agudos nos países em desenvolvimento, há também problemas significativos de moradores sem teto e moradias inadequadas em algumas das sociedades mais economicamente desenvolvidas (§ 4)—naquele ano (1991), a ONU estimava a existência de 100 milhões de sem teto mundialmente e mais de 1 bilhão de pessoas residindo em moradias inadequadas.

O § 6 reforça a aplicabilidade universal do direito à moradia, que não deve sofrer qualquer restrição de gênero—ou mesmo qualquer forma de discriminação—, uma leitura que poderia eventualmente ser feita da redação de 1966, que em certa medida carrega concepções de papeis de gênero então aceitas no período[45]. Como vimos acima, as previsões da CEDM asseguram, em caráter vinculante, essa não-discriminação em termos de gênero relacionada ao direito à moradia.

Na visão do Comitê, o direito à moradia não deve ser interpretado de maneira estreita ou restritiva, como meramente um teto ou *commodity*, mas como direito de viver em segurança, paz e dignidade (§ 7). Retoma-se a formulação da Estratégia Global para Abrigo no ano 2000, segundo o qual "moradia adequada significa (…) privacidade

45 O texto em inglês faz referência a "himself and his family", no gênero masculino. A tradução em português, do Decreto nº 591/1992, fala em "si próprio e sua família", tratamento mais adequado em termos de igualdade de gênero.

adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação a trabalho e serviços básicos—tudo a um custo razoável".

O § 8 destaca a importância do conceito de adequabilidade ao lidar com o direito à moradia. Nesse sentido, o Comitê destaca certos aspectos desse direito que devem ser levados em consideração, em qualquer contexto, para determinar se dada forma de habitação pode ser tida como "moradia adequada" nos termos do PIDESC. São destacados 7 aspectos[46], quais sejam: segurança legal da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. Analisemos detidamente cada um desses conceitos.

O comentário reconhece a pluralidade de formas de posse—locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso próprio, habitação de emergência e assentamentos informais, entre estes ocupação de terrenos ou propriedades—e prevê que todas as pessoas, independentemente do tipo da modalidade, deveriam gozar de grau de segurança que as proteja legalmente de "despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças" (§ 8, a). Os Estados, assim, têm o dever de conferir segurança jurídica da posse àqueles carentes dessa proteção.

A adequabilidade do domicílio depende da "disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura", entre elas acesso sustentável a recursos naturais e comuns como água apropriada para consumo, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, estrutura de saneamento e tratamento de esgoto, depósito de lixo e serviços de emergência (§ 8, b). Como se vê, o direito à moradia é indissociado de outros direitos como à saúde, à água e saneamento, à alimentação, etc.

A moradia deve ter custo financeiro acessível a tal ponto que seu dispêndio não ameace ou comprometa a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas, o que inclui o estabelecimento pelos Estados de subsídios habitacionais para aqueles que não possam arcar com os seus custos, formas e níveis de financiamento habitacional adequados e proteção contra níveis de aluguel ou aumentos não razoáveis (§ 8, c).

A habitação, para ser adequada, deve ser habitável, o que consiste em fornecer proteção e conforto climático e segurança física aos moradores (§ 8, d). O Comentário

46 Os comentários gerais são escritos nas seis línguas oficiais da ONU (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo). Como não são formalmente incorporados ao direito interno (diferente dos tratados, por exemplo), não há tradução oficial de seu conteúdo. Há, entretanto, versão feita pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013) em material de promoção do direito à moradia.

destaca a importância de aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, da Organização Mundial da Saúde, os quais apontam a habitação como o "o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças" (§ 8, d).

A moradia dever ser acessível a grupos desfavorecidos (entre eles idosos, crianças, deficientes físicos, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, entre outros), os quais devem ser considerados prioritariamente em políticas habitacionais, as quais devem levar em conta as "necessidades especiais de habitação" de cada um desses grupos de pessoas (§ 8, e). O item "e" destaca ainda a centralidade do acesso à terra para assegurar "o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade".

A localização é um aspecto fundamental da moradia adequada, que deve estar acessível a opções de trabalho, serviços de saúde e educação (creches e escolas), bem com outras infraestruturas sociais[47] (§ 8, f). O aspecto de localização da moradia ilustra bem a questão da indivisibilidade dos direitos humanos, de modo que o gozo do direito à moradia deve ser de tal modo que permita o gozo de demais direitos sociais como direito à educação, ao trabalho, à saúde, entre outros. A respeito deste último direito, prevê ainda o item "f" que a moradia não deve ser construída em área poluída ou próxima a fonte de poluição que possa ameaçar o direito à saúde.

Como último aspecto a caracterizar a moradia adequada temos a adequação cultural, segundo a qual o modo de construção e os materiais utilizados devem "possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação" (§ 8, g).

Sobre a plena realização do direito à moradia, o Comentário prevê que, independentemente do grau de desenvolvimento do país, há medidas que devem ser tomadas imediatamente (§ 10)—entre elas o monitoramento da situação da moradia (§ 13)—e mesmo sob contextos de contração econômica e impacto de fatores externos, de modo que a piora das condições de moradia diretamente atribuível a políticas públicas e decisões legislativas, sem a as medidas compensatórias necessárias, seria um descumprimento das obrigações do Estado perante o PIDESC (§ 11).

No que diz respeito à provisão da moradia, qualquer combinação entre os setores público e privado é considerada apropriada, cabendo a cada Estado a obrigação de demonstrar que as medidas tomadas são suficientes para "efetivar o direito de cada indivíduo no menor espaço de tempo possível de acordo com o máximo de recursos

47 "*Social facilities*" foi traduzido aqui como "facilidades sociais", quando, acreditamos, o mais adequado seria infraestrutura social, já que "*facilities*" tem o sentido de instalações físicas, e não praticidade, facilidade.

disponíveis" (§ 14).

Também diretamente relacionado ao direito à moradia é o Comentário Geral nº 7, adotado pelo Comitê em sua 16ª sessão, em 14 de maio de 1997, o qual trata da questão das remoções forçadas,

Inicialmente, o CG destaca que a questão das remoções forçadas já vinha sendo trabalhada em diversos momentos pela comunidade internacional, figurando, por exemplo, na declaração da Habitat I, na Estratégia Global para Abrigo no ano 2000, na Agenda 21 (adotada no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992), na Agenda Habitat e no CG nº 4, sendo ainda considerada "grosseira violação de direitos humanos" pela Comissão de Direitos Humanos da ONU (§ 2).

Resultante de variados eventos (conflitos armados, conflitos acerca de propriedade da terra, projetos de infraestrutura e desenvolvimento, medidas de renovação urbana, entre outros), as remoções forçadas tendem a afetar o gozo de outros direitos que não apenas o direito à moradia— como o direito à vida, à segurança e à privacidade (§ 4)—, dada a natureza interrelacionada dos direitos humanos.

Com base nos artigos 11.1 (direito à moradia) e 2.1 ("adotar medidas (...) até o máximo de seus recursos disponíveis") do PIDESC, o Comitê entende que os Estados têm a obrigação de abster-se de promover remoções forçadas e assegurar que a lei seja aplicada a seus agentes e a terceiros (§ 9). Nos casos em que eventualmente uma remoção seja justificável, essa deve ocorrer após avaliadas soluções alternativas (§ 13), nos termos de lei que esteja de acordo com o PIDESC e que assegure aos afetados recursos e remédios legais (§ 11 e 14). De qualquer modo, remoções não devem resultar em que indivíduos se tornem sem teto ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos, ao que corresponde a obrigação de o Estado proporcionar alternativa de moradia adequada até o máximo de seus recursos disponíveis, por todos os meios apropriados (§ 16).

No intuito de monitorar essa grave violação ao direito à moradia, o Comentário requer que os Estados, em seus relatórios periódicos, forneçam informações referentes ao número de afetados por remoções forçadas, medidas legislativas que digam respeito à segurança da posse e proibição de remoções (§ 19).

Habitat II e a Agenda Habitat

Passados a Habitat I e o Ano Internacional, a Comissão sobre Assentamentos Humanos sugeriu à AGNU, em 1991, a realização da Habitat II, como maneira de avaliar o que foi feito desde a Habitat I e avaliar a Estratégia global para abrigo no ano 2000. A recomendação foi acatada e decidiu-se pela realização da conferência em 1996, na cidade Istambul[48].

O pano de fundo sobre o qual se desenvolve a Habitat II é certamente diferente daquele de sua predecessora. Finda a Guerra Fria, os anos 1990 viram a realização de uma série de conferências internacionais que debateram meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), população (Cairo, 1994), desenvolvimento social (Copenhagen, 1995), mulher (Beijing, 1995), alimentação (Roma, 1996) e assentamentos humanos (Istambul, 1996). Segundo Lindgren Alves (2001), foi uma verdadeira "década das conferências". Esses encontro multilaterais acabaram por conformar certa "agenda social" no bojo das Nações Unidas a orientar os países nas políticas a serem adotadas para assegurar o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos humanos.

Com o fim da polarização Oeste-Leste, ganha espaço o conflito Norte-Sul (geopolítico), com os países desenvolvidos preconizando soluções nacionais para as questões e construção de capacidades na esfera da cooperação, sem transferências de "dinheiro novo" para os países do Sul; estes, por sua vez, reforçam o eixo da cooperação internacional para a resolução dos problemas, destacando a importância de transferências de recursos e tecnologias (ALVES, 2001). Por conta da natureza consensual, e, portanto, necessariamente negociada dos instrumentos adotados pela Conferência, aparecerem ao longo dos textos tanto referências à construção de capacidades, habilitação e participação, quanto a cooperação internacional e transferência de recursos e tecnologia (§ da Declaração de Istambul).

A Habitat II adotou dois documentos: a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e a Agenda Habitat: princípios e objetivos, compromissos e plano global de ação. O primeiro é mais conciso, tendo um caráter de manifesto, ao passo que o segundo possui mais de cem páginas e pormenoriza os elementos adiantados na Declaração, sob o formato de recomendações para ação.

A Declaração, logo em seu primeiro parágrafo, endossa o "objetivo universal de assegurar moradia adequada para todos", afirmando ser esse um dos dois principais temas

48 Resolução AGNU 47/180, de 22 de dezembro de 1992 (A/RES/47/180).

da Conferência—o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo urbanizado seria o outro tema. A despeito da crescente tomada de consciência internacional para a questão, propiciada pela Habitat I, Ano internacional para o abrigo dos sem-teto e Estratégia Global para Abrigo no ano 2000, todos esses tendo "demandado ação para alcançar moradia adequada para todos" (§ 3), reconhece-se que houve uma contínua deterioração das condições de moradia e assentamentos humanos (§ 2).

São reconhecidas as "necessidades particulares de mulheres, crianças e jovens", ao que se deverá "intensificar nossos esforços para (...) promover e proteger todos os direitos humanos (...) e prover as necessidades básicas, (...) principalmente moradia adequada para todos" (§ 7).

Reafirma-se o "compromisso com a plena e progressiva realização do direito à moradia adequada", com "garantia legal de segurança da posse, proteção contra discriminação e acesso equitativo a moradia adequada e acessível para todas as pessoas e suas famílias" (§ 8). Os Estados "deverão trabalhar para expandir a oferta de moradia acessível (...) ampliando acesso à terra e ao crédito e auxiliando aqueles que não conseguem participar do mercado de moradia" (§ 9).

Passando à Agenda Habitat, reconhece-se a urgência de prover "moradia segura e saudável e serviços básicos", os quais são "essenciais para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico de uma pessoa", para "o mais de um bilhão de pessoas sem condições decentes de vida", sendo o objetivo dos países presentes na Conferência "alcançar moradia digna para todos" (§ 3 do preâmbulo). Ainda nos elementos diagnósticos fornecidos, reconhece-se o aumento do número de sem-tetos, a expansão de ocupações e assentamentos precários, uso inapropriado da terra e insegurança em sua posse (§ 8), em um momento em que "mais pessoas do que nunca estão vivendo na pobreza absoluta e sem moradia adequada" (§ 11), situação agravada pelo número crescente deslocados e refugiados (§ 12), ainda que "todos tenham direito a um padrão adequado de vida (...) incluindo moradia" (§ 11), reafirmando o direito à moradia conforme revisto no PIDESC.

Apontam-se as especificidades das circunstâncias que envolvem o direito à moradia de crianças e jovens (§ 13), mulheres (§ 15), pessoas com deficiência (§ 16) e idosos (§ 17), destacando particularmente os aspectos de participação em processos decisórios.

A seguir, são arrolados os compromissos, aos quais os Estados participantes da Conferência concordam em implementar nacionalmente por meio de planos de ação e/ou políticas e programas (§ 37). O primeiro compromisso a aparecer é com moradia adequada para todos (A), por meio da "plena e progressiva realização do direito à moradia adequada,

conforme previsto nos instrumentos internacionais", ao que se reconhece "a obrigação dos Estados em viabilizar que as pessoas obtenham abrigo e a proteger e melhorar moradias e bairros" (§ 39). Para tanto, entre outros, os Estados se comprometem a ampliar a oferta de moradia acessível, por meio de propriedade privada, aluguel, cooperativa (§ 40, h; § 61, c, i-iv), e a promover a reforma do estoque de moradia existente (§ 40, i).

A Agenda Habitat conta também com um Plano Global de Ação – estratégias para implementação. No item "Moradia adequada para todos" (B), a moradia é descrita como mais do que um teto sobre a cabeça das pessoas, mas algo que significa também privacidade, espaço, acessibilidade física, segurança, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, iluminação, aquecimento e ventilação, infraestrutura básica e localização adequados (§ 60). Nota-se que são elencados aqui elementos presentes no CG n° 4, o que demonstra o acordo dos Estados com o entendimento do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais.

As obrigações dos Estados perante a Agenda Habitat aparecem em diversos momentos ao longo do documento. Nos objetivos e princípios da Agenda, destaca-se a "responsabilidade de todos os Estados em promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais" (§ 23). Aos Estados, frisa-se, "por meio de leis nacionais e prioridades de desenvolvimento, programas e políticas públicas", cabe a responsabilidade de implementar a Agenda Habitat—os Estados tem a responsabilidade primária de fazê-lo (§ 213)—, com vistas a alcançar o objetivo de moradia adequada para todos (§ 24). Os Estados se comprometem a implementar a Agenda acordada e a monitorar e avaliar os progressos rumo aos objetivos determinados (§ 51, § 212).

Pessoas com deficiência e o direito à moradia

Adotada em 30 de março de 2007, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência[49] (CPCD) preenche o vazio que havia no que diz respeito aos direitos humanos de um grupo determinado de pessoas—em que pese os direitos humanos previstos no conjunto dos tratados internacionais aplicarem-se a todos, sem discriminação, não havia até então menção expressa às pessoas com deficiência—, concluindo a transição da invisibilidade em que se encontravam esses sujeitos de direitos humanos (BEGG & DENEGER, 2016). A Convenção opera a transição do paradigma médico de deficiência—

49 Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09/07/2008, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25/08/2009.

onde muitas vezes esse grupo de pessoas não possuía capacidade (jurídica) de exercer seus direitos—para um paradigma baseado em direitos—na qual as pessoas contam com apoio e suporte para exercitar sua capacidade jurídica (BEGG & DENEGER, 2016).

A Convenção possui uma série de dispositivos que abarcam aspectos do direito à moradia. Inicialmente, nas definições (art. 2), o tratado estabelece que "adaptação razoável" diz respeito aos ajustes e modificações necessárias, que não ensejem ônus desproporcional, para que as pessoas com deficiência possam gozar e exercer seus direitos humanos em condição de igualdade com as demais pessoas. Nos termos do art. 5 (3), cabe ao Estado adotar "todas as medidas apropriadas para garantir que a adaptação razoável seja oferecida". O conceito deve ser compreendido amplamente, porém suas implicações são mais processuais e procedimentais (CERA, 2016), de modo que adaptações físicas que digam respeito à moradia estão representadas na questão da acessibilidade.

Em relação a isso, o Estado deve tomar medidas para assegurar a acessibilidade a instalações abertas ao público ou de uso público (art. 9, 1), como edifícios e residências (art. 9, 1, a), e, para tanto, deve desenvolver e monitorar a implementação de diretrizes e de padrões mínimos de acessibilidade (art. 9, 2, a). Essas medidas são necessárias para que pessoas com deficiência possam gozar plenamente de seus direitos em patamar de igualdade com as demais pessoas (SEATZU, 2016). Nesse mesmo sentido, o Estado deve ainda assegurar que as pessoas com deficiência possam escolher seu lugar de residência, e onde e com quem queiram morar, e que não sejam obrigadas a viver em determinado tipo de moradia (art. 19, 1, a).

O art. 22 (1) assegura o direito à privacidade e a inviolabilidade do domicílio, em reiteração a direito já previsto em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como a DUDH (art. 12), o PIDCP (art. 17, 1), a CDC (art. 16, 1) e a CDTM (art. 14). O direito a um padrão adequado de vida, inclusive de moradia, sem discriminação baseada na deficiência é garantido pelo art. 28 (1), reforçando o direito já previsto na DUDH (art. 25) e em tratados anteriores, como o PIDESC (art. 11, 1), a CEDR (art. 5, e), a CEDM (art. 14, 2) e a CDC (art. 27, 3). A menção expressa na Convenção de direitos já previstos, de modo geral, em outros tratados endossa o patamar de igualdade de direitos que deve alcançar as pessoas com deficiência.

