

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**

**DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

**DOUGLAS PREDO MATEUS**

**ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS: CONTRIBUIÇÕES  
INTERNACIONAIS E NACIONAIS PELA BUSCA DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA NO MUNICÍPIO DE SANTOS**

**SANTOS**

**2017**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**

**DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL**

**DOUGLAS PREDO MATEUS**

**ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS: CONTRIBUIÇÕES  
INTERNACIONAIS E NACIONAIS PELA BUSCA DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA NO MUNICÍPIO DE SANTOS**

Tese para obtenção do grau de Doutor do Programa de  
Doutorado em Direito Ambiental Internacional da  
Universidade Católica de Santos.

Área: Direito Ambiental Internacional.

Professor Orientador: Prof. Dr. Alcindo Gonçalves.

**SANTOS**

**2017**

Mateus, Douglas Predo  
M425a Assentamentos urbanos sustentáveis: contribuições  
internacionais e nacionais pela busca do direito fundamental  
à moradia digna no Município de Santos / Douglas Predo  
Mateus; orientador Alcindo Fernandes Gonçalves.-  
2017.  
124 f.; 30 cm

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos,  
Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito  
Ambiental Internacional, 2017  
Inclui bibliografia

1. Habitat. 2. Assentamentos. 3. Moradia. 4. Política  
urbana. - Gonçalves, Alcindo. I. Título.

CDU 1997 -- 34(043.2)

---

MATEUS, D. P. Assentamentos urbanos sustentáveis: contribuições internacionais e nacionais pela busca do direito fundamental à moradia digna no Município de Santos. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos para obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof Dr \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof Dr \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof Dr \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof Dr \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof Dr \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

## RESUMO

O trabalho analisa a participação dos governos locais na formulação de políticas e ações referentes ao direito à moradia digna nos moldes preconizados pelos documentos internacionais, como a “Agenda Habitat” e a “Nova Agenda Urbana”, produzidos no âmbito das Conferências Habitat. No contexto do Programa de Direito Ambiental Internacional procura responder a pergunta “Podem os Governos locais construir o direito ambiental internacional urbano?” A partir do estudo de um programa desenvolvido em Santos, SP entre 1993 e 1996, procura discutir como se dá essa participação, se com a finalidade de se adequar aos documentos internacionais ou indiretamente, visando resolver problemas internos, para tanto utiliza a metodologia hipotético-dedutiva e se organiza em 4 capítulos, que abordam os documentos internacionais que fundamentam e tratam da questão da moradia digna, o contexto histórico e a legislação nacional que enfrenta essa questão, o papel do Estado e do Mercado nessa discussão, a Governança Global Ambiental e o estudo do caso do Município de Santos. O trabalho propõe a adoção da Agenda Habitat como metodologia de implementação de participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito a moradia, e à cidade, da democratização e descentralização do Estado.

**Palavras-chave:** Governança Global – Habitat – assentamentos sustentáveis – moradia digna – políticas habitacionais – política urbana.

## **ABSTRACT**

The work analyses local governments participations in the formulation of politics and actions referring to deserving habitation in according to international documents like, "Habitat Agenda" and "New Urban Agenda", came from Habitat Meeting. In the context of International Environment Law Program tries answer the question: "Can local governments do the environment international urban law?" From a study developed in Santos, SP between 1993 e 1996, triess to discuss how this participation occurs, if objectifying adapt to international documents, or looking for international problems solutions, to this uses hypotheic-deductive methodology and organizes into four chapters, which includes international documents that established and discuss deserving habitation, historic contexto and the national legislation that cares this question, the participation of the State and the Market, the Global Environment Governance and the study about Santos Municipality. This work proposes to use "Habitat Agenda" how a methodology of insert the State participation to warrant citizenship, rights to habitation, to the city, democratization and decentralization of State.

**Keywords:** Global Governance – Habitat – sustainable settlements – deserving habitation – polítics to habitations – urban polítics.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Vista aérea da região do Dique da Vila Gilda, segunda metade da década de 1980 .....	86
Figura 2 – David Capistrano da Costa Filho .....	89
Figura 3 –Reprodução Jornal A Tribuna de 12.02.1993 .....	95
Figura 4 – Perfil esquematizado do projeto .....	103
Figura 5 – Imagem aérea da região do Dique da vila Gilda (1997), após o término da intervenção .....	105
Figura 6 – Imagem aérea recente de parte do Dique da Vila Gilda .....	108

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Valor efetivamente dispendido em habitação .....110.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
CAPÍTULO 1- ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – ABORDAGEM INTERNACIONAL.....	13
1.1 - Pactos internacionais sobre Direitos Humanos .....	13
1.1.1 ABORDAGEM DOS DIREITOS SOCIAIS EM FACE DOS DIREITOS HUMANOS.....	14
1.1.2 DIREITO SOCIAL À MORADIA.....	24
1.2 – Documentos ambientais internacionais .....	29
1.2.1 RIO 92 – AGENDA 21 .....	29
1.2.2 DECLARAÇÃO DO MILÊNIO .....	33
1.2.3 AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS.....	35
1.3 Conferências Habitat – Agenda Habitat.....	38
1.3.1 HABITAT I.....	38
1.3.2 HABITAT II .....	40
1.3.3 HABITAT III.....	42
CAPÍTULO 2 - ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – ABORDAGEM NACIONAL ..	46
2.1A questão habitacional no Brasil - antecedentes históricos no direito brasileiro .....	46
2.2 Papel do Estado e do Mercado .....	61
CAPÍTULO 3 - ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – O PAPEL DA GOVERNANÇA.....	69
3.1 Governança: a participação dos entes subnacionais.....	69
3.2 Novos atores e governança.....	73
3.3 Participação dos governos locais .....	80
CAPÍTULO 4 – POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 90, DO SÉCULO XX – BREVE RELATO.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS: .....	112
REFERÊNCIAS .....	116

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a participação dos governos locais na formulação de políticas e ações referentes ao direito à moradia digna, nos moldes preconizados pelos documentos internacionais que enfrentam a matéria.

A relevância do estudo se dá em virtude de as Convenções Internacionais Ambientais, cada vez mais, fomentarem e permitirem a participação dos atores subnacionais, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil, consolidando a chamada Governança Global Ambiental, mas ainda são os Estados Nacionais que se comprometem com os documentos ali formulados.

Assim, a presente pesquisa irá se desenvolver a partir das seguintes indagações:

- É possível a participação de governos locais, subnacionais, na construção do Direito Ambiental Internacional Urbano?
- Os governos locais conseguem atuar, apesar da vinculação aos tratados ser efetivada pelo governo central?
- Há espaço para a atuação dos governos locais na efetivação desse Direito?

Na busca por respostas surgem algumas hipóteses:

- Acaso possível a atuação dos governos locais na construção do Direito Ambiental Internacional Urbano, como se dá essa atuação?
- Ela surge por iniciativa própria, na busca por sanar necessidades locais, induzida por pressões locais ou isso ocorre em reconhecimento à existência de documentos internacionais e da necessidade de adequação do ordenamento local a essas normas?
- Qual seria a postura, a atuação do gestor?