A Convenção assegura também o direito das pessoas com deficiência à proteção social por meio, entre outros, de acesso a programas habitacionais públicos (art. 28, 2, d).

Como parte de suas obrigações para implementação da Convenção os Estados-parte devem estabelecer um ponto focal no âmbito do governo para lidar com as questões do

tratado (art. 33, § 1); as partes também deverão estabelecer estrutura para promover, proteger e monitorar a implementação da Convenção (art. 33, § 2). Os Estados deverão submeter relatório periódico informando as medidas adotadas para implementar a Convenção (art. 35, § 1), a ser analisado pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a quem caberá fazer sugestões e recomendações e, caso julgue necessário, solicitar informações adicionais (art. 36, § 1). A exemplo da fórmula adotada pela CDC e pela CDTM, assim como pelos protocolos facultativos ao PIDESC e à CEDM, os Estados devem dar ampla publicidade aos relatórios. Além disso, em inovação em relação aos tratados anteriores, os Estados deve facilitar o acesso à possibilidade de que sejam feitas sugestões e recomendações aos relatórios (art. 36, § 4), estimulando assim a participação da sociedade no processo de promoção e proteção aos direitos humanos.

O Protocolo Facultativo[50] à Convenção prevê, para os Estados que o ratificarem, mecanismo de petição de pessoas ou grupos para denunciar violações do tratado (art. 1º) ao Comitê, desde que esgotados os remédios locais (art. 2º, d). O Estado então deve, no prazo de 6 meses, prestar esclarecimentos e apresentar eventual solução adotada para remediar a questão (art. 3º). Sem implicar juízo meritório da denúncia, o Comitê pode solicitar ao Estado que considere a adoção de medidas cautelares para evitar possíveis danos irreparáveis às vítimas da violação (art. 4º). Após examinar a comunicação, o Comitê formulará sugestões e recomendações (art. 5º).

Caso tenha notícia da ocorrência de violação grave ou sistemática dos direitos previstos na Convenção, o Comitê poderá promover investigação (art. 6º, § 1), realizando inclusive visita *in loco*, caso haja anuência do Estado investigado (§ 2). O Comitê então apresentará comentários e recomendações (§ 3), os quais devem ser considerados pelo Estado no período de 6 meses (§ 4). O Comitê poderá solicitar ao Estado que preste esclarecimentos adicionais e que informe as medidas tomadas à luz das recomendações feitas no contexto da investigação (art. 7º, §§ 1 e 2).

Note-se que o desenho do mecanismo de comunicações (denúncias de violação) segue modelo similar ao já adotado pelos protocolos facultativos do PIDESC, CEDM e CDC, como visto acima.

Povos indígenas e direito à moradia

50 Aprovado e promulgado pelo Brasil conjuntamente com a Convenção.

Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de setembro de 2007, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas[51], ainda que não possua caráter vinculante, representa um documento abrangente que "reconhece e afirma direitos fundamentais universais no contexto das culturas, realidades e necessidades indígenas" (UNESCO, 2009).

Em seu bojo, uma série de aspectos atinentes ao direito à moradia são abordados. O art. 10 assegura que os povos indígenas não serão removidos forçadamente de suas terras; movimentações não poderão ocorrer sem consentimento livre, prévio e informado e sem acordo prévio sobre indenização justa e equitativa, ficando resguardada a opção de retorno. A vedação contra remoções forçadas retoma fórmula que já aparecera na Convenção de Genebra IV (art. 49) e na Convenção n° 169 da OIT (art. 16)—esta também referente a direitos de povos indígenas e tribais—e fora promovida pelo CG n° 7 do Comitê de sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

O art. 21 (1) assegura a melhoria de suas condições econômicas e sociais, especialmente na área de habitação, em formulação semelhante àquela que aparece no art. 11 (1) do PIDESC. No âmbito do seu direito de determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento, os povos indígenas têm direito de participar ativamente da elaboração e da determinação de programas de moradia, podendo administrar esses programas por meio de suas próprias instituições (art. 23). Esse aspecto de participação nos processos decisórios também aparecera na Declaração de Vancouver, na Estratégia Global para Abrigo no ano 2000, na Agenda Habitat e no CG n° 4 do Comitê de sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

Disposições que dizem respeito ao direito à terra também retomam formulações amparadas pela Convenção n° 169 da OIT (art. 13 a 19). O direito às terras que ocupam é resguardado (art. 26, 1), bem como ao seu uso, desenvolvimento e controle (art. 26, 2); o Estado deve assegurar reconhecimento e proteção jurídica a essas terras, territórios e recursos (art. 26, 3). Nos termos do art. 27, o Estado deve reconhecer e adjudicar o direito dos povos indígenas sobre suas terras, por meio de processo com a participação da comunidade indígena interessada em que sejam reconhecidas as leis, costumes, tradições e regimes de posse da terra daqueles povos. Nos casos de confisco, ocupação, utilização ou dano causado às terras indígenas sem consentimento prévio, os povos indígenas tem direito

51 Aprovada por 143 votos a favor, 4 contra (Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia) e 11 abstenções (Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Burundi, Colômbia, Geórgia, Nigéria, Quênia, Rússia, Samoa e Ucrânia).

à reparação por meio de restituição ou, na sua impossibilidade, de indenização justa (art. 28). A Declaração afirma o direito de os povos indígenas determinar e elaborar as prioridades estratégicas para o desenvolvimento e utilização de suas terras (art. 32, 1), de modo que o Estado deve celebrar consultas e cooperar com os povos indígenas antes de aprovar projetos que afetem suas terras (art. 32, 2); eventuais projetos devem contar com medidas para mitigar impactos nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual (art. 32, 3).

Os Estados se comprometem, nos termos do art. 38, a tomar medidas apropriadas—inclusive legislativas—para alcançar os objetivos da Declaração, para o qual devem consultar-se e cooperar com os povos indígenas. Outro dever dos Estados é promover o respeito e a plena aplicação das provisões da Declaração, bem como monitorar sua efetividade (art. 42).

Pela natureza do instrumento—uma declaração, aprovada na AGNU—, a Declaração não possui caráter vinculante, não comprometendo assim, legalmente, os Estados com sua efetivação. A aplicação de suas previsões, entretanto, não é apenas mera manifestação de intenções: na medida em que muitos dos dispositivos enunciam direitos previstos e protegidos por outros tratados e convenções—ou seja, a força normativa dos direitos previstos não decorre diretamente da Declaração, mas de outros instrumentos—, as obrigações dos Estados com a implementação e monitoramento dos direitos está resguardada por aqueles mecanismos (ROYO, 2009). Assim, o monitoramento do direito à moradia assegurado aos povos indígenas é feito pelo Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, nos termos do PIDESC, e pelos órgãos de supervisão da OIT.

Habitat III e a Nova Agenda Urbana

Seguindo a prática da realização de uma conferência internacional a cada 20 anos para debater a questão dos assentamentos humanos (Habitat I e II em 1976 e 1996, respectivamente), a AGNU, por meio da Resolução 67/216, de 21 de dezembro de 2012, decidiu pela realização de uma terceira conferência Habitat no ano de 2016. Assim, teve lugar em outubro de 2016, em Quito, Equador, a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Ao final da conferência, foi adotada a Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para todos, a qual foi endossada pela AGNU em 23 de dezembro

de 2016[52].

O escopo da agenda é mais amplo—pautar o modo como as cidades são planejadas, desenhadas, financiadas, desenvolvidas, governadas e administradas, auxiliando para acabar com a fome e a pobreza, reduzir desigualdades, promover crescimento econômico sustentável e inclusivo, etc (§ 5)—mas evidentemente a questão do direito à moradia é fundamental no equacionamento da questão urbana, sobretudo em um contexto em que a população urbana deve dobrar até 2050 (§ 2). Nesse sentido, a Declaração aspira a cidades que cumpram sua função social, aí inclusa a função social da terra, com vistas a "progressivamente atingir a realização plena do direito à moradia adequada" (§ 13, a).

Para tanto, os Estados se comprometem a "promover políticas habitacionais nacionais, subnacionais e locais que sustentem a progressiva realização do direito à moradia adequada para todos", prevenir despejos forçados arbitrários e focar nas necessidades dos sem-teto e pessoas vulneráveis (§ 31). Essas políticas devem considerar a provisão de moradia adequada, economicamente acessível, segura, bem localizada e bem conectada com o tecido urbano (§ 32).

A agenda reconhece o papel da moradia e do financiamento habitacional, inclusive da produção de moradia social, economicamente acessíveis e sustentáveis no desenvolvimento econômico, na medida em que esse setor estimula a produtividade em outros setores (§ 46).

Os Estados se comprometem a cuidar para que o direito à moradia seja progressivamente realizado, por meio da implementação de políticas de moradia em todos os níveis, que contem com planejamento participativo e coerência entre estratégias de desenvolvimento (nacional, regional e local), políticas de terra e provisão de moradia (§ 105). Nesse sentido, os Estados se comprometem a apoiar o uso efetivo de recursos públicos para a moradia sustentável e economicamente acessível, incluso a utilização de terrenos em áreas centrais, dotadas de infraestrutura adequada (§ 106), bem como a desenvolver mecanismos e modelos de financiamento para promover acesso a opções de moradia sustentável e acessível, incluindo aluguel e variadas formas de posse (§ 107).

Em relação ao monitoramento da implementação dos objetivos da agenda, os Estados devem realizar o acompanhamento periódico para avaliar o progresso e o impacto da agenda em todos os níveis (§ 161). Curiosamente, não há obrigação de os Estados apresentarem relatórios de avaliação dos progressos realizados aos demais Estados; a

52 Resolução AGNU 71/256.

obrigação de relatar o estado do cumprimento da Nova Agenda Urbana recai sobre o Secretário-Geral da ONU, que deverá fazê-lo a cada 4 anos, com o auxílio de contribuições voluntárias do Estado (§ 166), em relatório a ser apresentado ao ECOSOC (§ 168).

Em que pese não fornecer nenhuma grande inovação em relação ao direito à moradia, já devidamente delineado por outras convenções e manifestações dos órgãos de tratados de direitos humanos, os compromissos firmados ao longo da declaração indicam a persistente importância conferida pelos Estados—ao menos retoricamente—àquele direito. A maneira como a moradia aparece articulada ao ambiente ao redor, a serviços e infraestrutura, relacionada a outros direitos como educação, saúde e emprego (§ 108), remete, ainda que não mencione explicitamente, às formulações do CG nº 4.

Algumas considerações

O direito à moradia nasce na DUDH com contornos de uma declaração de princípios, de objetivo a ser atingido pelos Estados, sem medidas claras de implementação adotadas no texto. Antes de receber tratamento mais generalizado, aparece em tratados que versam sobre grupos populacionais particulares, como civis em contexto de conflito armado (Convenção de Genebra IV), refugiados (CRER), povos indígenas e trabalhadores (convenções e recomendações da OIT). Nesses instrumentos específicos, por conta de mecanismos de monitoramento da implementação dos respectivos tratados, o direito à moradia vai deixando de ser apenas um princípio anunciado para ser um direito cuja efetivação é dever dos Estados e está sujeita a escrutínio da comunidade internacional.

Com o PIDESC, o direito à moradia retoma sua vocação universal anunciada na DUDH—o lapso de tempo entre os instrumentos ocorreu devido a disputas entre os Estados, marcadamente pelo contexto da Guerra Fria, acerca da configuração do tratado geral de direitos humanos que sucederia a declaração. Agora sob o amparo universalizante e o caráter legalmente vinculante do Pacto, o direito à moradia voltaria a aparecer em novos tratados voltados a grupos populacionais específicos como mulheres (CEDM), crianças (CDC), trabalhadores migrantes (CDTM) e pessoas com deficiência (CPCD).

Percebe-se um movimento do universal para o particular na previsão do direito à moradia. Nesse processo, nota-se a reafirmação de aspectos desse direito já abordados e protegidos por convenções de alcance mais amplo. Por um lado, parece haver certa redundância em termos de sistematização. Por outro, a reiteração de direito já protegido

por tratado de caráter geral, universal, tem o papel de enfatizar o gozo do direito por grupos populacionais específicos (mulheres, crianças, trabalhadores migrantes, pessoas com deficiência), os quais enfrentam desafios próprios na efetivação de seu direito. Ademais, não se deve esquecer que a repetição do direito em diferentes instrumentos pode cumprir um papel pedagógico na perspectiva da promoção dos direitos humanos e reforço de sua importância.

Concomitantemente ao processo de desenvolvimento do direito à moradia no direito internacional, a realização de conferências e eventos internacionais com foco na moradia (conferências Habitat, ano internacional do abrigo para os sem-teto e a Estratégia Global para Abrigo) mantém o direito à moradia em pauta, reforçando a importância de sua efetivação e promovendo os tratados e as declarações já adotados sobre aquele direito.

Se há uma clara obrigação de garantir o direito à moradia para todos formulada pelo PIDESC, o modo de como implementar esse direito—para além da obrigação de utilização do máximo de recursos disponíveis, por todos os meios adequados—fica em aberto naquele pacto e nos outros tratado que lidam com a matéria. Nesse sentido, as declarações resultantes das conferências preenchem uma lacuna na medida em apontam caminhos para a efetivação do direito à moradia. Esse movimento se consolida com o CG nº 4, que apresenta a mais acabada interpretação daquele direito, o qual é, ao mesmo tempo, fundamental para o gozo de outros direitos e dependente de outros direitos para sua plena realização. Por exemplo, a importância da localização da moradia próxima a outras infraestruturas e serviços públicos (educação, saúde, emprego) acaba por representar a materialização da interdependência, interrelação e indivisibilidade dos direitos humanos[53], que pretende que o gozo de um direito (à moradia, no caso) não pode estar dissociado do desfrute de outros (à educação, à saúde, ao trabalho).

As obrigações dos Estados em face da implementação do direito à moradia 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, que devem ser adotadas na máxima extensão dos recursos disponíveis. O principal mecanismo de monitoramento do cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados estabelecido pelos tratados de direitos humanos consiste na avaliação de relatórios periodicamente enviados pelos Estados-parte e na consideração de denúncias de violação de direitos e obrigações,

53 Formulação consagrada na Declaração de Viena, adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 25 de junho de 1993.

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.

Na medida em que é previsto em uma série de convenções internacionais, o monitoramento da implementação do direito à moradia cabe a múltiplos órgãos de tratados. Dos 18 principais tratados internacionais sobre direitos humanos (9 tratados e 9 protocolos facultativos)[54], 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. Particularmente 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 do direito à moradia com grupos específicos, sua supervisão recai sobre o Comitê sobre a eliminação da discriminação racial (CEDR), o Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher (CEDM), o Comitê para os Direitos da Criança (CDC), o Comitê para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias (CDTM), o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CPCD) e sobre a OIT.

Além do monitoramento realizado pelos órgão acima descritos, alguns de caráter amplo, outros mais restritos, a implementação do direito à moradia também está sujeita ao escrutínio do Conselho de Direitos Humanos da ONU[55]. Incumbido de "promover a completa implementação das obrigações de direitos humanos a que se comprometeram os Estados e o acompanhamento dos objetivos e compromissos relacionados à promoção e proteção dos direitos humanos emanados das conferências e cúpulas da ONU" (§ 5, d), o alcance do monitoramento do Conselho é universal. Sob sua supervisão encontram-se tanto os tratados que possuem órgãos próprios quanto aqueles que não contam com esse instituto—no caso particular do direito à moradia, a Convenção de Genebra IV e a CRER.

O Conselho verifica não apenas as obrigações juridicamente vinculantes, mas

---

54 São contabilizados aqui os tratados, e seus protocolos facultativos, que envolvem ciclos de relatórios e são monitorados pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: CEDR; PIDCP e seus 2 protocolos facultativos; PIDESC e seu protocolo facultativo; CEDM e seu protocolo facultativo; Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes e seu protocolo facultativo; CDC e seus 3 protocolos facultativos; CDTM; Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado; Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiências e seu protocolo facultativo.

55 Criado pela Resolução nº 60/251 da AGNU, de 15 de março de 2006, o Conselho substituiu a Comissão de Direitos Humanos.

também os compromissos voluntariamente assumidos pelo Estado no campo dos direitos humanos. Quanto ao direito à moradia, enquadram-se aqui os objetos da Estratégia Global para Abrigo, das declarações das conferências Habitat (Declaração de Vancouver, Declaração de Istambul e Agenda Habitat, Declaração de Quito e Nova Agenda Urbana) e da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

De modo análogo ao monitoramento realizado pelos órgãos de tratados de direitos humanos, o Conselho 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). Da análise de todas essas fontes é elaborado um relatório final em que são feitas questões, comentários e recomendações, às quais o Estado sob revisão pode aceitar ou apenas "tomar nota". O Estado tem a obrigação de implementar as recomendações e deve demonstrar seu progresso em fazê-lo na próxima rodada de revisão periódica universal.