Para buscar respostas a essas indagações, a pesquisa debruçou-se sobre a análise de caso, propondo-se o questionamento acerca de como a cidade de Santos deveria se portar em relação à moradia digna, cidade cuja população se orgulha dos dizeres de seu brasão: “À pátria ensinei a caridade e a liberdade”<sup>1</sup> e que, na virada do século passado, acometida por surto gravíssimo de febre amarela, mostrou-se orgulhosa, ativa e solidária, como nos conta Gitahy (1992, p. 36):

A indiferença do Governo Imperial com a situação da cidade republicana foi um dos fatores apontados por Francisco Martins dos Santos para a radicalização desta campanha na cidade. Enquanto o Governo Provincial não fez mais do que enviar um conto de réis como donativo, devolvido com indignação pela Câmara Municipal, os membros do Partido Republicano santista organizaram o combate à peste com os recursos da própria cidade.

Cidade que, com o crescimento da atividade portuária já foi praça bancária, sede de bancos e agências financeiras, vanguarda política, cultural e social.

Considerando o seu histórico de cidade comprometida com suas mazelas sociais, como deveria enfrentar a questão da habitação?

Qual tratamento essa cidade reserva à massa que dorme sob as marquises e nos bancos das praças, além da imensa população que habita em habitações coletivas, assentamentos irregulares, favelas?

Para tentar responder a esses questionamentos, optou-se por um recorte histórico entre 1993 e 1996, período no qual foi desenvolvido um programa habitacional e de distribuição de renda, inclusão social, educacional e de saúde. Implementado numa área de palafitas, propôs-se a levar cidadania à população da região e inserir esse espaço, até então ignorado pela “legal espacial” à cidade.

---

<sup>1</sup> “*Patriam charitatem et libertatem docui*”.

No contexto do Programa de Direito Ambiental Internacional tentar-se-á responder aos seguintes questionamentos:

- Os governos locais podem contribuir para a construção do direito ambiental internacional urbano?
- Em caso positivo, como se concretiza essa construção?
- Os governos locais seguem o preconizado nos documentos internacionais, especificamente na “Agenda Habitat” e na “Nova Agenda Urbana”, produzidos no âmbito das Conferências Habitat, visando inserir seus municípios num contexto global ambientalmente sustentável; ou atuam na busca de soluções locais, muitas vezes induzidos, premidos, pela correlação de forças políticas locais, e assim agindo, acabam por desenvolver programas condizentes com o preconizado pelos Documentos Internacionais?

Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada a metodologia hipotético-dedutiva e o trabalho está desenvolvido da seguinte forma:

No primeiro capítulo, demonstra-se como a questão do abrigo, da moradia, da habitação digna e adequada surge na esfera global de direitos, inicialmente prevista nos documentos referentes aos direitos humanos, passando ao longo do tempo a ser tratado nos documentos atinentes à questão ambiental de maneira global, incluindo o meio ambiente natural. Com o crescimento da vida urbana e os respectivos impactos gerados, começam a ocorrer conferências específicas para discutir a vida urbana como um todo nos grandes aglomerados e mais especificamente o direito à moradia, nas chamadas Conferências Habitat.

Foi realizado um recorte específico sobre esses documentos porque o Município de Santos, objeto do capítulo quatro, teve algumas de suas políticas apresentadas como melhores práticas na segunda Conferência.

Demonstrar-se-á, ainda, como essa questão é tratada nos vários documentos internacionais e quais são as prescrições.

O segundo capítulo trata da questão habitacional sob a ótica da legislação nacional, observando como as Constituições e a legislação infraconstitucional trataram a questão ao longo da história, até os tempos atuais. Ao final, confronta-se o papel do Estado e do mercado acerca da questão.

No terceiro capítulo debateu-se o papel da governança global, partindo do que é a governança, a participação de novos atores na busca de solução para os problemas comuns, a participação dos Entes subnacionais na esfera internacional e a participação dos Governos locais.

O capítulo quatro traz a análise do caso do Município de Santos, estado de São Paulo, que na década de 90 instituiu uma política pública habitacional e de fomento à cidadania, que foi reconhecida e premiada pela Conferência Habitat II.

Na sequência, foram tecidas as considerações finais, que poderão contribuir para a definição de diretrizes e formulação de políticas públicas, visando a efetividade do direito à moradia e à cidade, com a participação dos vários atores locais e internacionais, de acordo com o preconizado na Agenda Habitat e na Nova Agenda Urbana.

O trabalho propõe, finalmente, a adoção da Agenda Habitat como metodologia de implementação de participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito à moradia e à cidade, da democratização e descentralização do Estado, de políticas públicas e do desenvolvimento econômico pelos poderes locais e de parcerias entre o Poder Público, os setores privados e as diversas organizações da sociedade.

## **CAPÍTULO 1- ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – ABORDAGEM INTERNACIONAL.**

### **1.1 - Pactos internacionais sobre Direitos Humanos**

A questão da moradia, de um abrigo para a proteção do indivíduo em face das intempéries naturais, acompanha o homem desde os primórdios, ocupando espaço intrinsecamente ligado à questão da dignidade da pessoa humana.

A condição de moradia do indivíduo vai refletir diretamente na qualidade de vida, despertando preocupação que atinge, ao longo do tempo, amplitude global, a ponto de vários documentos internacionais demonstrarem explicitamente a preocupação com essa necessidade humana fundamental.

Com a tendência global de urbanização da vida humana a preocupação assume contornos específicos, que vão se refletir nos documentos internacionais, que inicialmente destacavam a afetação aos direitos humanos e posteriormente, mas ao longo do tempo assumem características específicas da vida em assentamentos, em cidades urbanizadas, destacando a preocupação global em proteger a moradia digna do ser humano.

Neste capítulo veremos a questão da moradia digna sob o aspecto dos documentos internacionais, inicialmente sob a ótica específica dos direitos humanos, como medida de dignidade, posteriormente na sua interface com a questão ambiental, de forma genérica, nas previsões ao longo do tempo em documentos que tocam nesta questão e, especificamente

nos tratados que visam regular a questão do meio ambiente urbano e da moradia digna ou adequada.

### **1.1.1 Abordagem dos direitos sociais em face dos direitos humanos.**

Os direitos humanos, posteriormente transmutados internamente em direitos fundamentais, surgem como defesa do indivíduo perante o Estado, logo, são direitos a serem exigidos em face dos Estados.

Destes, o que ora nos interessa, o direito à moradia é direito humano sob a ótica do Direito Internacional, direito fundamental assim reconhecido internamente e direito social como pretendemos demonstrar. Segundo alguns autores é direito de segunda geração, em referência ao período histórico, à “onda” de reconhecimento pelos documentos internacionais e pelas Constituições, respectivamente; ou de segunda dimensão (BONAVIDES, 2007), nomenclatura adotada para evitar que haja alguma associação com superação de gerações, visando reforçar que os direitos humanos devem ser observados, independente de geração ou dimensão.

Também são chamados por alguns autores como direitos de igualdade, em alusão ao epíteto da Revolução Francesa – liberdade, igualdade, fraternidade – sendo os direitos individuais aqueles relativos aos direitos de liberdade, as chamadas liberdades públicas; os direitos sociais os relativos aos direitos de igualdade e os direitos coletivos, os direitos de fraternidade.

Essa concepção de direitos de defesa é muito mais destacada no caso dos direitos individuais, que impõem uma abstenção do Estado para que o indivíduo possa usufruir dos direitos. Em relação aos direitos sociais, de igualdade, a ideia é impor uma atuação estatal, para minorar as desigualdades e garantir o acesso a tais direitos.

Vale lembrar o contexto em que esses direitos passam a ser reconhecidos em esfera global. Na vigência da chamada Guerra Fria reúnem-se as nações no pós-guerra e surgem o

Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, inicialmente cindidos pela Guerra Fria.

Os direitos humanos provavelmente vêm sendo pleiteados, inventados e/ou construídos antes mesmo da existência do próprio termo que hoje os designa.

Direitos humanos são aqueles inerentes à dignidade da pessoa humana, necessários para o pleno exercício de uma vida digna. Segundo Bobbio (1992), surgem ou são inventados inicialmente como exigência moral, como um direito natural; numa relação dinâmica e se desenvolvem como direitos positivos nacionais para alcançarem o plano de direitos positivos universais.

A teoria dos chamados “direitos humanos” vem sendo construída ao longo da história, como demonstra Bobbio, (1992, p. 05):

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Alguns autores consideram a Magna Carta, de 1215, como o primeiro documento referente aos direitos humanos. Outros retrocedem um pouco mais na história, (COMPARATO, 2005, p. 44) porém, a partir do século XVIII, ocorre um incremento, impulsionado pela crescente visão iluminista, cartesiana, que resulta no início da positivação desses direitos.

A partir das declarações de direitos do final do século XVIII, porém, estabeleceu-se a distinção entre a liberdade pública, com o sentido político de autogoverno, e as liberdades privadas, como instrumentos de defesa do cidadão contra as interferências governamentais. [...] A civilização burguesa separou nitidamente, como disse o jovem Marx, os direitos do homem dos direitos do cidadão, e concebeu aqueles a modo de divisas demarcatórias entre dois terrenos, pertencentes a proprietários distintos. (COMPARATO, 2005, p. 62-63)

Comparato (2005, p. 63) prossegue:

A experiência veio, porém, demonstrar a íntima ligação entre essas duas dimensões da liberdade. A liberdade política sem as liberdades individuais não passa de engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários. E as liberdades individuais, sem efetiva participação política do povo no governo, mal escondem a dominação oligárquica dos mais ricos.

Segundo o citado autor, a mesma evolução ocorreu em relação ao princípio da igualdade. As chamadas revoluções populares do fim do século XVIII aboliram os estamentos, inaugurando a igualdade individual perante a lei, criando uma nova divisão da sociedade, que não se dava mais em castas, “mas sim em classes: os proprietários e os trabalhadores” (COMPARATO, 2005, p. 63).

O movimento socialista, a partir do século XIX, visando corrigir e superar o individualismo próprio da civilização burguesa, baseado que é nas liberdades privadas e na isonomia, fez atuar o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade enquanto virtude cívica (COMPARATO, 2005, p. 64).

Ainda Comparato, (2005, p. 64):

A solidariedade prende-se à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. [...] O fundamento ético desse princípio encontra-se na ideia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.

Com base no princípio da solidariedade, passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

Os direitos sociais englobam, de um lado, o direito ao trabalho e os diferentes direitos do trabalhador assalariado; de outro lado, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à educação; e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11), “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

É inegável que os chamados direitos humanos sofreram um grande impulso no século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial (PIOVESAN, 2003, p. 140-

141).

Tal se deu em virtude das atrocidades promovidas ao longo do conflito, que feriram profundamente a humanidade gerando na comunidade mundial a necessidade de articular uma posição de resgate e de defesa da dignidade humana (COMPARATO, 2005, p. 223).

Bobbio, (1992, p. 05) e Moraes, (2001, p. 56-58) entendem que os direitos humanos dividem-se em gerações de direitos, sendo os de primeira geração os direitos individuais, civis e políticos, ou ainda direitos de natureza negativa, porque exigem do Estado abstenção, representando verdadeiros direitos de liberdade do indivíduo frente ao Estado; de segunda geração, os chamados direitos sociais, econômicos e culturais, direitos de natureza positiva, real ou concreta, pois exigem do Estado atuação efetiva para o seu alcance; de terceira, os direitos coletivos, de solidariedade, direitos de cunho desenvolvimentista, de preservação do meio ambiente, direitos de responsabilidade para com as gerações futuras, podendo se desenvolver até uma quarta geração. Bonavides, (2007, p. 571) por exemplo, defende os direitos de quarta geração: “o direito à democracia, à informação e ao pluralismo”.

Essa linha argumentativa é contestada por alguns autores, porque a utilização do termo “gerações” leva à suposição de que os diferentes direitos apresentam entre si uma relação de sucessividade cronológica, argumentação utilizada para, por exemplo, negar o acesso a direitos sociais em virtude do não-atingimento pleno dos direitos individuais.

Tais críticos preferem utilizar o termo “dimensões” de direitos, o qual substitui o anterior com “vantagem lógica e qualitativa” (BONAVIDES, 2007, p. 571).

Parece que, independentemente de nascerem ou surgirem quando possam ou devam, uma vez entendidos como tais, os direitos humanos são plenamente exigíveis, não havendo relação de sucessividade cronológica entre eles.

O primeiro documento internacional a tratar do assunto foi a Declaração Universal

dos Direitos Humanos, de 1948, que, segundo Alves (1997, p. 24) “foi o primeiro documento a estabelecer internacionalmente os direitos inerentes a todos os homens e mulheres, independentemente das situações particulares de cada um, que devem ser observadas em todo o mundo”.

Para Comparato, (2005, p. 223):

[...], a Declaração, retomando os ideais da Revolução Francesa, representou a manifestação histórica de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens, como ficou consignado em seu artigo I. A cristalização desses ideais em direitos efetivos, como se disse com sabedoria na disposição introdutória da Declaração, far-se-á progressivamente, [...], como fruto de um esforço sistemático de educação em direitos humanos.

Para a elaboração desse documento, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), criou, em 1946, uma comissão, posteriormente convertida na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que em 1948 já havia concluído a Declaração Universal dos Direitos Humanos, definindo-os, em 30 artigos, como “os direitos essenciais, iguais e inalienáveis de todos os seres humanos como alicerces da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, (COMPARATO, 2005, p. 26) fundamentando-os na “dignidade inerente a todos os membros da família humana”.

O curto espaço de tempo para a sua elaboração e aprovação não significa que houve um consenso.