Outro aspecto importante do monitoramento da implementação dos tratados é o acolhimento e verificação de denúncias de violação de direitos. Dos instrumentos que lidam com o direito à moradia, 8 deles admitem algum modo de recebimento de comunicações e apuração de denúncias. O arranjo da CDTM admitem apenas denúncias formuladas por Estados; os mecanismos dos Protocolos Facultativos do PIDCP, da CEDM e da CPCD permitem que sejam formuladas denúncias de indivíduos ou grupos de indivíduos; os mecanismos da CERD e dos Protocolos Facultativos da CDC e do PIDESC admitem denúncias de Estados e indivíduos ou grupos de indivíduos; o mecanismo de monitoramento das convenções e recomendações da OIT, por sua vez, admite denúncias de Estados ou organizações sindicais.

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, consequentemente, 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 tem 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.

De qualquer modo, a eficácia desse mecanismo é discutível e uma futura agenda de pesquisas poderia consistir no levantamento do desenlace das recomendações feitas pelos comitês por ocasião da consideração dos relatórios e das denúncias realizadas, o que permitiria fornecer um retrato da implementação do direito à moradia frente aos organismos internacionais.

Se a imposição de recomendações não parece estar no horizonte—sobretudo devido à própria configuração do sistema internacional, formado por Estados dotados de igualdade soberana—, parece mais frutífero caminhar para além da dicotomia obrigação-violação, adotando uma abordagem mais sofisticada que trate de empoderar os detentores de direitos, reforçar as capacidades dos responsáveis pela sua efetivação e o papel da cooperação técnica nesse aspecto (ROYO, 2009).

Como pudemos ver, o direito à moradia aparece no direito internacional em uma série de tratados multilaterais, declarações de conferências internacionais e manifestações de organismos de tratados. Analisando a trajetória do direito à moradia podemos identificar uma transição entre a promoção do direito para questões de garantia e efetivação, o que, no sistema internacional, vem associado sobretudo ao monitoramento da implementação por órgãos multilaterais. A despeito da amplitude dos instrumentos que versam sobre o direito à moradia no sistema internacional e a multiplicidade de sistemas de monitoramento a que sua efetivação está sujeita, a realização desse direito tem no terreno nacional seu campo privilegiado, o que, antes de mais nada, depende da vontade de os Estados se vincularem a esses instrumentos. Veremos a seguir como ocorreu a incorporação desses tratados no Brasil.

Capítulo 2 – A internalização do direito à moradia no Brasil

No capítulo anterior exploramos como o direito à moradia foi se desenvolvendo no direito internacional, processo que ocorreu por meio da edição de diversos tratados e declarações de conferências internacionais. Veremos agora como se deu a recepção desses tratados no Brasil e em que momento foram incorporados ao direito interno. Para tanto, faremos certa história legislativa de sua internalização no direito brasileiro em que, por meio de pesquisa realizada nas bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, particularmente aos Diários da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, reconstituímos seu processo de tramitação no Legislativo, a quem cabe resolver definitivamente sobre a celebração de tratados[56]. A partir da análise das mensagens e exposições de motivos, encaminhadas pelo Executivo, que acompanham os textos dos tratados e convenção identificaremos os argumentos utilizados para defender a adoção desses instrumentos. Quando houver registro de debates parlamentares, procuraremos identificar nos pronunciamentos os argumentos utilizados para se referir aos tratados de direitos humanos.

Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo seu caráter de declaração da AGNU, não passou por processo de internalização no direito brasileiro. Cabe destacar, entretanto, que o Brasil participou daquela sessão e votou favoravelmente ao texto.

Ao longo do processo preparatório da Declaração houve, como vimos no capítulo anterior, uma polêmica em relação à aprovação ou não de medidas de implementação—por meio da elaboração de uma convenção—junto com a adoção da DUDH. Em relação a isso, na 92ª reunião do 3° Comitê da AGNU (A/C.3/SR.92), em 2 de outubro de 1948, a delegação brasileira manifestou o entendimento de que, ao internacionalizar os direitos humanos, a Carta da ONU colocava sobre os Estados obrigações jurídicas positivas e destacou que preferia que a declaração fosse discutida conjuntamente com a convenção e as sugestões de implementação, mas reconhecia que tal não seria possível naquela sessão da AGNU.

56 Art. 66, inc. I da Constituição Federal de 1946; art. 47, inc. I da Constituição Federal de 1967; art. 44, inc. I da Constituição Federal de 1967, sob novo texto da Emenda Constitucional n° 1 de 1969. Sobre o processo de incorporação de tratados, cf. Rezek (2010).

Convenção de Genebra de 1949

Dentre os tratados de direitos humanos que tratam do direito à moradia que foram aqui analisados, o primeiro a ser adotado pelo Brasil foi a Convenção de Genebra IV (1949). Seu processo de ratificação teve início em 1955, no governo Café Filho, quando foi enviado ao Congresso Nacional. Sua tramitação teve início no Senado Federal, onde foi transformado no Projeto de Decreto Legislativo nº 36 de 1955 e recebeu pareceres das comissões de Constituição e Justiça (Parecer nº 730 de 1955), de Relações Exteriores (Parecer nº 731), de Saúde Pública (Parecer nº 732) e de Segurança Nacional (Parecer nº 733).

O parecer favorável da CCJ aprovado em 22 de março, relatado pelo senador Lourival Fontes, recorda a conveniência e oportunidade em aprovar a matéria, tendo em vista a "ativa participação do Brasil na última guerra" e "os sérios compromissos assumidos pelo Brasil no exercício de sua política internacional" - alusão ao fato de o País ter assinado a Convenção em 12 de agosto de 1949.

O parecer da Comissão de Relações Exteriores, aprovado em 17 de maio, sob relatoria do senador Mathias Olympio, retoma elementos da exposição de motivos elaborada pelo Ministério de Relações Exteriores[57], segundo o qual o objetivo das convenções é "assegurar o respeito à dignidade e ao valor da pessoa humana, afastando qualquer atentado aos direitos que lhe são essencialmente inerentes e às liberdades sem as quais ela perde sua razão de ser".

Na Comissão de Saúde Pública, onde recebe aprovação em 3 de junho, o parecer feito pelo senador Vivaldo Lima, que na época era também presidente da Cruz Vermelha Brasileira, traça um histórico da criação do Comitê da Cruz Vermelha e das Convenções de Genebra, no contexto do desenvolvimento do direito internacional humanitário, e relembra que o Brasil participou tanto do processo de debates que discutiu a necessidade de rever as Convenções (Conferência de Estocolmo de 1948) quanto da Conferência de Genebra de 1949.

Em 16 de junho o projeto recebe parecer favorável relatado pelo senador Caiado de Castro na Comissão de Segurança Nacional, o qual assinala a participação do Brasil nas duas guerras mundiais e a aprovação nas demais comissões. Com pareceres favorável em

57 Não foi possível ter acesso direto ao teor da mensagem, bem com à exposição de motivos anexa, que encaminhou as Convenções de Genebra para aprovação do Congresso.

todas as comissões, o projeto segue ao plenário, onde é aprovado em votação simbólica, sem inscrições, no dia 14 de julho de 1955.

Após tramitar no Senado, o projeto segue para a Câmara em 2 de setembro de 1955, onde recebe o nome de Projeto de Decreto Legislativo nº 26, de 1955, e é distribuído para as comissões de Diplomacia e de Saúde Pública. Na primeira comissão, é distribuído para relatoria do deputado Newton Carneiro em 8 de setembro.

Parecer favorável ao projeto é aprovado por unanimidade na Comissão de Diplomacia em 20 de outubro. O Parecer destaca que as convenções versam sobre a "atualização de conquistas do direito humanitário", evidenciadas sobretudo pelas duas grandes guerras, e ressalta a participação do Brasil em seu processo de discussão e de elaboração.

A aprovação do projeto na Comissão de Saúde se daria apenas no ano seguinte, em 14 de junho de 1956. O parecer de autoria do deputado Miguel Leuzzi ressalta a aprovação nas demais comissões e destaca que se trata de "uma das mais belas conquistas do direito internacional", da qual "não poderia o Brasil ficar alheio a um tal movimento, que encontra ressonância nos mais elevados ideais da sua civilização".

Com sua aprovação no plenário da Câmara em 22 de agosto, em votação simbólica, o projeto se transformaria no Decreto Legislativo nº 35, de 12 de setembro de 1956. A edição de decreto pelo Executivo ocorreria quase um ano mais tarde, quando o presidente Juscelino Kubitschek promulga o Decreto nº 41.121, de 21 de agosto de 1957, concluindo assim o processo de ratificação das Convenções de Genebra e internalizando, para todos os efeitos, aqueles previsões particulares afeitas ao direito à moradia da qual tratamos no capítulo anterior.

Do início da tramitação no Legislativo até a promulgação do decreto pelo Executivo passaram-se pouco mais de 2 anos, atravessando duas gestões (Café Filho e Juscelino Kubitschek), de modo que a ratificação dos tratados pelo Brasil se deu 8 anos após sua assinatura por ocasião da participação brasileira na Conferência de Genebra de 1949, a qual ocorrera ainda no governo Dutra.

Convenção relativa ao estatuto dos refugiados

A CRER teve o voto favorável do Brasil quando de sua discussão em Genebra, em 25 de julho de 1951, e foi assinada em 15 de julho de 1952, ambos eventos ocorridos

durante o governo de Getúlio Vargas. Coube a Juscelino Kubitschek, entretanto, o seu envio para o Congresso para que o País pudesse ratificar a convenção. A Mensagem nº 355 foi enviada para apreciação do Legislativo em 28 de agosto de 1957, acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro de Relações Exteriores.

A EM ressalta a importância da Convenção, a qual "representa a medida mais concreta até hoje tomada pela ONU, em consonância com o espírito da Declaração dos Direitos do Homem de 1948 (sic)" (§ 2). Ela destaca 3 pontos do tratado: aplicação a número de pessoas sem precedentes, estabelecimento de conjunto mínimo de direitos e criação de órgão da ONU para supervisionar o cumprimento das obrigações (§ 3), Em relação ao entendimento acerca da definição de refugiado (art. 1º, A, item 2, e B), a EM defende que seja adotada a interpretação restritiva (§ 7), segundo o qual a convenção se aplica àqueles afetados pelos eventos anteriores a 1951 na Europa (§ 8). A EM aponta ainda a obrigação das partes contratantes de cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no que tange à implementação dos dispositivos do tratado (§ 18). Por fim, assinala que a Convenção pode "ser considerada como uma etapa importante na história da cooperação internacional e no desenvolvimento do Direito das Gentes (§ 20).

A mensagem foi encaminhada às Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores, sendo aprovada na primeira em 26 de novembro de 1957. O parecer favorável, relatado pelo deputado Joaquim Duval, aponta a constitucionalidade do tratado e sugere à CRE que a oposição de reserva aos artigos 15 e 17, os quais versam sobre direito de associação e exercício de profissões assalariadas. O argumento apresentado era de que, caso fossem seguidos, seria estendido aos refugiados tratamento apenas dispensado aos portugueses – por força dos laços históricos que justificaram o Tratado de Amizade e Consulta e previsão especial no texto constitucional – e, assim, mais benéfico do que aquele dispensado a outros estrangeiros.

A apreciação pela CRE ocorreria quase dois anos após sua apresentação ao Congresso, em 14 de maio de 1959, quando seria transformado no Projeto de Decreto Legislativo nº 7 de 1959. Relatado pelo deputado Mendes de Morais, o parecer da CRE acusa a demora na apreciação do tratado desde 1957 e cobra tramitação rápida para sua conclusão. Ao acolher a sugestão de reserva já esboçada no parecer da CCJ, o relator localiza a adoção do tratado no contexto de cooperação internacional e no respeito brasileiro ao direito internacional.

O Projeto então foi a plenário no dia 1º de julho de 1959, sendo aprovado sem que

houvesse inscritos, em votação simbólica. Sua redação final, que costuma ser mera formalidade, encontrou obstáculo quando apareceu na ordem do dia em 17 de julho, ocasião em que a oposição ao governo obstruiu a votação dessa e de outras matérias. O debate, protagonizado pelo deputado Carlos Lacerda, não faz referência expressa à Convenção e tinha por objeto discordância em relação à organização da pauta e à tramitação de matérias em caráter de urgência.

Em nova oportunidade de votação, no dia 29 de julho, a aprovação da Convenção em votação simbólica, sem que houvesse inscritos, foi frustrada por pedido de verificação de votação formulado pelo deputado Carlos Lacerda, o qual foi respondido pelo adiamento da votação pela presidência da Câmara. A tática obstrucionista se repetiria nas sessões dos dias 30 e 31 de julho, de 3 a 7 e 10 de agosto, bem como no dia 11 de agosto, quando finalmente seria alcançado quórum para aprovação e o Projeto seguiria para o Senado.

A Convenção foi recebida no Senado em 18 de agosto. O registro da tramitação da Convenção no Senado encontra-se incompleto, mas pelas referências na Câmara dos Deputados sabe-se que o Projeto recebeu emendas no Senado e retornou para a Câmara em 10 de dezembro. As emendas não dizem respeito ao teor da Convenção, sendo mera alteração da redação do decreto legislativo que aprova a participação do Brasil no tratado, o que não impediu que a tramitação se estendesse ainda mais. A formulação do Senado foi aprovada por unanimidade na CRE da Câmara em 4 de fevereiro de 1960 e passou no plenário em 8 de junho de 1960. Sua redação final seria aprovada no dia 26 de junho. Com isso, foi promulgado em 7 de julho o Decreto Legislativo nº 11 de 1960.

A edição de decreto pelo Executivo demoraria mais 6 meses para ter lugar, ocorrendo nos últimos dias do governo Juscelino, em 28 de janeiro de 1961, quando foi promulgado o Decreto nº 50.215. O processo internalização do tratado demorou cerca de 3 anos e meio, 2 dos quais com ele parado sem movimentação na Câmara. Entre a assinatura e a ratificação passaram-se 9 anos.

A ratificação da CRER do ponto de vista da proteção do direito à moradia, entretanto, tem efeito limitado no Brasil por conta da interpretação restritiva – temporal e geograficamente - adotada em relação a quem seriam os refugiados alvo das prescrições da convenção. Para ampliar o escopo dessa proteção, universalizando-a para todos os refugiados, seria fundamental a ratificação do protocolo facultativo à convenção, de 1966.

O pedido de autorização ao Legislativo para que o Brasil ratificasse o Protocolo ocorreu em 26 de outubro de 1971, no governo Médici, por meio do envio da Mensagem nº 410. A Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores que acompanha a

Mensagem explica o objetivo do Protocolo de universalizar a todos os refugiados a proteção oferecida pela Convenção e sugere que o Brasil levante as reservas opostas à CRER e as substitua por uma declaração interpretativa, no sentido de ainda resguardar aos portugueses tratamento mais favorável do que aquele dispensado a outros estrangeiros (§§ 10 e 11). Ao ressaltar que a maioria dos eventos que geraram refugiados após 1951 ocorreu no continente europeu, sugere que a ratificação do Protocolo não teria grandes impactos ao País (§ 14), no que os Ministérios da Justiça e do Trabalho e Previdência Social concordariam com o Itamaraty (§ 15).

Em 1º de novembro foi designado como relator na Comissão de Relações Exteriores o deputado Marcelo Linhares, o qual apresentou parecer favorável, que foi aprovado por unanimidade, em 24 de novembro. O parecer inicia localizando o Estatuto dos Refugiados "entre as medidas concretas tomadas pela ONU dentro do espírito da DUDH" (§ 4) e destaca que o alargamento da cobertura da Convenção, objeto de seu Protocolo, foi proposta pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (§ 9). Uma vez aprovado na Comissão, o Protocolo seguiu tramitação como Projeto de Decreto Legislativo nº 53 de 1971.

Naquele mesmo dia 24 de novembro, parecer do deputado Élcio Álvares pela constitucionalidade e juridicidade seria aprovado por unanimidade na CCJ. O projeto então iria a plenário no dia 27, quando seria aprovado em votação simbólica, sem que houvesse inscritos na discussão e se transformaria no Decreto Legislativo nº 93, de 30 de novembro de 1971.

Feita a autorização do Legislativo para a ratificação, o governo brasileiro depositaria o instrumento de adesão em 7 de abril de 1972 junto ao Secretariado da ONU e, em 7 de agosto, promulgaria o Decreto nº 70.946.

A adesão do Brasil ao Protocolo ocorreu 6 anos após a elaboração daquele instrumento. A tramitação no Legislativo durou pouco mais de 1 mês e em menos de 10 meses após o envio do tratado ao Congresso a incorporação do instrumento ao ordenamento nacional estaria finalizada.

Convenções e recomendações da OIT

Como vimos no capítulo anterior, a ampliação do mandato da OIT para abarcar outros direitos sociais tem início com a Declaração de Filadélfia (1944) e se consolida na

reforma da constituição da organização, ocorrida na Conferência Internacional do Trabalho de outubro de 1946, em Montreal, a qual contou com voto favorável da delegação brasileira. A constituição reformada, vale lembrar, por força de seu art. 1º leva a Declaração de Filadélfia em seu anexo para expor os fins e objetivos da OIT.