A controvérsia que envolve o tema, aliada ao bipolarismo político ideológico vigente à época, obrigou a sua confecção em etapas. A Declaração foi complementada por dois documentos: Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

A diferença no tocante ao tempo necessário para a elaboração e aprovação dos Pactos decorre, entre outros fatores, da natureza dos documentos. Enquanto a Declaração é meramente orientadora e referencial para os países signatários, os Pactos obrigam

juridicamente os Estados, exigindo assinatura e ratificação dos Estados.

Explica Alves, (1997, p. 31-32):

As questões atinentes ao estabelecimento de mecanismos de implementação ou supervisão dos direitos consagrados e para a acolhida de petições individuais foram as mais delicadas na fase inicial de elaboração do texto. Foram elas, aliás, a causa principal da decisão de dividir a Carta Internacional dos Direitos Humanos em mais de um elemento, ficando a Declaração como um passo incipiente, na forma de manifesto, destinado essencialmente a dar impulso moral à matéria. Outras questões delicadas envolviam direitos importantes que não chegaram a ser consagrados explicitamente na Declaração.

Por fim, vale citar a existência de uma aparente dicotomia entre direitos humanos e direitos fundamentais. Nota-se que usualmente utiliza-se a expressão “direitos humanos” nos documentos internacionais e “direitos fundamentais” nas constituições nacionais.

Independente da nomenclatura adotada, não há nenhum prejuízo ao tipo de direito pleiteado ou protegido (ou violado). Alexy, (2007, p. 10) entende que “direitos fundamentais são direitos que foram acolhidos em uma constituição com o intuito ou com a intenção de positivizar direitos do homem”.

Bonavides, (2007, p. 560) discorre que a diferenciação se dá em virtude da origem dos autores, sendo “direitos humanos” e “direitos do homem” termos mais utilizados por autores anglo-americanos e latinos, e “direitos fundamentais” a expressão preferida dos publicistas alemães. Ao citar Hesse (“criar e manter os pressupostos de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam”) e Schmitt (“podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional”; “direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis ou de mudança dificultada”), informa que tais autores possuem entendimento próximo ao de Alexy.

Canotilho, (1998, p. 1217-1218), em virtude da “globalização das comunicações e

informações”, que torna as “fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política e econômica cada vez mais estruturante”, vem falar em constitucionalismo global, que seria, de maneira sintética, um regime internacional traçado com base no

alicerçamento do sistema jurídico político internacional centrado não somente no paradigma de relações horizontais entre Estados, mas também no novo paradigma das relações entre Estado e seu próprio povo; na emergência de um *jus cogens* informado materialmente por *valores, regras e princípios* universais plasmados em declarações e documentos internacionais; e na tendencial elevação da dignidade humana a pressupostos inelimináveis de todos os constitucionalismos.

Vale dizer que Ferrajoli, (2003, p. 27) apresenta ideia semelhante.

Assim, claro está que se trata da mesma coisa, independentemente de serem denominadas direitos humanos ou direitos fundamentais; há quem fale em constitucionalismo global para preservar e garantir a dignidade humana em todas as constituições. Não é uma intervenção externa no direito interno, mas uma relação externa com vistas a garantir no âmbito constitucional, portanto interno, o respeito à dignidade humana.

Os mencionados Pactos dividiram os direitos em duas categorias, com naturezas distintas: a dos direitos civis e políticos e a dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Para Piovesan, (2003, p. 96) “os direitos fundamentais – sejam civis e políticos, sejam sociais, econômicos e culturais – são acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância”. Assim, não se justificaria a diferença de categorias. Ademais porque, segundo a concepção atual introduzida pela Declaração Universal de 1948 e repetida na Declaração de Viena (1993), os direitos humanos são universais, interdependentes e indivisíveis.

Distinguem-se, no entanto, essas categorias, atribuindo-se aos direitos sociais uma progressividade no processo de concretização, enquanto os direitos civis e políticos sempre foram exigíveis de pronto e pacificamente garantidos pela via judicial, se necessário.

A controvérsia sustenta-se porque parcela da doutrina entende que os direitos civis implicam ações negativas ou de abstenção do Estado, vale dizer, um não-fazer (não agir, não ofender, não impedir etc.). Enfim, seria um “não-agir” por parte do Estado, a garantir as liberdades do indivíduo.

Os direitos sociais, por sua vez, implicam atuações positivas, vale dizer garantir saúde, implementar acesso à educação e outros, que impõem gastos públicos, surgindo daí a dificuldade na implantação por parte dos Estados e o surgimento da teoria da progressividade do acesso à medida das disponibilidades.

Também há entendimento bastante difundido, segundo o qual haveria uma geração de direitos. Em apertada síntese, primeiro deveriam ser garantidos os direitos civis e políticos, para gradativamente serem alcançados os direitos sociais, dentro das possibilidades ou disponibilidades orçamentárias.

Há, porém, em contraponto, linhas doutrinárias que entendem de maneira diversa, defendendo que não são meros direitos a prestações positivas ou negativas, mas sim direitos escalonados em vários graus diferenciados.

Por essa ótica, os direitos civis e políticos são caracterizados por um “complexo de obrigações negativas e positivas, obrigações de abster-se de atuar em certos casos e de realizar uma série de funções, para garantir o gozo da autonomia individual em outros” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 24).<sup>2</sup> Hoof (apud ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 28-29), por exemplo, defende que há quatro níveis: obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e obrigações de promover o direito em questão.

Segundo Abramovich e Courtis (2002, p. 36),

---

<sup>2</sup> *Los derechos sociales como derechos exigibles. p. 24.: “[...] la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ambitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares.”*

algumas posições teóricas entendem que a possibilidade de satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais superam o marco do Estado, situando-se no plano da cooperação internacional, em referência às obrigações concretas assumidas pelo Estado quando adota cláusulas constitucionais ou um instrumento internacional que consagre direitos econômicos, sociais e culturais.

Murswiek<sup>3</sup>, (apud SARLET, 2007, p. 279), propõe que as prestações estatais, em princípio objeto dos direitos sociais, sejam divididas em quatro grupos:

- a) prestações sociais em sentido estrito, tais como assistência social, aposentadoria, saúde, fomento da educação e do ensino, etc.
- b) subvenções materiais em geral, não previstas no item anterior;
- c) prestações de cunho existencial no âmbito da providência social (*Daseinsvorsorge*), como a utilização de bens públicos e instituições, além do fornecimento de gás, luz, água, etc.
- d) participação em bens comunitários que não se enquadram no item anterior, como, por exemplo, a participação (no sentido de quota-parte), em recursos naturais de domínio público.

Segundo Trindade, (1999, p. 359-360) especialmente após a Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1968 (Teerã), que proclamou a indivisibilidade dos direitos humanos, ficou aberta a possibilidade de uma “reconsideração geral da dicotomia entre os direitos econômicos, sociais e culturais, e os direitos civis e políticos”. Essa evolução permitiu ao autor concluir que, “entre as duas ‘categorias’ de direitos – individuais e sociais ou coletivos –, não pode haver senão complementaridade e interação, e não compartimentalização e antinomia”.

Independentemente da discussão acerca da “divisibilidade” ou não dos direitos humanos, a verdadeira diferença, ou a consequência prática criada pela divisão dos documentos, é aquela trazida por Alves, (1997, p. 44):

Diferentemente, porém, do que se passa com os direitos civis e políticos, cuja implementação se torna obrigação imediata, sem condicionantes, para os Estados-partes, em favor de todos os indivíduos que se encontrem em sua jurisdição, pelo Pacto Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados que o ratificam assumem o compromisso de assegurar progressivamente, ‘até o máximo de seus recursos disponíveis’, com esforços próprios ou com cooperação internacional, o pleno exercício, sem

---

<sup>3</sup>Esta citação fundamentou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, no RE 407.688/SP.

discriminações, dos direitos nele reconhecidos, podendo os países em desenvolvimento ‘determinar em que medida garantirão os direitos econômicos [...] àqueles que não sejam seus nacionais’ (Artigo 2.º e seus parágrafos).

Assim, a consequência real da elaboração de dois documentos distintos é a obrigatoriedade de cumprimento imediato, por parte dos Estados, das prescrições do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a possibilidade de os Estados que ratificaram o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais implementarem os direitos nele previstos progressivamente e à medida de suas possibilidades, deixando os direitos sociais literalmente relegados às disponibilidades orçamentárias e à disposição política interna (ALEXY, 2002, p. 494).<sup>4</sup>

Apesar disto, quanto à efetividade desses direitos, entende Piovesan, (2003, p. 99):

Deste modo, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Frisa ainda Piovesan, (2003, p. 103) no que tange à progressiva implementação do citado Pacto:

Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada “cláusula da proibição do retrocesso social”, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo da implementação destes direitos. Vale dizer: a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia destes direitos.

A implementação, ainda que de forma progressiva, vem expressamente assegurada pelo artigo 2.º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dispõe:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação

---

<sup>4</sup>“los derechos fundamentales [...] son tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar librado a la simple mayoría parlamentaria”.

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.

De acordo com o artigo 5.º do mesmo Pacto Internacional, é proibido o retrocesso social. Diz o referido dispositivo:

1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer país em virtude de Leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

### **1.1.2 Direito social à moradia.**

Dentre a gama dos direitos sociais se extrai o direito à moradia digna, de fundamental importância por se tratar do direito fundamental que visa proporcionar a dignidade ao homem e sua família, garantindo asilo seguro para a permanência e descanso.

De acordo com o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948:

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

Saule Junior, (1997, p. 65-80) defende que a partir do reconhecimento da universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação dos direitos humanos, alimentação, vestuário, habitação, saúde e seguridade deixam de ser meros componentes do “direito a um padrão de vida adequado”, tornando-se na verdade direitos reconhecidos e

necessários para que se alcance o direito a um padrão de vida adequado.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948<sup>5</sup>, em seus artigos VIII, IX e XI reforça tais preceitos com pouca variação:

Art. VIII. Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade.

Art. IX. Toda pessoa tem direito à inviolabilidade de seu domicílio.

Art. XI. Toda pessoa tem direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas a alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu artigo 11 assegura que:

[...]

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhora contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

[...]

No mesmo documento, em seu artigo 2º:

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a 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.

2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em

---

<sup>5</sup> [http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm). Acesso em 18.08.2016.

consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, reproduz essas determinações em seu artigo 26, de maneira assemelhada, visando garantir a progressiva efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Em relação ao direito à moradia digna e seus parâmetros internacionais, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais observou, no ponto 9 do Comentário Geral n.º 7, que:

O parágrafo 1 do artigo 2 do Pacto exige que os Estados Partes utilizem “todos os meios apropriados”, inclusive a adoção de medidas legislativas, para promover todos os direitos protegidos pelo Pacto. Ainda o Comitê assinalou em seu Comentário Geral n.º 3 (1990) que é possível que tais medidas não sejam indispensáveis em relação à totalidade dos direitos, é indubitável que uma legislação contra os desalojamentos forçados é uma base essencial para criar um sistema de proteção eficaz. Essa legislação deveria compreender medidas que a) brindem a máxima segurança de posse aos ocupantes de moradias ou terras, b) se ajustem ao Pacto e c) regulem estritamente as circunstâncias que possam ocorrer os desalojamentos. A legislação deve aplicar-se a todos os agentes que atuem sob a autoridade do Estado ou que a Ele respondam. Ademais, tendo em conta a crescente tendência de alguns Estados em que o governo reduza sua responsabilidade no setor de moradias, os Estados Partes devem velar para que as medidas legislativas e de outro tipo sejam adequadas para prevenir e, sendo o caso, punir os desalojamentos forçados que realizem, sem as devidas salvaguardas, particulares ou entidades privadas. Por tanto, os Estados Partes deveriam revisar a legislação e as políticas vigentes para que sejam compatíveis com as exigências do direito à moradia adequada e derrogar ou emendar toda a lei ou política que não esteja adequada às disposições do Pacto.

O ponto 18 do referido Comentário Geral esclarece:

(...) A este respeito, o Comitê recorda o assinalado na Declaração e Programa de ação de Viena no sentido de que: “o desenvolvimento propicia o desfrute de todos os direitos humanos, mas a falta de desenvolvimento não pode ser invocada como justificativa para a limitação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos” (parte 1, parágrafo 10).

Dessa forma, parece incontestável que o direito à moradia digna é um direito humano, “essencial, igual e inalienável de todos os seres humanos”, fundamentado na “dignidade inerente a todos os membros da família humana”, a funcionar como “alicerce da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, nos termos do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e do artigo 11, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Também no Brasil é esse o entendimento por conta do reconhecimento na Constituição da República do direito à moradia no artigo 6º,<sup>6</sup> bem como pelo parágrafo segundo do artigo 5º, que expressamente reconhece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Uma questão ainda candente é a da responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais, especificamente aqueles previstos em documentos internacionais dos quais o Estado seja signatário.

Os direitos e garantias fundamentais são direitos de defesa do indivíduo frente ao Estado e devem ser exigidos deste.

Ainda, os Estados signatários de Tratados de Direitos Humanos, se obrigam ao cumprimento dos mesmos, vale dizer, se obrigam a garantir os direitos e garantias neles previstos.

Saule Junior, (1999 p. 76) analisando essa questão destaca:

O artigo 11 deste Pacto contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, do qual gera para os Estados Partes signatários a obrigação legal de promover e proteger esse direito, sendo este o principal fundamento para o Estado Brasileiro ter essa

---

<sup>6</sup> Originariamente o direito à moradia não constava na redação do artigo 6º, sendo fruto da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, como será visto no próximo capítulo.

obrigação e responsabilidade uma vez que o Brasil ratificou não somente esse Pacto, como também o de Direitos Cívicos e Políticos no ano de 1992.

Especificamente na questão habitacional, este direito humano fundamental deve ser promovido pelo Estado, que pode promovê-lo diretamente ou por meio de políticas de incentivo.