Pouco tempo depois, em 14 de maio de 1947, o governo Dutra encaminharia ao Congresso o Projeto de Lei nº 301 para que o tratado pudesse ser ratificado. A Exposição de Motivos que acompanha o projeto, assinado pelo Ministro de Relações Exteriores Raul Fernandes, explica as alterações que foram feitas na constituição da organização, sobretudo para dar conta do fim da Sociedade das Nações e do advento da ONU. A exposição não se estende sobre os objetivos da OIT, apenas menciona que a Declaração de Filadélfia foi incluída no texto "levar em conta a evolução do último quarto de século" (item "h").

Em 6 de junho de 1947, o deputado Heitor Collet dá parecer favorável ao projeto na Comissão de Diplomacia. Não há registro nas bases de dados da Câmara ou do Senado de votação em plenário ou encaminhamento para a outra casa legislativa; o que se sabe é que em 26 de agosto de 1947 foi aprovado o Decreto Legislativo nº 5, em 3 meses do envio do projeto pelo Executivo.

Com a autorização legislativa, o Executivo depositaria o instrumento de ratificação junto ao secretariado da organização em 13 de abril de 1948 e promulgaria o Decreto nº 25.969 em 20 de outubro de 1948.

A primeira convenção do OIT a versar sobre aspectos do direito à moradia, como vimos no capítulo anterior, é a de nº 107, de 1957. No ano seguinte, em 28 de maio, o presidente Juscelino Kubitschek enviaria ao Congresso a Mensagem nº 143, por meio da qual encaminha uma série de convenções da OIT, entre elas a nº 107. A Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores anexa, entretanto, tratava apenas da Convenção nº 21. Possivelmente por essa razão, 4 anos mais tarde, em 28 de maio de 1962, a CCJ deferiria uma reconstituição da Mensagem. Com isso, as diversas exposições de motivos para cada convenção foram recuperadas. A Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores que trata da Convenção assevera que nenhuma de suas previsões está em conflito com as leis brasileiras (§ 3).

Depois de 4 anos parada, mais 2 anos se passariam até que fosse designado parecerista na CCJ. Em 3 de junho de 1964, parecer favorável do Nelson Carneiro seria aprovado na Comissão.

Em 1º de julho de 1964, parecer do deputado Ewaldo Pinto seria aprovado por unanimidade na Comissão de Relações Exteriores e a matéria passaria a tramitar com

Projeto de Decreto Legislativo nº 164 de 1964. Na votação, o presidente da Comissão, Raymundo Padilha, destacaria que a legislação social brasileira estava "muito adiantada", de modo que as convenções apreciadas já se encontravam "virtualmente incorporadas ao nosso direito social".

O Projeto então seria despachado para a Comissão de Legislação Social em 10 de julho, para parecer do deputado Geremias Fontes. Seu parecer favorável foi aprovado por unanimidade na Comissão em 26 de agosto. Sobre a Convenção nº 107, o relator aponta que entrou em contato com o presidente do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, o qual relatou que o tratado encontrava-se em harmonia com a legislação brasileira. Em observação paradigmática, o presidente do conselho informa que "tem lhe faltado recursos materiais que permitam integral cumprimento das leis"; de todo modo, sugere que "fosse a convenção aprovada, já que tal ratificação agiria como elemento de coação, obrigando a vigilância das autoridades responsáveis para dar-lhe cabal execução".

O Projeto seria aprovado no plenário em votação simbólica sem que houvesse inscritos em 9 de setembro de 1964. A aprovação do texto final no plenário ocorreria em 13 de outubro em votação simbólica e novamente sem inscritos para debater.

A remessa para o Senado ocorreria no dia 28 de outubro, sendo recebido em 3 de novembro, quando se transformaria no Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 113 de 1964. Não consta registro de tramitação naquela casa. Em 30 de abril de 1965 seria aprovado o Decreto Legislativo nº 20, aprovando as convenções.

O Executivo então, sob a presidência de Castello Branco, depositaria o instrumento de ratificação da Convenção nº 107 junto ao secretariado da OIT em 18 de junho de 1965. Apenas um ano depois seria promulgado o Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966.

A incorporação do tratado ao direito brasileiro demoraria 8 anos, 4 dos quais a matéria ficou parada na Câmara dos Deputados.

A Convenção nº 110, de 1958, seria encaminhada ao Congresso pelo presidente Jânio Quadros em 28 de julho de 1961, por meio da Mensagem nº 263. A Exposição de Motivos do MRE, assinada por Afonso Arinos de Melo Franco, relata que o Ministério do Trabalho foi ouvido e, ao aprovar o parecer nº 1159 da Comissão de Permanente de Direito Social, indicou que, dentre as duas partes optativas da Convenção, que se optasse por aqueles que dizem respeito às férias anuais remuneradas (parte V) e indenização por acidente de trabalho (parte VIII). Sobre a parte XII, que trata de habitação, afirma-se que o Serviço Social Rural foi procurado a manifestar-se, não tendo até aquele momento apresentado sua opinião.

Dois anos mais tarde, em 17 de julho de 1963, a convenção receberia parecer favorável do deputado Oscar Corrêa, o qual seria aprovado por unanimidade pela CRE em 25 de setembro e passaria a tramitar como Projeto de Decreto Legislativo nº 55 de 1963. O parecer não trata da parte XII, a não ser para repetir a afirmação da EM sobre a consulta sem resposta ao Serviço Social Rural.

Em 6 de maio de 1964 é aprovado por unanimidade o parecer do deputado Geraldo Mesquita na Comissão de Legislação Social. Em 20 de maio, por sua vez, é aprovado também por unanimidade na Comissão de Economia, onde recebe parecer favorável do deputado Milton Cabral.

O Projeto é aprovado em 4 de junho no plenário em votação simbólica sem inscritos; sua redação final é aprovada da mesma maneira no dia 15 de junho. Em 5 de agosto é aprovado o Decreto Legislativo nº 33 de 1964.

Com a autorização legislativa, o governo realizaria o depósito da ratificação em 1º de março de 1965. Passados 5 anos do início do processo de internalização seria promulgado por Castello Branco o Decreto nº 58.826, de 14 de julho de 1966. Desse período, 2 anos se passaram com a matéria parada no Congresso. De qualquer modo, a parte afeita ao direito à moradia não foi objeto da ratificação.

Em 12 de maio de 1966 o governo Castello Branco encaminhou para o Congresso a Mensagem nº 240, por meio da qual submete ao Legislativo a Convenção nº 117 da OIT. A Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, relata que a Comissão Permanente de Direito Social do Ministério do Trabalho foi consultada e, em 10 de maio de 1963, deu parecer "altamente favorável" à ratificação, afirmando estarem as normas da convenção "em perfeita consonância com os postulados da legislação pátria e na mais completa harmonia com a índole generosa e democrática da nossa gente".

A matéria recebe parecer favorável do deputado Milton Cabral na CRE e é aprovada por unanimidade em 17 de agosto, quando é transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 286. Em seu voto, o deputado aponta a "absoluta identidade aos preceitos constitucionais ora vigentes no país". Em 20 de setembro, o projeto recebe pareceres favoráveis dos deputados João Cleofas, na Comissão de Legislação Social, e Oswaldo Zanelo, na CCJ.

Na discussão da matéria em plenário, o deputado Getúlio Moura aponta a contradição entre a adoção de uma convenção que estabelece, em seu art. 2º, que "a elevação dos níveis de vida será considerada como principal objetivo do planejamento do desenvolvimento econômico" e um governo que congelou salários e promoveu a retração

do crédito; a ratificação do tratado "não tem qualquer sentido prático, não está de acordo com a realidade". O deputado usa um exemplo para ilustrar a situação de carestia dos trabalhadores e destacar a o momento em que o governo adere ao instrumento, "dando a impressão de que o que quer é realmente melhorar a situação econômica e financeiro das operários".

Em nova discussão no plenário, em 22 de setembro, o deputado Antônio Bresolin ressalta a importância do projeto para as classes operárias e expressa sua preocupação com a situação dos trabalhadores no País. O projeto seria então aprovado em votação simbólica, com a aprovação da redação final tendo ocorrido em 28 de setembro. Em 30 de novembro seria promulgado o Decreto Legislativo nº 65 de 1966, concluindo em menos de 1 ano a etapa legislativa do processo de incorporação do tratado.

A promulgação de decreto pelo Executivo, entretanto, apenas ocorreria 4 anos depois, com a edição do Decreto nº 66.496[58], de 27 de abril de 1970, pelo governo Médici. O depósito da ratificação ocorreu apenas 2 anos após a autorização legislativa, em 24 de março de 1969.

Chama atenção a ratificação de convenções durante a ditadura, período em que não se pode dizer que os direitos sociais floresceram. Um das razões que pode ter levado a isso talvez seja a obrigação presente no art. 19, § 5, da Constituição da OIT, o qual que os Estados-membros devem submeter as convenções aprovadas na organização à autoridade competente para promover sua incorporação. O governo pode ter avaliado que era menos oneroso seguir esse procedimento formal do que simplesmente deixar de submeter ao Congresso as convenções assinadas. Ainda que não pretendesse efetivamente aplicá-las, é mais fácil, do ponto de vista retórico, justificar as dificuldades de implementação do que a simples não apresentação do texto ao Congresso para ratificação, mesmo que fora do prazo previsto na Constituição da OIT.

Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial

A CERD foi adotada em 1965, já durante a ditadura civil-militar no Brasil. No ano seguinte, em 23 de novembro de 1966, o governo Castello Branco enviaria ao Congresso a Mensagem nº 748, por meio da qual encaminha o texto da convenção. A Exposição de

58 O texto do Decreto possui um erro material, já que nele consta que o Decreto Legislativo n° 65 seria de 1969, quando na realidade é de 1966.

Motivos do Ministério das Relações Exteriores assinala que a Convenção "vem ao encontro da tradicional política brasileira de igualdade racial" e que sua ratificação é vista no seio da ONU "como evidência da sinceridade e da boa-fé dos Governos-membros, em relação à delicada questão dos direitos humanos", assim que o Brasil foi o primeiro país a assinar o documento (§ 4).

Em 19 de janeiro de 1967, foi aprovado por unanimidade na CRE parecer favorável do deputado Luiz Francisco e a Convenção passou a tramitar como Projeto de Decreto Legislativo nº 305. Em 11 de abril, o deputado Yukushigue Tamura apresentaria parecer favorável no lugar da CCJ e o projeto seria aprovado em votação simbólica no plenário. Em 21 de junho, menos de 2 anos do encaminhamento do tratado ao Congresso, seria promulgado o Decreto Legislativo nº 23.

O depósito do instrumento de ratificação ocorreria em 27 de março de 1968; 1 ano e meio mais tarde, em 8 de dezembro de 1969, seria promulgado o Decreto nº 65.810 pelo governo Médici. Passaram-se assim 3 anos entre o início e término do processo de internalização, 2 dos quais o tratado ficou em mãos do Executivo enquanto já gozava de autorização legislativa.

Pactos internacionais de direitos humanos

No momento em que os pactos internacionais de direitos humanos foram adotados, dando consequência à DUDH, o Brasil passava pelo período da ditadura, o que não contribuía para que houvesse condições de ratificar e seguir os preceitos dos tratados. Apenas com o fim da ditadura o País iniciara o processo de ratificação dos pactos.

O ímpeto inicial de aprovar os Pactos foi demonstrado pelo presidente José Sarney em seu discurso na abertura da AGNU em 1985, quando anunciou a assinatura da Convenção contra a tortura e a intenção de ratificar os dois grandes tratados de direitos humanos, o que marcaria o retorno do Brasil ao regime internacional de proteção aos direitos humanos.

A vontade de o Brasil aderir aos Pactos naquele momento não pode ser compreendida sem ter em mente o contexto político e social daquele período, de saída do regime ditatorial civil-militar e redemocratização, o qual permitiu que fossem criadas condições para que o País pudesse integrar-se aos mecanismos internacionais de direitos humanos. Por meio da ratificação de importantes instrumentos internacionais de direitos

humanos, tratava-se de passar uma mensagem de compromisso democrático para o público interno e para a comunidade internacional em uma seara particularmente sensível tendo em vista as numerosas e graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura[59]. O tempo que demorou a internalização desses tratados, entretanto, nos leva a relativizar o comprometimento do governo com aqueles instrumentos frente a outras prioridades na agenda governamental, como talvez o combate à hiperinflação e a questão da dívida externa (REIS FILHO, 2014).

Em 28 de novembro de 1985 foi encaminhada ao Congresso a Mensagem nº 620, por meio da qual se submete ao Legislativo o PIDCP, seu protocolo facultativo e o PIDESC[60]. Na Mensagem, assinada pelo presidente, aponta-se que os pactos são, "ao lado da DUDH, os instrumentos jurídicos internacionais mais importantes no campo dos direitos humanos" (§ 5) e versam sobre os mesmos direitos consubstanciados na DUDH, porém com "maior amplitude" e os dotando de "contornos mais nítidos" (§ 2). Particularmente sobre o PIDESC, nota-se que ele alarga o escopo dos direitos contidos na DUDH e reconhece que eles, "por dependerem do grau de desenvolvimento da sociedade, e não exclusivamente de uma ação ou omissão do estado (…) adquirem uma dimensão "programática", cabendo ao Estado "a obrigação de adotar de natureza econômica e técnica destinadas a assegurar, progressivamente, o pleno gozo dos direitos reconhecidos no Pacto" (§ 3). A mensagem relata que os pactos são dotados de mecanismos que possibilitam a supervisão da aplicação das disposições dos tratados pela comunidade internacional, quais sejam a obrigação de envio periódico de relatórios e, no caso do protocolo facultativo, a competência do Comitê para receber denúncias de violações (§ 4).

Dentre as razões que justificariam a adesão do Brasil aos Pactos, apresentam-se: 1) ativa participação nos trabalhos de elaboração dos Pactos; 2) voto a favor da Resolução nº 2200/66 da AGNU, a qual aprovou os tratados; 3) elevado grau de universalidade dos instrumentos (então com mais de 80 Estados-partes, de diferentes sistemas de organização jurídica, social e econômica); 4) a adesão do País seria uma expressiva manifestação externa "do processo de modificação interna por que passa o Brasil, no curso do qual,

59 Sobre essa questão, consultar, entre outros, Arns (1985).

60 Note-se que segundo a ementa da Mensagem nº 620/85 ela "submete a consideração do Congresso Nacional os textos do Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos e do Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, ambos aprovados, junto com o protocolo facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1966". Ocorre que o Protocolo Facultativo que foi aprovado naquela circunstância foi o protocolo ao PIDCP, e não ao PIDESC como a redação parece sugerir, o qual seria apenas aprovado pela AGNU em 10 de dezembro de 2008.

procurando reorganizar-se social, econômica e politicamente, inaugura nova fase de sua história"; 5) repercussão externa e interna do compromisso da efetiva proteção dos direitos humanos no País; 6) tradição jurídica e diplomática brasileira de assinatura e adesão a tratados de direitos humanos—e sua já participação na CRER, CEDR e CEDM, bem como assinatura da Convenção contra a tortura; 7) compatibilidade com a evolução do direito internacional contemporâneo, com a crescente legitimidade das questões relativas aos direitos humanos.

A Mensagem reconhece que, em relação à proteção internacional dos direitos humanos, os Estados contraem obrigações voluntariamente, no exercício de sua soberania, e que nenhum Estado está livre de conflitos ou injustiças, de modo que a supervisão da comunidade internacional sobre a implementação dos tratados deve ser recebida com naturalidade (§ 7). O que parecia configurar justificativa para que o Brasil aderisse plenamente aos Pactos e seus instrumentos de verificação de implementação, entretanto, acaba não tendo a consequência lógica prevista, haja vista que no parágrafo seguinte sugere-se que o País não declare reconhecer a competência do Comitê de Direitos Humanos para receber denúncias de outros Estados-partes (art. 41 do PIDCP) e não ratifique o Protocolo Facultativo do PIDCP. Para tanto, alega-se, respectivamente, a "utilidade ainda não comprovada" do dispositivo do art. 41 e, sobre o protocolo facultativo, a necessidade de análise cuidadosa da compatibilidade do ordenamento jurídico brasileiro com o mecanismo de recurso individual a instâncias internacionais para denúncia de violações de direitos (§ 8). Assim, a Mensagem encaminha para análise dos parlamentares apenas os Pactos, deixando de lado tanto o Protocolo Facultativo quanto projeto de declaração acatando o mecanismo do art. 41 do PIDCP.

Acompanha a Mensagem uma Exposição de Motivos do Ministério de Relações Exteriores, de 22 de novembro de 1985. Nela, recorda-se que o Presidente Sarney, na abertura dos debates da 40ª AGNU, em setembro daquele ano, anunciou a decisão de aderir aos Pactos, os quais, juntos com a DUDH, são "os instrumentos jurídicos internacionais mais importantes e abrangentes em matéria de proteção e promoção dos direitos humanos" (§ 1). Esse anúncio "retoma a tradição jurídico-diplomática brasileira, que sempre emprestou grande importância aos tratados internacionais no campo dos direitos humanos, de cunho eminentemente ético e humanitário" (§ 2).