Este entendimento é possível analisando-se os artigos 2º tanto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, como do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais apresentam cláusulas que preveem a adoção de medidas legislativas internas visando garantir os direitos previstos nos respectivos documentos internacionais.

O citado autor (SAULE JÚNIOR, 1999 p. 78), nesse sentido, prossegue:

O Estado Brasileiro no que diz respeito ao direito à moradia, com fundamento nesse Pacto internacional, tem a obrigação de constituir uma legislação, instrumentos, um programa e plano de ação sobre política habitacional de modo a garantir esse direito para os seus cidadãos. Cabe esclarecer que essa obrigação não significa que o Estado brasileiro deve prover uma moradia (uma casa) para cada cidadão.

Essa obrigação na verdade tem dois aspectos. Um de caráter imediato de impedir a regressividade do direito à moradia, de impedir medidas e ações que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito a moradia. (...)

O outro aspecto (...) de promover e proteger o direito à moradia é de intervir e regulamentar as atividades do setor privado referente a política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso a propriedade imobiliária, em especial a urbana, de modo que atenda sua função social, regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento de habitação de interesse social, regulamentar e dispor sobre o uso do solo urbano, sobre o direito de construir, dispor sobre instrumentos tributários, dispor sobre os regimes de locação, de concessão de uso para fins de moradia.

Assim, claro está que o Estado pode se desonerar dessa obrigação internacional atuando diretamente ou promovendo políticas públicas de incentivo, fomento ou financiamento de construções e ou locações de interesse social.

Bucci, (2013 p. 109) apresenta políticas públicas como “programas de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante”. Detalha que “é

o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”. Esclarece, a seguir, que a expressão processo refere-se a sucessão de etapas, “desde a inserção do problema na agenda política até a implementação da decisão, passando pela formulação de alternativas e a tomada da decisão em si” (BUCCI, 2013, p. 109), não guardando significação de processo jurídico.

O entendimento defendido por Saule Júnior não é pacífico como veremos no próximo capítulo. Romeiro, Guimarães e Koetz, (p. 14-29), de maneira sucinta, apresentam visão bastante crítica em relação ao “Programa Minha Casa Minha Vida”, citando alguns problemas, como o fato da expressiva maioria dos recursos ter sido destinada aos setor privado; não existir nenhuma exigência ou preocupação com a qualidade arquitetônica e sustentabilidade ambiental; tratarem-se de “habitações uniformizadas”, independente da imensa diversidade nacional, sendo muito mais um produto financeiro do que um programa habitacional.

Apesar das falhas apontadas, nos parece que, no atual estágio de desenvolvimento (ou maturidade) nacional o programa cumpre seus objetivos entregando 2.632.953 unidades<sup>7</sup>, reduzindo um pouco o imenso fosso que nos separa da modernidade no tocante a esse direito humano fundamental.

Ao longo do tempo foram ocorrendo Conferências Internacionais buscando discutir e adequar a necessidade de moradia digna do homem à problemática ambiental. Dessa destacamos algumas em virtude da referência aos assentamentos humanos.

## **1.2 – Documentos ambientais internacionais**

### **1.2.1 Rio 92 – Agenda 21**

---

<sup>7</sup> Fonte: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/resultados-do-programa.html>. Acesso em 21.08.2016.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92, Eco 92 ou Cúpula da Terra, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, aconteceu vinte anos após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo.

O ambiente político internacional da época proporcionou a participação de grande número de Chefes de Estados, o que demonstrou a importância conferida à questão ambiental e possibilitou a produção de documentos fundamentais, como a “Convenção sobre Diversidade Biológica”<sup>8</sup>, “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima”<sup>9</sup> e a “Agenda 21”<sup>10</sup>.

As discussões realizadas iniciaram a formatação de medidas com o objetivo de proteção ambiental e a busca de alternativas para que o progresso se dê em harmonia com a natureza. Construiu-se o entendimento de que a forma de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento é agregando os componentes econômicos, ambientais e sociais ao processo produtivo.

Também houve ampla participação de organizações não governamentais e da sociedade civil, já marcando uma característica das Conferências Ambientais, qual seja, a participação de novos atores, aqueles que tradicionalmente não possuíam espaço na discussão e construção das normas internacionais<sup>11</sup>. Essa participação significativa proporcionou a realização, paralelamente, do Fórum Global.

A Conferência produziu a “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”<sup>12</sup>, com 27 princípios, dos quais destacamos o primeiro, que reconhece os seres humanos como o centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável e o seu direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. O Princípio cinco reconhece como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável a erradicação

---

<sup>8</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em 20.08.17

<sup>9</sup> <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acesso em 20.08.17.

<sup>10</sup> <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso 20.08.17

<sup>11</sup> Questão mais explorada no capítulo 3.

<sup>12</sup> [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convsvs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convsvs/decl_rio92.pdf). Acesso 20.08.17

da pobreza e redução das disparidades de padrões de vida para melhor atender às necessidades da maioria da população mundial e conclama a cooperação de todos os Estados nessa tarefa.

O princípio dez<sup>13</sup> destaca a necessidade de governança, de ampliar a participação dos interessados:

(...) No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo à mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

A Agenda 21 é um programa de ação que viabiliza o padrão de desenvolvimento racional, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. É um documento estruturado em quatro seções subdivididas em 40 capítulos.

O capítulo sete, trata da promoção do desenvolvimento dos assentamentos humanos<sup>14</sup>. Na introdução há o reconhecimento de que, nos países industrializados,

os padrões de consumo nas cidades representam uma pressão muito séria sobre o ecossistema global, ao passo que no mundo em desenvolvimento os assentamentos humanos necessitam de mais matéria-prima, energia e desenvolvimento econômico simplesmente para superar seus problemas econômicos e sociais básicos.

Reconhece ainda a deterioração das condições dos assentamentos humanos em muitas regiões do mundo, especialmente nos países em desenvolvimento, em virtude do baixo volume de investimentos no setor.

Apresenta dados, segundo os quais, nos países de baixa renda, apenas 5,6 por cento dos orçamentos dos Governos centrais, foram dedicados a habitação, lazer, seguridade

---

<sup>13</sup> [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf). Acesso 20.08.17

<sup>14</sup> <http://www.mma.gov.br/destaques/item/637-capitulo-7>. Acesso em 30/01/2017.

social e bem-estar social. Os recursos oriundos de organizações internacionais de apoio e financiamento são igualmente baixos. Cita que em 1988, apenas 1 por cento do total dos gastos do sistema das Nações Unidas, financiado por meio de subvenções, foi dedicado aos assentamentos humanos; que em 1991, do total de empréstimos do Banco Mundial e da Associação Internacional para o Desenvolvimento, 5,5 por cento foram para o desenvolvimento urbano e 5,4 por cento para águas e esgotos.<sup>15</sup>

Mas identifica que apesar do baixo investimento, as atividades de cooperação técnica no setor de assentamentos humanos apresentam volume considerável de investimentos público e privados. Em 1988, para

cada dólar do Programam das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) gasto com cooperação técnica para assentamentos humanos gerou um investimento decorrente de \$ 122 dólares, o mais alto dentre todos os setores assistenciais do PNUD<sup>16</sup>

Baseado nesses fundamentos, defende a “abordagem capacitadora” para o setor dos assentamentos. Defendendo que o apoio externo contribuirá para a geração de “recursos internos necessários para melhorar as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas até o ano 2000”. Destaca ainda a necessidade de reconhecer e levar em consideração as implicações ambientais do desenvolvimento urbano por todos os países, “atribuindo-se alta prioridade às necessidades dos pobres de áreas urbanas e rurais, dos desempregados e do número crescente de pessoas sem qualquer fonte de renda”<sup>17</sup>.

Apresenta como objetivo geral dos assentamentos humanos a melhoria da qualidade social, econômica e ambiental dos assentamentos humanos e as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais. A melhoria deverá

basear-se em atividades de cooperação técnica, na cooperação entre os setores público, privado e comunitário, e na participação, no processo de

---

<sup>15</sup> <http://www.mma.gov.br/destaques/item/637-capitulo-7>. Acesso em 30/01/2017..

<sup>16</sup> <http://www.mma.gov.br/destaques/item/637-capitulo-7>. Acesso em 30/01/2017.

<sup>17</sup> <http://www.mma.gov.br/destaques/item/637-capitulo-7>. Acesso em 30/01/2017.

tomada de decisões, de grupos da comunidade e de grupos com interesses específicos, como mulheres, populações indígenas, idosos e deficientes.<sup>18</sup>

Deixa claro a opção por alto índice de governança na busca pelos objetivos e destaca que essas abordagens devem constituir os “princípios nucleares das estratégias nacionais para assentamentos humanos”.

De maneira coerente, no capítulo vinte e sete trata do fortalecimento do papel das organizações não-governamentais: parceiros para um desenvolvimento sustentável, reconhecendo o papel fundamental “na modelagem e implementação da democracia participativa” e a “variedade de experiências, conhecimento especializado e capacidade”, tal capítulo se refere inclusive às organizações sem fins lucrativos<sup>19</sup>.

Para garantir a busca pelo desenvolvimento do sentimento de que se persegue um objetivo comum, fundamental para a substituição dos padrões de desenvolvimento insustentável, conclama à “máxima comunicação e cooperação possível” entre as organizações não governamentais, as organizações internacionais e os Governos nacionais e locais<sup>20</sup>.

### **1.2.2 Declaração do Milênio**

Em setembro de 2000, na Sede da Organização das Nações Unidas, em Nova York, representantes de 189 países elaboraram a “Declaração do Milênio”<sup>21</sup>, que consistiu em uma série de prioridades necessárias para o progresso da humanidade e sobrevivência de parcela significativa da população global, sintetizando vários documentos internacionais produzidos ao longo dos anos noventa. A Declaração previu vários compromissos concretos, que se cumpridos nos prazos fixados, melhorariam o destino da humanidade. Medidas visando alcançar a paz e segurança, erradicar a pobreza, preservar o meio ambiente e a garantia dos direitos humanos. Os representantes também concordaram que o

---

<sup>18</sup><http://www.mma.gov.br/destaques/item/637-capitulo-7>. Acesso em 30/01/2017.

<sup>19</sup> <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap27.pdf>. Acesso 20.08.17

<sup>20</sup> <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap27.pdf>. Acesso 20.08.17.

<sup>21</sup> <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em 20.08.17.

desenvolvimento humano é importantíssimo para o progresso social e econômico sustentáveis em todos os países e que para isso, necessário contribuir para a segurança global.

Buscando viabilizar essas prioridades foi elaborado um plano de trabalho, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM<sup>22</sup>, com o compromisso de que, até 2015, o mundo teria avanços significativos e mensuráveis nas áreas mais críticas do desenvolvimento humano<sup>23</sup>. Concretos e mensuráveis os objetivos puderam ser acompanhados por todos, os avanços puderam ser comparados e avaliados.

Esses objetivos: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento, foram acompanhados de parâmetros para aferir os resultados, que foram buscados por todos os Estados envolvidos<sup>24</sup>.

Composto por uma relação de metas que impactam toda a humanidade, houve clara opção por relacionar os objetivos às crianças, por serem o grupo mais vulnerável dentre todos os outros e por significar “um investimento no progresso da humanidade”, crianças constituem grande porcentagem dos pobres do mundo<sup>25</sup>.

Apesar de não possuir nenhuma previsão expressa à qualidade dos assentamentos, das moradias, a temática está presente de forma reflexa, estando indiretamente prevista. A busca pela erradicação da pobreza extrema, a redução da mortalidade infantil e a garantia da sustentabilidade ambiental pressupõem moradia adequada. Especificamente no Objetivo 7 – garantir a sustentabilidade ambiental, os indicativos são indutores da adoção de atitudes sérias por parte dos Governos, com a adoção de políticas e programas ambientais que

---

<sup>22</sup> <http://objetivosdomilenio.org.br/>. Acesso em 20.08.17.

<sup>23</sup> [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_9540.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9540.htm). Acesso em 24.06.2017.

<sup>24</sup> [https://www.unicef.org/brazil/pt/overview\\_9540.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm). Acesso em 24.06.2017.

<sup>25</sup> Idem.

possibilitem e garantam tanto a conservação ambiental, como a segurança na posse de terras e habitações, que incentive a busca individual por condições limpas e saudáveis para o entorno dos assentamentos<sup>26</sup>.

### **1.2.3 Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável - ODS**

Entre 25 e 27 de setembro de 2015, em Nova York, na sede da Organização das Nações Unidas, os chefes de Estado, de Governo e altos representantes, reunidos, elaboraram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis Globais, a Agenda 2030<sup>27</sup>.

A Agenda “é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”, envolvendo todos os países e todas as partes interessadas, que “atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano”.<sup>28</sup>

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando (...) demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda Universal, (...) se baseiam no legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar.<sup>29</sup>

A Declaração reconhece os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros tratados internacionais de direitos humanos, reafirma os resultados de todas as grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas “que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável” e “os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”<sup>30</sup>

Destacam-se o objetivo 11, no sentido de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” e as metas que visam garantir, até 2030, “o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços

---

<sup>26</sup> [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_9612.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9612.htm). Acesso em 24.06.2017.

<sup>27</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20.08.2017.

<sup>28</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Preâmbulo. Acesso em 20.08.2017.

<sup>29</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Preâmbulo. Acesso em 20.08.2017.

<sup>30</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Introdução. Acesso em 20.08.2017.

básicos e urbanizar as favelas, (...) aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países e fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”<sup>31</sup>.

O referido documento reconhece a necessidade de internalização das decisões nos respectivos Estados nacionais e de atuação em parceria com governos locais, organizações não governamentais, sociedade civil e empresas, visando alcançar as metas e objetivos definidos.

Esse reconhecimento consagra a Governança Global (e Local) e a participação dos governos e comunidades locais na construção do Direito Ambiental Internacional.