A primeira comissão na Câmara dos Deputados a que a Mensagem foi submetida foi a Comissão de Relações Exteriores, onde foi designado parecerista o deputado Miguel Arraes. O parecer, de 21 de maio de 1986, retoma pontos da Mensagem e da Exposição de

Motivos e aponta que cabe ao país signatário "adotar medidas no sentido de assegurar o pleno gozo desses direitos aqui reconhecidos". As sugestões contidas no § 8 da Mensagem (de não reconhecer a competência do Comitê para receber denúncias de Estados e não ratificar o Protocolo Facultativo) são contestadas, já que com a não adesão a esses instrumentos "os referidos Pactos perderão, em grande parte, a sua razão de ser; tornar-se-ão simples declaração de boas intenções". A ausência de mecanismos de monitoramento enfraqueceria a proteção dos direitos elencados nos tratados. O parecer, favorável à aprovação integral dos Pactos, foi aprovado na Comissão por unanimidade em 21 de maio de 1986 e a proposição foi transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 131/86.

Em 26 de novembro de 1986, o relator ao Projeto de Decreto Legislativo nº 131/86 da Comissão de Relações Exteriores, originalmente Mensagem nº 620/86, Deputado Nilson Gibson, apresentou na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) parecer a favor da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, o qual foi aprovado por unanimidade (DCN seção 1, de 03/02/1987, p. 126, coluna 3).

O Projeto deveria ainda tramitar na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, mas, com a edição do Ato da Mesa nº 1, de 12 de março de 1987, que adapta temporariamente o regimento interno da Câmara dos Deputados ao funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, as comissões ficaram suspensas até a promulgação da Constituição (art. 4º) e os pareceres passaram a ser proferidos oralmente no Plenário (art. 6º). O Projeto então foi a plenário em 18 de junho de 1987 e recebeu parecer em substituição às comissões proferido pelo deputado Walmor de Luca. O relator relembro o parecer favorável elaborado por Miguel Arraes no ano anterior e posicionou-se da mesma maneira. Não houve oradores inscritos e o projeto foi aprovado em votação simbólica, seguindo para o Senado Federal no dia 23 de junho.

A proposição chega no Senado Federal no dia seguinte e recebe numeração daquela casa, passando a ser Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 4/87. Encaminhada para a Comissão de Relações Exteriores no dia 24 de junho, teve como relator designado o senador João Lobo em 4 de agosto.

A partir de então, o projeto ficaria parado por 4 anos na Comissão e apenas teria nova movimentação em 7 de agosto de 1991, quando teve relator designado na CCJ.

O parecer da CCJ (nº 460, de 1991), elaborado pelo senador Valmir Campelo, retoma temas trabalhados na Mensagem nº 620/86 como a importância dos pactos entre os instrumentos jurídicos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos (§ 1) e a participação do País no processo de elaboração dos pactos e seu voto favorável na

AGNU, condizente com a tradição jurídica e diplomática de adesão a tratados de direitos humanos (§ 2). Apontando os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e boa redação, o relator dá parecer favorável aprovação dos pactos em 8 de outubro de 1991.

Encaminhado à Comissão de Relações Exteriores em 10 de outubro, o Projeto recebe parecer favorável do senador José Fogaça (parecer nº 461, de 1991) em 13 de novembro. No relatório, novamente são retomadas a importância dos pactos e a manifestação do Presidente em seu discurso de abertura na AGNU em 1985 (§ 2) e conclui-se que o Brasil como "nação moderna e democrática" não pode deixar de fazer parte dos pactos.

Em 28 de novembro termina o prazo para o oferecimento de emendas ao projeto, sem que nenhuma emenda fosse apresentada. O projeto é então incluído na pauta de votações do dia 10 de dezembro, quando é aprovado em votação simbólica e sem que houvesse nenhum inscrito na discussão. Com a aprovação, o projeto se transforma no Decreto Legislativo nº 226, o qual é publicado no dia 12 de dezembro de 1991.

O governo brasileiro depositou as cartas de adesão aos Pactos em 24 de janeiro de 1992 junto ao Secretariado-Geral da ONU e, em 6 de julho, promulgou os Decretos nº 591 (PIDESC) e 592 (PIDCP), concluindo assim o processo de internalização dos tratados.

A adesão ao Protocolo Facultativo ao PIDCP, referente ao mecanismo de acolhimento de denúncias pelo Comitê do Pacto, viria bem mais tarde, apenas em 2009, quase 4 anos depois do início de sua tramitação. Dentre os motivos que levaram o Brasil a aderir ao tratado, houve um fator externo que exerceu influência: o Comitê de Direitos Humanos, após o exame do primeiro relatório enviado pelo Brasil em 1996, recomendou em suas considerações a ratificação dos dois protocolos facultativos. De qualquer modo, se passariam mais 9 anos para que a tramitação da adesão aos mecanismos fosse iniciada.

Enviada em 27 de dezembro de 2005, a Mensagem nº 924, encaminhada por meio Aviso nº 1447/2005, submete ao Congresso Nacional o texto dos dois protocolos facultativos ao PIDCP: o primeiro de 1966, relativo ao mecanismo de comunicações, e o segundo, de 1989, acerca da abolição da pena de morte. A Mensagem, assinada pelo presidente Lula, é sucinta e vem acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro de Relações Exteriores (EM nº 372, de 7 de outubro de 2005), a quem cabem as explicações e motivações da assinatura dos tratados.

A EM recorda que a adesão ao PIDCP se deu após o retorno ao regime democrático ter criado as condições para a integração do País aos mecanismos internacionais de direitos

humanos (§ 1) e aponta que a adesão aos protocolos facultativos foi objeto das recomendações do Comitê de Direitos Humanos em 1996, por ocasião do envio do primeiro relatório nacional do Brasil àquele órgão (§ 2). Para além de cumprir a recomendação, a adesão aos instrumentos estaria de acordo com a política brasileira de direitos humanos, "orientada para o aprofundamento da integração aos mecanismos internacionais de proteção" (§ 2).

Particularmente em relação ao primeiro protocolo, aponta-se que ele "harmoniza-se com o reconhecimento pelo Brasil da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos e do interesse superior da proteção das possíveis vítimas" (§ 3). Ademais, o Brasil já reconhecia a competência de exame de casos individuais por outros órgãos de tratados (Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, comitês da CEDR e da CEDM), ao que a adesão ao Protocolo seria "o aprofundamento dessa vertente da política brasileira de direitos humanos" (§ 4).

A Mensagem é recebida na Câmara em 3 de janeiro de 2006 e encaminhada, em 24 de janeiro, para as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC). Na CREDN, é designado em 5 de abril como relator do deputado Luiz Carlos Hauly, o qual apresenta parecer pela aprovação em 9 de maio.

Em seu voto, o deputado retoma elementos apresentados na Exposição de Motivos, como a adesão ao Pacto após o retorno do regime democrático (§ 1) e a política brasileira de direitos humanos, orientada à integração aos mecanismos internacionais de proteção (§ 2). Ele nota a contradição entre essa política e o grande intervalo de tempo entre a ratificação do Pacto e a decisão de aderir aos protocolos, ao que argumenta que não foi oferecida explicação pelo Executivo do motivo da demora (§ 2). Ao apontar que se passaram quase 15 anos da assinatura do Pacto e 10 anos da recomendação do Comitê de Direitos Humanos, relata que cabe ao Congresso envidar esforços para uma rápida aprovação (§ 3).

O parecer foi aprovado na reunião da CREDN em 24 de maio, tendo apenas o voto contrário do deputado Jair Bolsonaro. Com isso, foi transformado no Projeto de Decreto Legislativo nº 2253/2006.

Recebido na CCJC em 9 de junho, o projeto tem como relator designado em 14 de junho o deputado Bosco Costa, o qual profere voto favorável à aprovação pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa. O parecer é aprovado por unanimidade na reunião de 4 de setembro da CCJC.

O PDL também tramitou na CDHM, sendo recebido em 9 de junho e tendo como relator designado em 3 de julho o deputado Luiz Couto, o qual profere parecer favorável em 20 de julho. Em seu voto, o relator retoma argumentos apresentados na EM, como a harmonia entre o Protocolo e a política seguida pelo Brasil em suas relações exteriores em matéria de direitos humanos e o fato de o País já reconhecer a competência de outros órgãos internacionais para o exame de casos individuais (§ 5). Ademais, acrescenta que a aprovação do Protocolo representaria "mais um avanço da política brasileira no reconhecimento do indivíduo, em algumas situações, como sujeito de direito internacional" (§ 6). O parecer seria aprovado por unanimidade na reunião da CDHM de 8 de novembro.

O PDL não entraria em pauta naquele ano, mesmo o presidente da Câmara - a quem cabe organizar a pauta de votações - sendo o deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), da base do governo. O Projeto então apenas entraria na pauta do plenário na legislatura seguinte, em 2 de agosto de 2007, novamente com a Câmara sob a presidência de um aliado do governo, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP). Naquela ocasião e em 16 de agosto, a matéria não seria apreciada na sessão por conta de medidas provisórias que travavam a pauta. Uma vez mais a sessão legislativa termina sem que o Projeto seja apreciado.

A proposição apenas retorna à pauta do plenário em 21 de maio de 2008, porém é retirada da pauta a pedido do deputado Claudio Cajado (DEM-BA), que solicita mais tempo para estudar a matéria, "principalmente num momento em que a violência vem permeando de forma crescente o dia-a-dia do nosso País", para que possa "ver o direito das vítimas também, verificar se ele está contemplado nesse tratado (DCN de 22 de maio de 2008, p. 22513). O teor da manifestação do deputado denuncia o profundo desconhecimento da matéria e deixa transparecer sua posição reacionária, de resistência à difusão dos direitos humanos.

O deputado Luiz Carlos Hualy (PSDB-PR), que fora o relator na CREDN quando a Mensagem começou a tramitar na Câmara em 2006, intervem e pede que seja dada urgência ao projeto, que "é um tratado da maior importância, para o qual o Brasil deve dar atenção". O presidente da Câmara então explica que, a despeito da importância, naquele dia estavam sendo votados apenas matérias em que havia acordo entre as lideranças, e que o Projeto seria apreciado posteriormente, ainda que houvesse discordância quanto ao mérito.

O PDL volta à pauta do plenário em 5 de junho de 2008, quando é aprovado em votação simbólica, sem que houvesse oradores inscritos, e segue para o Senado, onde é recebido em 13 de junho e se transforma no Projeto de Decreto Legislativo nº 139 (SF), de

2008. Em 18 de junho, o PDL segue para a CREDN e, decorrido o prazo sem que fossem apresentadas emendas, é distribuído para relatoria do senador Jarbas Vasconcelos em 2 de julho. Passam-se 8 meses sem que o relator apresente parecer e, em 3 de março de 2009, ele deixa de compor a CREDN; o Projeto é então distribuído ao senador Cristovam Buarque em 12 de março.

O parecer, apresentado em 1º de abril, aponta a "demora injustificada" na apreciação dos Protocolos pelo Congresso, dado que havia há muito "ambiência política" e "consenso jurídico" para a adesão aos tratados (§ 3). Reconhece também a conveniência e oportunidade de adesão a instrumentos internacionais de promoção dos direitos humanos "como forma de revigoramento dos compromissos nacionais com os direitos fundamentais e exemplo aos regimes que se obstinam em não aderir aos sistemas regionais e internacionais de direitos humanos" (§ 3). Ademais, assinala que a participação no mecanismo de recebimento de denúncias pelo Comitê está de acordo com os propósitos da Emenda Constitucional nº 45[61] e remete à aceitação brasileira "da legitimidade do direito à justiciabilidade internacional dos direitos humanos", ressaltando que "a exigibilidade internacional de normas convencionais, a que o Brasil se obrigou a dar cumprimento, constitui-se a essência da jurisdição constitucional internacional" e encontra amparo na constituição brasileira "graças à sua abertura normativa e principiológica" (§ 4).

O parecer favorável é aprovado por unanimidade na CREDN em 21 de maio e segue para o plenário, onde é pautado no dia 9 de junho. Na sessão, o senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), líder de seu partido no Senado, anuncia que o PSDB pediria verificação de quórum e se colocaria em obstrução, o que justifica em função de questões no andamento de comissões parlamentares de inquérito no Senado (DSF de 10 de junho de 2009, p. 22895). O presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), abre votação simbólica em que o Projeto é aprovado e procede à verificação de quórum, que se dá por meio de votação nominal. O senador Arthur Virgílio se abstém e orienta os senadores da oposição a se ausentarem do plenário, mesma direção dada pelo senador Antônio Carlos Júnior (DEM-BA) ao seu partido. Com duas tentativas de votação sem quórum, a matéria deixa de ser apreciada naquele dia.

O Projeto retorna à pauta no dia seguinte, 10 de junho, quando é aprovado sem discussão em votação simbólica. Em 16 de junho de 2009 é promulgado o Decreto

61 Promulgada em 30 de dezembro de 2004, a emenda, entre outras coisas, deu status de emenda constitucional aos tratados de direitos humanos aprovados sob rito especial no Congresso e reconheceu a competência do Tribunal Penal Internacional.

Legislativo nº 311. A ratificação foi depositada junto ao Secretariado-Geral da ONU em 25 de setembro de 2009, porém até agora não houve promulgação de decreto pelo Poder Executivo, o que faz com que o Brasil responda perante a comunidade internacional pelo Protocolo mas ele não seja dotado de executoriedade interna (cf. nota 24).

A demora na ratificação dos Pactos e seus Protocolos Facultativos faz com que devamos colocar em perspectiva a narrativa oficial das propaladas tradição diplomático-jurídica de assinatura de tratados de direitos humanos e da política brasileira participação em instrumentos de direitos humanos e seus mecanismos de verificação. O processo de internalização dos Pactos durou 6 anos (iniciou-se no governo Sarney e foi concluído no governo Collor), 4 dos quais passou parado no Senado. O Protocolo Facultativo ao PIDCP demoraria quase 4 anos para ter sua tramitação pelo Legislativo finalizada e, há mais de 8 anos, aguarda promulgação de decreto pelo Executivo para concluir o processo de internalização. Passados 9 anos da abertura do Protocolo Facultativo ao PIDESC (2008), o Brasil sequer enviou mensagem ao Congresso para ratificar o instrumento.

A ratificação do PIDESC é um marco fundamental na incorporação do direito à moradia ao direito brasileiro, já que é o primeiro momento em que esse direito passa a ter um caráter universal. A adesão tardia ao PIDESC fez com que a trajetória desse direito no Brasil observasse um movimento um pouco diferente daquele descrito no cenário internacional, com outros instrumentos sendo assinados antes dele que previam o direito à moradia não em sua plenitude, mas em situações determinadas (populações afetadas por conflitos, alojamento fornecido para refugiados, moradia oferecida pela empresa aos trabalhadores, não-discriminação no acesso à moradia) para grupos específicos (refugiados, trabalhadores).

A adesão aos Pactos Internacionais marca o retorno do Brasil, com o fim da ditadura civil-militar, ao sistema internacional de direitos humanos. Essa participação, medida aqui pelo processo de internalização dos tratados, entretanto, não foi tranquila. Como pudemos ver pela história legislativa que reproduzimos acima, particularmente pelo largo tempo entre o início e o término do processo de ratificação, não se pode dizer que a tramitação dos Pactos foi objeto de prioridade, sendo até alvo de barganha política em determinado momento. Evidentemente, na medida em que se analisaram aqui apenas os instrumentos que dizem respeito ao direito à moradia, não se pode tirar conclusões acerca da incorporação de tratados de direitos humanos no geral. No entanto, uma vez que o direito à moradia encontra-se disperso em vários tratados, nas quais invariavelmente figuram outros direitos humanos, talvez seja possível identificar certa tendência no

tratamento e recepção dessas convenções no direito nacional.

Direito à moradia na Constituição de 1988

O estudo da recepção do direito à moradia no Brasil não pode deixar de lado sua presença na Constituição. Desde o surgimento desse direito na Declaração Universal em 1948, a previsão constitucional desse direito humano seria uma evolução que apenas surgiria na Carta de 1988. Sua entrada no texto constitucional, entretanto, ocorreria por meio de uma emenda constitucional em 2000, já que esse direito fora descartado em meio aos debates na Assembleia Nacional Constituinte.

No processo da constituinte, destacam-se 3 emendas populares que propunham a inclusão do direito à moradia no texto constitucional: as de número 9, 63 e 115. As 3 emendas foram defendidas perante a Comissão de Sistematização da Constituinte no dia 27 de agosto de 1987.

A Emenda Popular nº 9[62], apresentada pela Arquidiocese do Rio de Janeiro e pelas comunidades eclesiais de base, foi subscrita por 30.240 eleitores. Em sua justificativa, assinala que os baixos salários e a especulação imobiliária fazem com que milhares vivam em condições sub-humana de moradia, situação que ocasiona na proliferação de favelas e ao qual o Estado foi incapaz de apresentar solução definitiva. Além do direito à moradia, a emenda previa a elaboração de um Plano Nacional de Habitação que desse preferência à utilização de terras públicas, o usucapião de áreas urbanas particulares ocupadas de forma mansa para moradia por 2 anos e a concessão da propriedade da parcela do solo ocupadas por moradores de favelas à data da Constituição. Como se pode ver, a emenda previa não apenas o direito à moradia, mas também alguns instrumentos e diretrizes de política urbana para viabilizar esse direito.

Carlos Alberto Siqueira de Castro fez a defesa da emenda na Comissão de Sistematização. Ele indica que o direito à moradia está resguardado tanto pela DUDH quanto pelo PIDESC, o que tornaria sem sentido deixar de incorporar ao texto constitucional direito defendido pelo Brasil nos fóruns internacionais; ele afirma que ambos instrumentos teriam sido assinados pelo Brasil—em verdade, o Brasil apenas iniciara o processo de ratificação do Pacto. Aponta que a formulação que vem se repetindo

[62] A apresentação das emendas, seus argumentos e sua defesa foi elaborada em consulta às Atas da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, particularmente de sua 14a reunião ordinária.

desde a Constituição de 1891, segundo a qual se assegura a inviolabilidade do lar, é insuficiente, uma vez que pressupõe que todos possuam domicílio. Assinala que o direito à moradia se confunde com o próprio direito de viver e que a dignidade da pessoa humana—princípio que já aparecera desde o primeiro relatório da Comissão de Sistematização—pressupõe o direito à moradia, porquanto não há existência digna sem lar.

A Emenda Popular nº 63 foi apresentada pela Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e teve o apoio de 131 mil eleitores. A proposta tratava de vários aspectos da reforma urbana e da participação popular na gestão da cidade. Para que fosse efetivado o direito à moradia, previa uma série de instrumentos sob responsabilidade do Estado, como regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas, programas públicos de aluguel ou financiamento público para aquisição ou construção, regulação do mercado imobiliário urbano com controle de aluguel e implantação de habitação de interesse social.

A defesa da emenda perante a Comissão de Sistematização coube à professora Ermínia Maricato, então na condição de diretora do Sindicato dos Arquitetos. Em sua exposição, relata que o País vivia uma crise urbana cujo mais grave problema era a questão da habitação. Ao questionar a oposição que alguns constituintes ofereciam à emenda que sustentava, argumenta que a maior parte da população brasileira não participa do mercado imobiliário, de modo que a solução problema da moradia depende de políticas públicas massivas. Reitera também que a moradia depende de infraestrutura, de sorte que é necessário um plano de política urbana e habitacional. Ao relatar dados das terras urbanas vazias, por um lado, e o elevado preço da terra urbana, por outro, elege a problema da terra urbana como questão central.

A Emenda Popular nº 115 foi apresentada pela Confederação Nacional das Associações de Moradores e pelas Federações de Associações de Moradores de Belo Horizonte e Santa Catarina, sendo subscrita por 30.398 eleitores. Segundo o texto da emenda, o direito à moradia precedo o direito à propriedade e cabe ao poder público garantir a todos o acesso à moradia digna e adequada; moradia adequada, para a proposta, deve considerar o acesso a serviços públicos e infraestrutura. Prevê ainda instrumentos urbanísticos para viabilizar o direito à moradia, como desapropriação de terras urbanas ociosas para construção de moradia popular e usucapião urbano. A justificativa da emenda aponta a ausência de um programa governamental de moradia, baixos salários, os aumentos abusivos dos aluguéis e a especulação imobiliária como fatores que tem forçado o povo a ocupar terrenos urbanos vazios como alternativa para morar.

Dalva Estela Rodrigues de Medeiros, secretária da Confederação Nacional das Associações de Moradores fez a defesa da emenda na Comissão de Sistematização. Em sua exposição, argumenta que o direito à moradia é fundamental para o exercício da cidadania em seu sentido mais amplo, para o que é necessário que o Estado estabeleça uma política urbana que assegure esse direito a todos.

Ao propor que o direito à moradia figurasse no texto constitucional, as emendas nada mais fazem do que inscrever no ordenamento brasileiro um direito já previsto naquele momento em instrumentos internacionais de modo universal ou particular, instrumentos das quais o Brasil participara—votara a favor da Declaração Universal dos Direitos Humanos na Assembleia Geral—ou já iniciara o processo de ratificação—no caso do PIDESC. Mesmo assim, o conservadorismo no seio da Constituinte acabou por prevalecer e o direito à moradia ficou de fora do texto. O primeiro substitutivo apresentado pelo relator na Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, descartou todas as emendas populares. O segundo substitutivo, ainda que tivesse incorporado partes das emendas nº 9 e 63, deixaria de fora qualquer menção expressa a um direito à moradia.

As emendas populares não excluíam a possibilidade de os parlamentares apresentarem propostas de mesmo teor, de modo que nova tentativa de inclusão do direito à moradia no texto que seria aprovado pela Constituinte ocorreu no dia 6 de outubro de 1987. Naquela circunstância, seria votado o Destaque nº 1.304, referente à Emenda nº 34.575, oferecido por Vivaldo Barbosa. O destaque tinha por objetivo a inclusão de direito não previsto pelo relator em sua proposta para o art. 5º. Em sua defesa, relembra o constituinte que a inclusão do direto à moradia foi objeto das 3 emendas populares analisadas acima. A defesa contrária à inclusão é feita, em nome do relator, por Antônio Carlos Konder Reis, que argumenta que a emenda apresenta um princípio em termos absolutos e que é preciso saber as dimensões da aplicabilidade desse princípio; razão pela qual se teria optado por não prever expressamente um direito à moradia, mas medidas que permitiriam que o problema fosse solucionado, inscritas particularmente entre as competências e atribuições dos entes federativos ("implementar programas de construção de moradia, bem como promover a melhoria das condições habitacionais"). O destaque seria derrotado por 61 votos a 30 e o direito à moradia ficaria de fora do texto constitucional promulgado em 1988.

Mesmo sem a previsão constitucional do direito à moradia, o dispositivo do art. 5º, § 2º, da Constituição assegurava que novos direitos além daqueles previstos pudessem integrar o ordenamento brasileiro. Desse modo, quando se debateu a emenda que

adicionaria o direito à moradia no texto constitucional, esse direito já vigorava no Brasil por força da ratificação do PIDESC.

A inscrição do direito à moradia na Constituição ocorreria mais tarde, em processo que culminaria com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26 em 2000. A apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de autoria do senador Mauro Miranda (PMDB-GO), ocorreu em 18 de junho de 1996. Na justificativa da proposta, o autor salienta que a questão do direito à moradia vinha sendo objeto de vido debate social no País e no mundo, sobretudo por conta da realização da Habitat II entre os dias 3 e 14 de junho daquele ano (§ 1), e lembra que o Brasil foi relator da parte da Agenda Habitat que tratava desse direito (§ 2). Registra também que à participação ativa do Brasil no evento se contrapunha à crítica crise urbana no país e a ausência de reconhecimento na Constituição do direito à moradia (§ 3). Frente à precária situação habitacional de milhões de brasileiros, assevera a urgência do reconhecimento desse direito, "a partir da qual se desenvolvem os demais direito do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna" (§ 4).

Passados 2 anos de tramitação no Senado, a PEC seguiria para a Câmara em 16 de junho de 1998 e receberia a numeração 601, de 1998. Na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) recebe parecer pela admissibilidade pelo deputado Pedro Canedo, o qual é aprovado por unanimidade em 9 de dezembro. A partir de 15 de janeiro de 1999 a PEC fica no aguardo da constituição de Comissão Especial para analisar a proposta, o que apenas ocorreria em 14 de setembro.

Designada como relatora na Comissão Especial em 23 de setembro, a deputada Almerinda de Carvalho apresenta seu parecer favorável à emenda em 10 de novembro, quando é aprovado por unanimidade. Em seu voto, demonstra que o direito à moradia é reconhecido pela comunidade internacional desde sua previsão no art. 25 da DUDH, de 1948 (§ 2), e registra que a Conferência Habitat I indicou um consenso internacional "situando a moradia adequada e os serviços a ela relacionados como um direito humano básico e apontando a responsabilidade dos governos por ações visando a assegurar este direito a todas as pessoas" (§ 3). A relatora também relembra que a questão do direito à moradia voltaria a mobilizar a comunidade internacional quando da realização da Habitat II (§ 4), em cujos debates se encontrava, entre outros, o da explicitação do direito à moradia como um dos direitos fundamentais (§ 5). Recorda que a Declaração de Istambul, ainda que não tivesse força de tratado internacional, "deve servir como referência das ações governamentais" (§ 6); nela, ressalta, a moradia adequada a todos figura como princípio e objetivo essencial (§ 7). Ademais, indica que o direito à moradia pode ser

encontrado em diversos tratados internacionais (PIDESC, CERD, CEDM, CDC) e constituições de outros países, como Argentina, Bélgica, Colômbia, Equador, Espanha, Guiné Equatorial, Finlândia, Haiti, Honduras, Irã, México, Peru, Portugal, Rússia, São Tomé e Príncipe e Suécia (§§ 9 e 10).

Ao debater aspectos da inserção do direito à moradia no texto constitucional, o voto salienta que a Constituição já previa em seu art. 24, inc. IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico", e reforça que a distribuição constitucional de competências não é mera faculdade, mas poder-dever do Estado (§ 18). Destaca ainda que há outros dispositivos constitucionais que reconhecem indiretamente esse direito, como o art. 7º, inc. IV, que estabelece que o salário mínimo deve ser capaz de atender as necessidades vitais básicas de, entre outros, moradia (§ 20), ou o art. 183, que trata da usucapião especial urbano (§ 21).

O voto ressalta, ainda, que a moradia não pode ser tratada como mera mercadoria a ser adquirida, caracterização em que o peso de sua garantia recai sobre o indivíduo, mas como direito que integra o próprio direito à vida, sendo o Estado o principal responsável pela sua efetivação (§§ 22 e 23).

O parecer rebate algumas críticas que vinham sendo feitas à proposta, sem identificar os autores dessa oposição. Ao argumento de que o direito à moradia seria o único dos direitos sociais que se incorporaria ao patrimônio dos indivíduos e obrigaria o Estado a distribuir casas gratuitamente, o voto aponta que moradia é um conceito mais amplo e complexo do que casa própria e envolve não apenas a construção de unidades habitacionais, mas também a implantação de infraestrutura e serviços básicos (§§ 24 e 25). Antes de concluir favoravelmente pela aprovação PEC, cita dados do estudo sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios realizado em 1995 (§ 27).

Por duas ocasiões, em 30 de novembro e 1º de dezembro de 1999, a discussão em plenário foi adiada por conta do encerramento da sessão. Em 11 de janeiro de 2000, a PEC seria votada e aprovada em primeiro turno. Houve uma série de manifestação entre defesas a favor e falas de encaminhamento de votação. Abaixo apresentamos os argumentos dos discursos de x oradores (por ordem de inscrição) e a eles nos referiremos posteriormente ao propor algumas considerações sobre a inserção do direito à moradia na Constituição.

O deputado Enio Bacci (PDT-RS) argumenta que a emenda vai ao encontro da previsão do art. 25 da DUDH e consiste em uma vitória, já que introduziria "no dever do Estado a responsabilidade social por programas voltados para moradia"; reconhece,

entretanto, que a conquista pode "ficar apenas na letra fria da lei". Lembra também que a constituição de diversos outros países prevê o direito à moradia, retomando observação feita no parecer da Comissão Especial na Câmara.

Em seguida, o deputado Fernando Coruja (PDT-SC) destaca o amplo alcance da medida, a corrigir falha do constituinte de 1988, e recorda que os direitos sociais surgiram nas constituições do México de 1917 e na de Weimar de 1919, e que a garantia dos direitos sociais marca a diferença entre o Estado contemporâneo e o Estado moderno. Frisa que o Estado brasileiro, que vinha sendo atacado pela política neoliberal, deve ser aperfeiçoado e garantir esses direitos.

O deputado Ricardo Izar (PMDB-SP) admite que ele e outros deputados, como constituintes, erraram ao deixar de inserir na Constituição o direito à moradia e, ao citar dados do déficit habitacional, critica o governo por não ter pautado a questão da habitação. Afirma que a aprovação da PEC seria "o primeiro passo para a implementação da reforma habitacional deste País", já que a partir daquele momento o governo terá a "obrigação de trabalhar pela habitação neste país".

Arnaldo Faria de Sá (PPB-SP) aponta que, por não terem onde morar, as pessoas constroem casas em morros, encostas e às margens de córregos, se sujeitando a desastres naturais, e relata que "a partir do momento em que a moradia for direito social, teremos a obrigação de encontrar alternativas".

A deputada Luiza Erundina (PSB-SP) argumenta que a votação da PEC vinha para suprir uma deficiência na legislação brasileira ao reconhecer direito já previsto na DUDH e reafirmado nas Conferências Habitat I e II, o que demonstrava o atraso do Brasil em relação ao reconhecimento formal desse direito social. Ressalva que além da inscrição do direito na Constituição, deve-se garantir políticas públicas e recursos públicos para sua efetivação, sob risco de o direito ficar apenas na lei. Para a concretização desse direito, sugere a aprovação de projeto de lei de iniciativa popular que tramitava desde 1992 e previa a criação de um Programa Nacional de Habitação, um Fundo Nacional de Habitação e um Conselho Nacional para gerir essa política.

Gilmar Machado (PT-MG) alerta que se deve votar juntamente com a PEC projeto que cria o Fundo de Moradia, em tramitação desde 1989, para que não se tenha um direito previsto na Constituição mas que não se possa garantir de fato. Recorda que as enchentes ocorridas naquele ano afetaram milhares de famílias que viviam em áreas de risco, justamente pela ausência de políticas que garantissem moradia decente.

Geraldo Magela (PT-DF) reconhece o avanço na votação PEC, que faria com que a

moradia passasse a ser tratada como prioridade pelos governos, que teriam a obrigação de elaborar uma política nacional de habitação. Afirma que a votação deveria ser acompanhada da aprovação do Fundo Nacional de Moradia, para dotar os entes federativos de verbas para que se possa efetivar esse direito social e acabar como déficit habitacional.

O deputado José Roberto Batochio (PDT-SP), em sua defesa da PEC, apresenta uma distinção entre os direitos arrolados no art. 5º, direito individuais, que demanda obrigação de conduta negativa do Estado, e os direitos sociais do art. 6º, que demandam obrigação de conduta positiva do Estado, de modo que a inscrição do direito à moradia nesse artigo passa a obrigar o Estado brasileiro a "traçar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro".

O deputado Ayrton Xerez (PPS-RJ) assinala o atraso da votação da medida em relação à DUDH, que já previa o direito à moradia, e manifesta sua esperança de que, com a inscrição do direito na Constituição, o Executivo entenda a moradia como direito do povo e dever do Estado.

Em seu encaminhamento de voto, o deputado Cabo Júlio (PL-SP) declara voto favorável e admite que "é preciso ter recursos", ao que conclui dizendo que "mais uma vez, estamos vendendo ilusão para o povo brasileiro".

O deputado Inácio Arruda (PCdoB-CE) explica que a pauta vem de uma longa batalha, desde a Constituinte, quando prevaleceu a visão equivocada de que a moradia seria mercadoria e, portanto, responsabilidade do mercado. Relata que apenas 5% dos recursos do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação foram destinados à população de baixa renda e que o Orçamento da União não contava com recursos destinados a esse tipo de atendimento habitacional, salvo as emendas parlamentares. Aponta que com a aprovação da PEC, o Estado deverá garantir a aplicação desse direito; para tanto, recorda que há na Câmara propostas de instrumentos para dar eficácia a esse direito, como o Fundo de Moradia Popular e o Estatuto da Cidade.

O deputado Dr. Hélio (PDT-SP) reitera a importância da aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular para dar concretude à medida e apresenta o que seriam dois argumentos para defender a aprovação da PEC: a violência no cotidiano, "claramente ligada à falta de moradia digna", e a falta de emprego, enxergando na construção de moradia um fator gerador de empregos.

Gerson Peres (PPB-PA) sai em defesa do governo e anuncia que há "milhares de construções de casas populares por todo o Brasil". Relata que o projeto vai "ampliar a possibilidade de atender a população de baixa renda" e espera que a receita aumente para

que a lei possa ser aplicada.

A deputada Iara Bernardi (PT-SP) assinala que com a aprovação da PEC se estava sendo consequente com os compromissos assumidos pelo Brasil na Habitat II. Aponta que a moradia não é questão de mercado, mas de cidadania, e que a inclusão no texto constitucional marcaria a obrigação e o compromisso dos entes federativos em termos financeiros e orçamentários em relação ao direito à moradia. Anuncia que o presidente da Câmara—Michel Temer (PMDB-SP)—cumpriu o compromisso assumido na Conferência das Cidades ao colocar a PEC na pauta de votações, mas assevera que apenas sua aprovação é insuficiente, sendo necessária a aprovação de outras medidas como o Fundo Nacional de Moradia e o Estatuto da Cidade.

Silvio Torres (PSDB-SP) relata que a medida conta com unanimidade na Câmara, assim como ocorrera no Senado, e que por meio dela se corrige uma omissão na Constituição, ao mesmo tempo em que se assume uma grande responsabilidade. Advoga que, ao mesmo tempo em que se cria direitos se deve "procurar agir dentro de uma política fiscal austera, responsável e honesta".

O deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE) argumenta que a emenda se destina aos mais necessitados, cuja habitação constitui grave problema social e menciona que a moradia é reconhecida como fundamental para a cidadania em diversos documentos da ONU e na Agenda Habitat. Cita, retomando elemento do parecer da Comissão Especial, a presença desse direito em 16 constituições. Defende que a moradia precária prejudica a saúda e afasta o Brasil da sociedade que deseja ter, "mais justa, mais fraterna, mais humana e sobretudo mais igualitária". Menciona que a partir da aprovação da emenda o País destinaria parte de seus recursos à moradia.

Luiz Bittencourt (PMDB-GO) afirma que a aprovação da PEC "vai, pelo menos, minimizar o grave problema que atinge enorme parcela da população brasileira" e que "garantirá instrumentos para os três níveis de governo (...) a fim de que seja implementada uma política de investimentos no setor de moradia".

O deputado Babá (PT-PA), retomando discurso do deputado Cabo Júlio, relata que se estava vendendo ilusões, apesar da importância de alçar a nível constitucional o direito à moradia. Relata que apesar de constar na Constituição o direito à saúde e à educação como dever do Estado, não havia investimento nessas áreas, assim como não havia na habitação. Defende que o voto a favor de seu partido deve vir acompanhado da cobrança pela classe trabalhadora do governo.

A contagem da votação registraria o voto favorável de 432 deputados, de um

quórum de 433[63]. No dia 25 de janeiro a PEC voltaria à ordem do dia, mas a discussão seria adiada para o dia seguinte. No dia 26 de janeiro ocorreu a votação em segundo turno da PEC na Câmara. Houve acordo para que os inscritos retirassem sua inscrição para fala e para que os líderes abrissem mão de suas falas para orientar o voto das bancadas; de qualquer modo, alguns deputados solicitaram a palavra—por meio de pedido de questão de ordem—e fizeram pronunciamentos, os quais consideraremos abaixo.

O deputado Inácio Arruda (PCdoB-CE) responde àqueles que achavam que diziam que já havia várias menções à moradia na Constituição que isso não bastava, que era preciso inscrever claramente esse direito social no texto constitucional. Desse modo, o movimento social poderia cobrar aos governos a garantia de recursos nos orçamentos para implementar esse direito.

Inocêncio Oliveira (PFL-PE) rebate as críticas de que a emenda seria apenas uma intenção, ao que esclarece que ela deve ser cumprida, e demonstra esperança de que a partir daquele momento se pudesse elaborar uma política habitacional para o País.

O deputado Ricardo Izar (PMDB-SP) registra que a aprovação da emenda não vai resolver o problema habitacional do País, mas seria um importante primeiro passo.

A deputada Telma de Souza (PT-SP) recorda que a Câmara enviou uma comitiva para a Habitat II e que, em encontros preparatórios, tanto parlamentares como membros da sociedade civil organizada defenderam a inclusão do direito à moradia na Constituição. Ao celebrar a aprovação da emenda, lamenta que tenha demorado 4 anos desde aquela Conferência para que tal fosse realizado.

A contagem dos votos na votação em segundo turno registrou 463 votos a favor, 1 abstenção (Cornelio Ribeiro, do PDT-RJ) e 1 voto contrário (Walter Pinheiro, do PT-BA[64]), fora o voto do presidente da Câmara, para um total de 466 deputados.

Finalmente, após 12 anos de sua promulgação, o direito à moradia seria inscrito na Constituição Federal por em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26. A proposta tramitara 3 anos e meio no Congresso, 2 dos quais no Senado.

Cabe destacar que ainda que o direito à moradia não tivesse, naquele momento, estatuto constitucional, ele já era um direito que integrava o ordenamento brasileiro e cuja efetivação era uma obrigação do Estado por força da ratificação do PIDESC e do

---

63 O voto do presidente da Câmara apenas é computado, nas votações ostensivas, em caso de desempate (art. 17, inc. I, "v", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), contando para efeito de quórum.

64 Possivelmente o deputado Walter Pinheiro registrou o voto equivocadamente, já que seu ele votara a favor no primeiro turno e seu partido orientara voto favorável à medida.

dispositivo do § 2º do art. 5º da Constituição, como vimos acima. Certo é 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).

Chama atenção o fato de que não haja menção à já vigente previsão do direito à moradia no Brasil nesses termos seja na proposição ou nos pareceres e nos debates em torno da PEC 601/98. Isso sugere a dimensão do desafio da efetivação dos direitos humanos no País—quando nem os parlamentares tem a correta noção do sistema de proteção de direitos humanos vigente—e indica a importância da inscrição de um direito na Constituição, pelo menos pare efeito de sua difusão e promoção.

Algumas considerações

Ainda que seja o Congresso Nacional quem decide definitivamente sobre tratados internacionais, da leitura dos registros nos anais do Congresso percebemos que as discussões, pareceres e votos e se pautam quase exclusivamente pelas informações fornecidas pelo Executivo, o que pode ser visto na extensa remissão ao teor das mensagens e particularmente das exposições de motivos do Ministério das Relações Exteriores. Se foi possível identificar essa proeminência do Executivo sobre o Legislativo na conformação dos limites da pauta, não podemos concluir se isso também ocorre na orientação das bancadas para dar celeridade aos tratados enviados ao Congresso. Pelo contrário, a análise dos casos citados indica que o Legislativo tende a demorar para aprovar definitivamente os tratados. As razões particulares para essa demora escapam do alcance deste trabalho e, possivelmente, devem ser buscadas em cada caso.

Podemos concluir do levantamento feito neste capítulo que o Brasil tendeu a demorar a ratificar os tratados internacionais de direitos humanos analisados. Não se pode dizer que esse demora está ligada a uma resistência particular a incorporar instrumentos de previsão do direito à moradia, já que este direito está difuso em tratados que abarcam outros direitos humanos.

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 primeiro grupos específicos (vítimas de conflitos, refugiados, populações indígenas e trabalhadores) para depois se estender a todas e todos.

Considerações finais

Como vimos nos capítulos anteriores, o direito à moradia parece relativamente bem desenvolvido no direito internacional, figurando em tratados de caráter geral (pactos internacionais de direitos humanos) e particular (refugiados, trabalhadores, mulheres, crianças, pessoas com deficiência). O Brasil, por sua vez, ratificou a ampla maioria desses instrumentos, estando sujeito ao monitoramento de pelo menos 9 órgãos distintos em relação a diferentes aspectos do direito à moradia, além daquele promovido pelo sistema interamericano de direitos humanos, que não foi objeto deste estudo. Essa profusão legal de instrumentos e a participação brasileira em sua maioria, entretanto, se reflete na efetivação desse direito? Abaixo analisamos alguns aspectos da questão da moradia no Brasil e propomos algumas indicações para refletir acerca da relação entre a promoção e a efetivação desse direito.

Importantes indicadores para aferir o grau de efetivação do direito à moradia no Brasil são o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro, vinculada ao governo de Minas Gerais, por meio de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os indicadores são utilizados oficialmente pelo governo federal e outras esferas de governo. O déficit tem caráter quantitativo e indica a necessidade de construção de novas moradias, ao passo que a inadequação tem perfil qualitativo e aponta problemas nas condições de vida dos moradores e nas especificidades do domicílio urbano, não dizendo respeito ao estoque de habitações.

Os conceitos tem por objetivo oferecer um quadro da realidade brasileira a partir da perspectiva de necessidades habitacionais e fornecer elementos para tomadores de decisão e formuladores de políticas, de modo que não foram desenvolvidos tendo como ponto de partida um abordagem baseada em direitos humanos. Nesse sentido, ainda que se possa utilizar esses dados para compor um panorama das violações do direito à moradia, uma vez que há componentes dos indicadores que correspondem a elementos constituintes desse direito humano segundo o CG n° 4, existem aspectos de adequabilidade que não podem ser mensurados por meio dessas métricas—dos 7 elementos constituintes da adequabilidade da moradia (segurança legal da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural), 4 podem ser avaliados pelos indicadores de déficit habitacional e inadequação de moradias. De qualquer

modo, este instrumental é o que há de mais apurado para aferir, no Brasil, o estado em que se encontra a efetivação do direito à moradia.

O déficit é calculado pela soma de 4 componentes: a) domicílios precários, b) coabitação familiar, c) ônus excessivo com aluguel urbano e d) adensamento excessivo de domicílios alugados. Dentre os domicílios precários, são considerados os rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada) e os improvisados (locais ou imóveis que não possuem finalidade residencial mas são utilizados como moradia); as condições de insalubridade e desconforto são uma característica evidente dos primeiros mas também podem aparecer nos segundos (embaixo de pontes e viadutos, por exemplo). Por meio do conceito de domicílios precários podemos aferir o componente de habitabilidade da moradia (CG n° 4, § 8, d).

A coabitação compreende os cômodos (domicílios particulares de um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, entre outros) e as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. O ônus excessivo com aluguel urbano ocorre quando famílias urbanas com até três salários mínimos de renda familiar comprometem mais de 30% da renda familiar com aluguel. O adensamento excessivo em domicílios alugados, por sua vez, importa no número médio superior a três moradores por dormitório. Esses 3 indicadores fornecem elementos para aferir tanto o custo acessível da moradia (CG n° 4, § 8, c) quanto sua habitabilidade.

A inadequação de moradias, por sua vez, é composta por 5 componentes não mutuamente exclusivos (ou seja, que não podem ser somados sob risco de incorrer em múltipla contagem), quais sejam: carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas fundiários, cobertura inadequada e ausência de unidade sanitária exclusiva.

A carência de infraestrutura abarca os domicílios que não contam com ao menos 1 de 4 serviços básicos: iluminação elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna, rede de esgoto ou fossa séptica e coleta de lixo. Esse componente corresponde precisamente ao aspecto "disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura" da adequabilidade da moradia, o qual considera o acesso à energia, água, saneamento e tratamento de esgoto e depósito de lixo (CG n° 4, § 8, b).

O adensamento excessivo leva em conta os domicílios próprios em que haja um número médio de moradores—da família principal, uma vez que aqueles da família secundária já figuram no indicador do déficit habitacional—superior a 3 por dormitório. Assim como ocorre com o adensamento excessivo de domicílios alugados, o adensamento

de domicílios próprios indica uma privação do direito à moradia na medida em que as pessoas sem veem obrigadas a coabitar em razão da ausência de custo acessível. A coabitação com várias outras pessoas também pode afetar as condições de habitabilidade.

Os problemas fundiários consideram os casos em que ao menos um dos moradores possui a propriedade da moradia mas não a do terreno ou de sua fração ideal. A fragilidade legal da posse pode ensejar despejos forçados bem como outras ameaças e pressões aos moradores, razão pela qual a segurança legal da posse deve ser resguardada para garantir o gozo do direito à moradia (CG n° 4, § 8, a).

A cobertura inadequada considera os domicílios que possuem telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha, circunstâncias que sujeitam os moradores a intempéries, comprometendo assim as condições de habitabilidade. Outra questão que também impacta negativamente nesse quesito é a ausência de unidade sanitária exclusiva.

Os dados mais atualizados disponíveis são aqueles referentes aos anos de 2013 e 2014 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016), para o déficit habitacional e a inadequação de moradias, e de 2015 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017), este apenas referente ao déficit[65]. Os relatórios tem por base as últimas PNADs, de 2014 e 2015 respectivamente.

O déficit habitacional vem crescendo no Brasil, passando de 5,846 milhões de domicílios em 2013 para 6,068 milhões em 2014 e 6,186 milhões em 2015. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados, o déficit passou de 9% em 2013 e 2014 para 9,3% em 2015. A ligeira redução do déficit rural foi acompanhada pelo crescimento do componente urbano, que passou de 5,010 milhões de unidades (85,7% do déficit) em 2013 para 5,315 milhões em 2014 (87,6% do déficit) e 5,414 milhões em 2015 (87,5% do déficit).

O maior déficit habitacional absoluto encontra-se no Sudeste, que passou de 2,246 milhões de unidades em 2013 (38,4% do déficit do país) para 2,425 milhões em 2014 (40% do déficit) e 2,430 milhões em 2015. Na região, o Estado de São Paulo concentra a maior parte da carência de unidades, que cresceu de 1,254 milhão em 2013 para 1,327 milhão em 2014 e teve pequena queda para 1,306 milhão em 2015. Dentro do Estado, cerca de metade desse déficit encontra-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): 629 mil unidades em 2013, 625 mil em 2014 e 623 mil em 2015.

Dentre os componentes do déficit, o mais importante é o ônus excessivo com

65 Todos os dados abaixo foram retirados desses 2 estudos. Na medida em que o relatório de 2017, referente à PNAD de 2015, ainda apresenta resultados preliminares, alguns dados abarcarão apenas os anos de 2013 e 2014.

aluguel, cuja participação no total era de 43,7% em 2013, tendo crescido para 48,2% em 2014 e 51,1% em 2015.

A esse elevado déficit de habitações se contrapõe a estimativa do número de domicílios vagos, que seria de 7,230 milhões de unidades em 2013 e 7,241 milhões em 2014 (79% das unidades em áreas urbanas e 21% em áreas rurais em ambos os anos).

A inadequação de domicílios apresenta também dados preocupantes. Dentre os componentes do indicador, a carência de infraestrutura é a que mais aparece, contabilizando 11,092 milhões de moradias em 2013 e 11,275 milhões em 2014, o que corresponde a 19,5% do total de domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil. Entre as regiões, o Nordeste conta com o maior número absoluto, 4 milhões de domicílios em 2014, seguido pelo Sudeste, com 2,092 milhões. Em termos relativos, o destaque negativo é a região Norte, que possui 51,5% dos domicílios carentes em ao menos um dos serviços de infraestrutura considerados.

Dentre os componentes da carência de infraestrutura, chama atenção a falta de esgotamento sanitário, que diminuiu de 2013 para 2014 mas ainda continua muito elevada, indo de 8,519 domicílios para 7,723 milhões.

O segundo maior critério de inadequação é a advinda de problemas fundiários, que atingem 1,888 milhão de unidades ou 3,3% dos domicílios particulares permanentes urbanos em 2014. O problema afeta majoritariamente a região Sudeste, com 1,119 milhão de unidades, com o Estado de São Paulo respondendo por 637 mil domicílios e a RMSP por 434 mil unidades.

A ausência de banheiro exclusivo e a cobertura inadequada atinge 236 mil e 938 mil domicílios respectivamente em 2014, ao passo que o adensamento excessivo em domicílios próprios abarca 958 mil domicílios em 2014, 485 mil dos quais na região Sudeste.

Se a inadequação de domicílios pode servir para avaliar os desafios na implementação do direito à moradia, a adequação de domicílios pode indicar aspectos positivos na efetivação desse direito. São considerados adequados os domicílios urbanos que não se enquadram nas categorias de déficit ou inadequação; segundo dados da Fundação João Pinheiro (2016), em 2014 dos 57,937 milhões de domicílios particulares permanentes urbanos, 43,315 milhões eram considerados adequados (74,6%). A região Sudeste concentra a maior parte dos domicílios urbanos, 27,402 milhões, 85,8% dos quais tidos como adequados.

Os números apresentam a dimensão do desafio para a efetivação do direito à moradia no Brasil. Debatendo sobre a questão do fundamento dos direitos humanos, Bobbio (2014) defende que não se tratava mais de especular acerca de suas bases, mas que a preocupação agora deveria ser com sua garantia. Pelo que pudemos constatar, o direito à moradia conta com suficiente previsão legal e interpretação realizada por organismos com legitimidade para tanto.

A formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado nem sempre tem—necessariamente—por base uma abordagem fundamentada em direitos humanos. Uma indicação disso é o debate que resultou no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O Ministério das Cidades (MCidades) vinha formulando e debatendo juntamente com a sociedade civil a elaboração de um Plano Nacional de Habitação (Planhab); o estouro da crise internacional de 2008 gerou uma demanda pela implementação de políticas anticíclicas que pudessem contrabalançar os efeitos da crise e sustentar a geração de emprego e a atividade econômica[66]. O Ministério da Fazenda, dialogando com o setor da construção civil, criou o PMCMV, sem a participação do MCidades e ignorando os debates e formulações em torno do Planhab, que acabou esquecido (AMORE, 2015; BONDUKI, 2014).

As implicações do fato de o PMCMV ser mais um programa econômico do que um programa habitacional—destinado a garantir o direito à moradia—podem ser vistas na avaliação de seus resultados. Se houve um inegável aumento do estoque de moradias, com a contratação e a construções de milhões de unidades, o próprio objetivo do programa de combater o déficit habitacional[67] foi questionado desde seu lançamento. Na primeira fase, a meta de construção de 400 mil unidades para a faixa 1 correspondia à destinação de 40% das unidades previstas para o espectro que concentrava 90% do déficit habitacional (AMORE, 2015; MARICATO, 2009), o que indica a baixa aderência do programa ao déficit. Na segunda fase do PMCMV, a previsão é que 60% das unidades sejam destinadas à faixa 1, o que ainda demonstra que parte do programa tem canalizado recursos a setores já atendidos pela produção habitacional de mercado.

A utilização privilegiada de uma única forma de combate ao déficit habitacional também tem sido alvo de críticas (BONDUKI, 2014; FERREIRA, 2012; MARICATO,

---

66 Setor que movimenta cadeias a montante (equipamentos, insumos e materiais de contrução) e a jusante (móveis e eletrodomésticos), o estímulo à construção civil tem grande capacidade de manutenção do emprego e da renda, aspectos desejáveis em contexto de crise econômica.

67 Segundo metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro—e adotada pelo Ministério das Cidades—, o déficit habitacional considerada quatro componentes: habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados (BRASIL, 2011).

2009). Medidas de urbanização de favelas e assentamentos precários, recuperação de unidades em áreas centrais e destinação para moradia social e programas de aluguel social para famílias de baixa renda foram deixadas de lado em favor da construção de novas unidades habitacionais, solução de maior impacto econômico e, portanto, mais alinhada com os interesses do setor da construção civil. Nesse sentido, o PMCMV não incorporou a massa crítica produzida acerca da experiência do BNH, uma vez que focou apenas na construção de novas unidades (AMORE, 2015).

Outro aspecto que sugere cerca negligência com considerações de direitos humanos no desenho do programa é o elemento da localização das moradias. A construção em áreas periféricas dos empreendimentos também constitui indício de que o programa não assimilou o balanço da experiência do BNH (BONDUKI, 2014; FERREIRA, 2012; FIX, 2011; MARICATO, 2011). Pesquisas empíricas apontam que o PMCMV vem promovendo a realização de empreendimentos afastados das áreas urbanas consolidadas, reforçando, ao invés de combater, o padrão de segregação socioespacial das cidades brasileiras (BARAVELLI, 2014; MARQUES; RODRIGUES, 2015; ROLNIK et al, 2015). Em determinado momento, todos os empreendimentos na faixa 1 do programa na região metropolitana de São Paulo estavam nas franjas da metrópole, distantes dos empregos e demais infraestruturas urbanas (BARAVELLI, 2014). A análise feita da implementação do programa pela bibliografia consultada demonstra que produção de habitação não vem sendo acompanhada de desenvolvimento urbano.

Como pudemos ver anteriormente, a efetivação do direito à moradia adequada é muito mais ampla do que a mera construção de unidades habitacionais e deve considerar a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura (CG n° 4). Desse modo, a provisão de moradia não deveria ocorrer em qualquer lugar, mas deveria observar uma localização apropriada, inserida na rede consolidada da cidade, devidademente provida de infraestrutura e fontes de emprego. Particularmente no que diz respeito à localização periférica dos conjuntos habitacionais, o programa parece repetir aspecto muito criticado—e estudado—dos programas habitacionais implementados pelo regime militar (MARICATO, 2011).

Esta pesquisa nos indica que estão dadas as condições jurídicas—entendidas aqui como expressão da vontade soberana de se comprometer perante a comunidade internacional e a sociedade brasileira a obrigar-se a efetivar o direito à moradia—para que o Estado aja no sentido de garantir que todas e todos desfrutem do direito à moradia—não qualquer moradia, mas uma que lhes permita uma vida digna, pacífica e segura, bem como

possibilite o acesso a bens e serviços e o gozo de outros direitos humanos. Não obstante, segue existindo uma enorme distância entre as previsões legais e sua efetiva implementação. Para que o direito à moradia seja desfrutado por todos, a política tem um papel essencial.

A presença em inúmeros instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil, bem como em declarações de conferências das quais o País participou e aceitou suas resoluções finais, confere ao direito à moradia uma legitimidade que pode ser utilizada como um ativo na disputa política na sociedade pela construção de consensos para a efetivação desse direito social. Podemos supor que o patamar dessa disputa seria outro se esse direito não estivesse embasado em diversos tratados (vinculantes juridicamente).

Os dados aqui apresentados do défitit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil dão a dimensão do desafio. De seu enfrentamento, entretanto, depende o gozo de uma vida digna de milhões de pessoas. Como em outras situações da vida social, vale aqui o mote tornado célebre por Gramsci: pessimismo da inteligência, otimismo da vontade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislação:

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1945.

_____. Decreto nº 25.696, de 20 de outubro de 1948. Manda executar os Atos firmados em Montreal, a 09 de outubro de 1946, por ocasião da 29.ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1948.

_____. Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957. Promulga as convenções concluídas em Genebra a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger vítimas de defesa. Rio de Janeiro, 21 de agosto de 1957.

_____. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961.

_____. Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção nº 107 sobre as populações indígenas e tribais. Brasília, 14 de julho de 1966.

_____. Decreto nº 58.826, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção nº 110 concernente às condições de emprego dos trabalhadores em fazendas. Brasília, 14 de julho de 1966.

_____. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, 8 de dezembro de 1969.

_____. Decreto nº 66.496, de 27 de abril de 1970. Promulga a Convenção da OIT número 117 sobre Objetivos e Normas Básicas da Política Social. Brasília, 28 de abril de

1970.

_____. Decreto nº 67.499, de 6 de novembro de 1970. Torna pública a denúncia, pelo Brasil, da Convenção da OIT de nº 110, Concernente às Condições de Emprego dos Trabalhadores de Fazendas. Brasília, 6 de novembro de 1970.

_____. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, 7 de agosto de 1972.

_____. Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Brasília, 20 de março de 1984.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 21 de novembro de 1990.

_____. Decreto nº 127, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 161, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa aos Serviços de Saúde do Trabalho. Brasília, 22 de maio de 1991.

_____. Decreto nº 591, de 6 julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 6 de julho de 1992.

_____. Decreto nº 592, de 6 julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 6 de julho de 1992.

_____. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, 13 de setembro de 2002.

_____. Decreto nº 5.051, 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 19 de abril de 2004.

_____. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, 25 de agosto de 2009.

_____. Decreto-lei nº 7.935, de 3 de setembro de 1945. Aprova a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional da Justiça. Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1945.

_____. Mensagem nº 696, de 13 de dezembro de 2010. Submete à consideração do Congresso Nacional texto da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, 15 de dezembro de 2010.

_____. SENADO FEDERAL. Decreto Legislativo nº 5, de 1947. Ratifica os textos da nova Constituição da Organização Internacional do Trabalho e da Convenção sobre a Revisão dos Artigos Finais, aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho realizada em Montreal. Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1947.

_____. Decreto Legislativo nº 35, de 1956. Aprova as Convenções concluídas em Genebra, sob os auspícios do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1956.

_____. Decreto Legislativo nº 11, de 1960. Aprova a Convenção de 25 de julho de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952. Brasília, 7 de julho de 1960.

_____. Decreto Legislativo nº 33, de 1964. Ratifica nos termos do art. 66, inciso I, da Constituição Federal, a "Convenção relativa às condições de emprego dos trabalhadores em fazendas", concluída em Genebra, em 1958, por ocasião da XLII Sessão da Conferência do Trabalho, ressalvados os artigos 15 e 20, itens 2 e 3, cuja ratificação é denegada com fundamento na autorização da própria Convenção. Brasília, 5 de agosto de 1964.

_____. Decreto Legislativo nº 20, de 1965. Aprova as Convenções de nºs. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de nº 90, adotadas pela Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, 30 de abril de 1965.

_____. Decreto Legislativo nº 65, de 1966. Aprova a Convenção nº 117, sobre objetivos e normas básicas da política social, adotada a 22 de junho de 1962, por ocasião da 46ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Brasília, 30 de novembro de 1966.

_____. Decreto Legislativo nº 23, de 1967. Aprova a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2106 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Brasília, 21 de junho de 1967.

_____. Decreto Legislativo nº 93, de 1971. Autoriza o Governo da República Federativa do Brasil a aderir ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, adotado em Nova York, em 31 de dezembro de 1967, e a substituir ressalvas à Convenção de 1951, sobre o mesmo Estatuto. Brasília, 30 de novembro de 1971.

_____. Decreto Legislativo nº 93, de 1983. Aprova o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, assinado pela República Federativa do Brasil, em Nova York, no dia 31 de março de 1981, com reservas aos seus artigos 15, parágrafo 4º e 16, parágrafo 1º, alínea "a", "c", "g" e "h". Brasília, 14 de novembro de 1983.

_____. Decreto Legislativo nº 86, de 1989. Aprova os textos das Convenções nºs 135 e 161 e rejeita a de nº 143, da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Brasília, 14 de dezembro de 1989.

_____. Decreto Legislativo nº 28, de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 14 de setembro de 1990.

_____. Decreto Legislativo nº 226, de 1991. Aprova os textos do Pacto

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Brasília, 12 de dezembro de 1991.

_____. Decreto Legislativo nº 26, de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, assinado pela República Federativa do Brasil, em Nova Iorque, em 31 de março de 1981, bem como revoga o Decreto Legislativo n° 93, de 1983. Brasília, 22 de junho de 1994.

_____. Decreto Legislativo nº 143, de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, 20 de junho de 2002.

_____. Decreto Legislativo nº 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília, 9 de julho de 2008.

Resoluções de organismos internacionais:

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. General Comment nº 4 – The right to adequate housing (article 11 (1) of the Covenant). Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en

_____. General Comment nº 7 – The right to adequate housing: forced evictions (article 11 (1) of the Covenant). Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/6430&Lang=en

_____. General

Comment nº 20 – Non-discrimination in economic, social and cultural (article 2 (2) of the Covenant). Disponível em: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GC/20&Lang=en

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. Opinion Communication nº 31/2003. Un doc. CERD/C/66/D/31/2003, 2005.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Action Plan for the Human Environment. UN doc. A/Conf.48/14/Rev.1, 1972. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. Resolution 1982/46 B; UN doc. E/RES/1982/46, 1982. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/651/76/IMG/NR065176.pdf?OpenElement

_____. Resolution 1985/17 - Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN doc. E/RES/1985/17. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/663/73/IMG/NR066373.pdf?OpenElement

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 53 (I) – Housing and town planning. UN doc. A/RES/53(I), 1946. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53%28I%29

_____. Resolution 217 A (III) – Universal Declaration of Human Rights. UN doc. A/RES/3/217 A, 1948. Disponível em: http://www.un-documents.net/a3r217a.htm

_____. Resolution 3001 (XXVII) – United Nations Conference-Exposition on Human Settlements. UN doc. A/RES/27/3001, 1972.

Disponível em: http://www.un-documents.net/a27r3001.htm

_____. Resolution 37/221 – International year of shelter for homeless. UN doc. A/RES/37/221, 1982. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/426/99/IMG/NR042699.pdf?OpenElement

_____. Resolution 42/191 – Global strategy for shelter to the year 2000. UN doc. A/RES/42/191, 1987. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/514/23/IMG/NR051423.pdf?OpenElement

_____. Resolution 43/180 – International year of shelter for homeless. UN doc. A/RES/43/180, 1988. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/531/59/IMG/NR053159.pdf?OpenElement

_____. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. UN doc. A/RES/61/295, 2007. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/Declaration.aspx

WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. Vienna Declaration and Programme of Action. Vienna, 1993. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx

Livros e artigos:

AASEN, Henriette Sinding; HELLUM, Anne. Introduction. In: AASEN, Henriette Sinding; HELLUM, Anne (orgs.). Women's human rights: CEDAW in Internacional, Regional and National Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ALVES, José Augusto Lindgren. A arquitetura internacional dos direitos humanos. São Paulo: FTD, 1997.

_____. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ALSTON, Philip (org.). The future of UN human rights treaty monitoring. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

_____; GOODMAN, Ryan. International human rights. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____ ; 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, nº 2, may, 1987, pp. 156-229.

AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra capital, 2015.

BARAVELLI, José Eduardo. Trabalho e tecnologia no programa MCMV. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2014.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: quem ganhou, quem perdeu. Brasília: Senado Federal, 2005.

BILCHITZ, David. Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights. New York: Oxford University Press, 2007.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

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

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais:

acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. Déficit habitacional no Brasil 2008. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Ministério das Cidades, s/d.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. 11° Balanço do PAC 2. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.

_____. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Direito à moradia adequada. Brasília, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013

CHAPMAN, Audrey; RUSSEL, Sage (orgs.). Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights. Oxford: Intersentia, 2002.

CHOLEWINSKI, Ryszard; GUCHTENEIRE, Paul de; PÉCOUD, Antoine (ed.). Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Worker's Rights. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2008.

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.

_____. The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Netherlands International Law Review. Volume 40,

nº 3, December 1993, p. 367-404.

_____. The international covenant on economic, social and cultural rights: a perspective on its development. New York: Oxford University Press, 1998.

CRAWFORD, James; ALSTON, Philip (editors). The future of human rights treaty monitoring. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

DA GUIA, Jorge Alex; MORAIS, Maria da Piedade; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). In: BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

DALLARI, Dalmo. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 2004.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____ (orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michele. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H (Orgs.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petropólis: Vozes, 2008. p. 127 -153.

DONNELLY, Jack. Universal human rights in theory and practice. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FARHA, Leilani. Is there a woman in the House? Re/conceiving the human right do housing. Canadian Journal of Women and the Law. Vol. 14, 2012, pp. 118-136.

FERREIRA, João Sette Whitaker (coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: Editora Fupam, 2012.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. Financeirização e transformações recentes no circuito

imobiliário no Brasil. Tese de doutorado. Campinas: IE-UNICAMP, 2011.

FORSYTHE, David P. Encyclopedia of Human Rights. New York: Oxford University Press, 2009.

FREDMAN, Sandra. Engendering socio-economic rights. In: AASEN, Henriette Sinding & HELLUM, Anne (orgs.). Women's human rights: CEDAW in International, Regional and National Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil – 2013-2014. Belo Horizonte, 2016.

_____. Déficit Habitacional no Brasil – 2015: resultados preliminares. Belo Horizonte, 2017.

FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Brasília: IPEA, 2013.

GRAHL-MADSEN, Atle. Commentary on the Refugee Convention 1951. Genebra: Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997. Disponível em: http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d4ab5fb9.pdf

HODGKIN, Rachel; NEWELL, Peter. Implementation handbook for the Convention on the rights of the child. Genebra: UNICEF, 2007.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos CEDES. nº 55, ano XXI, 2001. p. 30-41.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

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.

_____. National perspectives on housing rights. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

LEE, Eddy. La Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective. Revue Internationale du Travail, vol. 133, 1994, nº 4.

LERNER, Natan. The UN Convention on the elimination of all forms of racial discrimination: a commentary. Leiden: A.W. Sijthoff, 1970.

MAKKONEN, Timo. Equal in law, unequal in fact: racial and ethnic discrimination and the legal response thereto in Europe. 2010. 311 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de Helsinque, Finlândia.

MARICATO, Erminia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. O impasse da política urbana brasileira. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

_____. O Minha Casa é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160> . Publicado em: 27/05/2009.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. A produção pública de habitação. In: MARQUES, Eduardo (org.). A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

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

MICHALOWSKI, Sabine; MARTIN, Wayne. The legal status of general comments. Essex, 2014. Disponível em: http://autonomy.essex.ac.uk/wp-content/uploads/2014/07/Legal-status-of-General-Comments-.pdf

MONSINK, Johannes. The universal declaration of human rights: origins, drafting and intent. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques. Paris: Presses universitaires de France, 2013.

MURPHY, Craig N. Organização internacional e mudança industrial. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). The right to adequate housing - fact sheet nº 21 (rev. 1). Geneva: United Nations, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas: perguntas e respostas. Brasília: UNESCO, 2009.

PILLAY, Navenethem. Strengthening the United Nations human rights treaty body system: a report by the United Nations High Commissioner for Human Rights. Genebra: Office of the High Commisisoner, 2012. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCReportTBStrengthening.pdf

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. nº 1, ano 1, 2004. p. 20-47

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. São Paulo: Graal, 2000.

RAMOS, André de Carvalho. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.

São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS FILHO, Daniel Araão (coord.). Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010. Objetiva: São Paulo, 2014.

REDE CIDADE E MORADIA. Programa Minha Casa Minha Vida deve ser avaliado: nota pública da Rede Cidade e Moradia. 2014. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf

REZEK, Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROBERTSON, Robert E. Measuring State compliance with the obligation to devote the "maximum available resources" to realising economic, social and cultural rights. Human rights quarterly. Volume 16, nº 4, November 1994, p. 693-714.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006.

_____. Late neoliberalism: the financialization of homeownership and housing rights. International Journal of Urban and Regional Research. Volume 37 (3), 2013, p. 1058-1066.

_____et al. Inserção urbana e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). Minha casa...e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra capital, 2015.

ROYO, Luis Rodríguez-Piñero. “Where appropriate”: monitoring/implementing of indigenous peoples' rights under the Declaration. In: CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (ed.). Making the Declaration work. Copenhagen: Transaction Publishers, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução a uma ciência pós-moderna. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Ano 2, nº 8, 2008

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). Compilation of United Nations resolutions on housing rights. Nairobi: United Nations, 2005.

_____. Housing rights legislation: review of international and national instruments. Nairobi: United Nations, 2002a.

_____. International instruments on housing rights. Nairobi: United Nations, 2002b.

_____. Urbanization and Development: emerging futures. Nairobi: United Nations, 2016.

VAÏSSE, Maurice. Les relations internationales depuis 1945. Paris: Armand Colin, 2011.

WEGRZYNOVSKI, Ricardo. Saneamento: tão perto e tão longe das soluções. Desafios do desenvolvimento. Ano 5, ed. 41, 2008.

WEIS, Paul. The refugee convention, 1951: the travaux preparatoires analysed with a commentary. 1990. Disponível em: http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html

ZIMMERMANN, Andreas. The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol: a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ZWINGEL, Susanne. Translating Internacional Women's Rights: the CEDAW Convention in Context. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.