Alinha-se também com os princípios apresentados no relatório temático sobre segurança da posse dos pobres urbanos apresentado na 25ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>32</sup>, em março de 2014. Segundo o relatório a segurança da posse é entendida como:

um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e terra que ocupam, estabelecido por meio de leis estatutárias ou consuetudinárias ou por arranjos híbridos ou informais, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade. É parte integral do direito à moradia adequada e elemento necessário para que muitos outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais possam ser usufruídos.

As diretrizes do relatório pressupõem que:

indivíduos e comunidades que ocupam terras ou propriedades para efetivar ao seu direito à moradia e que não têm outra opção adequada, têm direitos legítimos de posse que devem ser assegurados e protegidos”. O conceito de direitos legítimos de posse estende-se para além das noções convencionais de propriedade privada e inclui múltiplas formas de posse<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>, acesso em 20.08.2017.

<sup>32</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

<sup>33</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

Destaca ainda medidas que os Estados devem encaminhar no sentido de garantir segurança de posse especialmente para grupos vulneráveis ocupando assentamentos urbanos precários: levantamento dos arranjos de posse existentes no conjunto da cidade; identificação dos assentamentos e grupos populacionais vulneráveis ou sob regime de posse inseguros, incluindo os sem-teto; revisão e reforma dos “planos e a regulação urbanística de maneira a integrar os assentamentos localizados em diferentes situações fundiárias e com diferentes arranjos de posse”; “facilitar o mapeamento, a listagem e o registro de posse dos assentamentos de forma participativa”; alocação de “fundos suficientes para ministérios, municipalidades e governos locais para implementação dessas medidas”; e adoção e revisão da “legislação a fim de reconhecer e proteger múltiplos arranjos de posse.”<sup>34</sup>

O relatório prevê que a posse deve ser garantida *in situ*, ou seja, as pessoas devem, dentro do possível, ser mantidas nos locais onde vivem, exceto na ocorrência de “circunstâncias excepcionais” que “justifiquem a remoção”, e que “normas visando “à proteção da saúde e da segurança públicas e do meio ambiente, (...) não devem ser usados como pretextos para enfraquecer a segurança da posse”. Os Estados devem ainda buscar soluções nos locais ocupados “sempre que possível para equilibrar a proteção ambiental e a segurança da posse; exceto quando os habitantes escolham exercer seu direito ao reassentamento”<sup>35</sup>.

Reconhece e reforça a “função social vital” da propriedade, que inclui a moradia adequada aos pobres urbanos e sugere como medidas, entre outras: alocação de “terra pública disponível” para promoção de “moradias de baixa renda; adoção de medidas de combate à especulação imobiliária e a subutilização de imóveis privados; adoção de regulamentação e “estratégias inclusivas de planejamento urbano” e de “medidas para regulação do “mercado de financiamento e as instituições financeiras de habitação”<sup>36</sup>.

Ressalta-se que a igualdade de gênero, de direito e de fato, é essencial para usufruir o direito à moradia adequado. Por fim, sugere que as empresas devem tomar as medidas

---

<sup>34</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

<sup>35</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

<sup>36</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

necessárias para que em virtude de suas atividades não ocorram impactos adversos para a segurança da posse.

Propõe-se alto índice de governança para o enfrentamento dessas questões quando destaca as comunidades e indivíduos pobres como atores essenciais para o fortalecimento da segurança da posse, devendo os Estados: garantir a “transparência dos processos de tomada de decisão, incluindo as razões que as fundamentaram; garantir a “participação livre, informada e significativa da população pobre urbana” nos projetos e divulgação periódica dos progressos “em níveis nacional e internacional”<sup>37</sup>.

### **1.3 Conferências Habitat – Agenda Habitat**

#### **1.3.1 Habitat I**

Ao longo dos anos, ocorreram Conferências específicas para tratar da vida urbana e das habitações dignas, as Conferências Habitat.

A partir da década de sessenta do século XX o crescimento da população mundial, a crescente urbanização e a conseqüente degradação da qualidade de vida começam a preocupar parcela significativa da população a ponto da ONU convocar uma série de conferências<sup>38</sup> sobre “problemas mundiais emergentes” (ANTONUCCI, KATO, ZIONI e ALVIM, 2009)<sup>39</sup>, ocorrendo, neste contexto, a Conferencia de Vancouver de 1976, que originou o Programa Habitat.

O discurso de abertura enfatizou o crescimento da urbanização como um dilema, que poderia ser um processo caótico e desordenado ou um processo planejado. Os documentos produzidos, “Declaração de Vancouver” e “Plano de Ação Vancouver”,

---

<sup>37</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC25Housing.aspx>, acesso em 07.06.2014.

<sup>38</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), Conferencia Mundial de População (Bucareste, 1974) e Conferencia Mundial de Alimentação (Roma, 1974)

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. acesso em 14.09.2015.

valorizaram o planejamento nas instâncias nacionais e um Estado regulador. Alguns autores entendem que a Conferência abriu espaço para o reconhecimento da participação direta da sociedade organizada na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento de seus assentamentos urbanos (ANTONUCCI, KATO, ZIONI e ALVIM, 2009).

A “Declaração de Vancouver” reconhece a necessidade do fortalecimento da cooperação internacional, “baseada nos princípios da Carta das Nações Unidas”, para a “solução dos problemas do mundo e para criar uma comunidade internacional” igualitária, justa e solidária. Identifica que a condição dos assentamentos humanos determina a qualidade de vida, cuja melhora é “pré-requisito para a satisfação plena das necessidades básicas como emprego, moradia, saúde, educação e recreação”; e reconhece que os problemas desses assentamentos não são dissociados do desenvolvimento social e econômico dos países e não podem ficar à margem da “relação econômica internacional existente”<sup>40</sup>.

Expressa a preocupação com a crescente dificuldade mundial para satisfazer as necessidades básicas necessárias à dignidade humana, reconhecendo que as circunstâncias de vida de vasto número de pessoas em assentamentos humanos são inaceitáveis, principalmente nos países em desenvolvimento, os quais menos atuam na busca de soluções.

Destaca como causas o crescimento econômico desigual, entre países e seres humanos, que condena milhões de pessoas a uma vida de pobreza, sem satisfação das necessidades básicas para comida, educação, saúde, abrigo, higiene ambiental, água e energia; deterioração ambiental, ecológica econômica e social, que causa desigualdade nas condições de vida e gera segregação social, discriminação racial, desemprego agudo, analfabetismo, doenças e pobreza, quebra das relações sociais e valores tradicionais e culturais, e aumento da degradação dos recursos naturais de suporte à vida, ar, água e terra;

---

<sup>40</sup> [http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/declaracao\\_vancouver.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/declaracao_vancouver.pdf). Acesso em 27 set 2017.

crescimento da população mundial a indicar que a necessidade de comida, abrigo e outros requisitos para vida digna devem mais do que dobrar nos próximos 25 anos; urbanização descontrolada com as respectivas consequências de superlotação, poluição, deterioração e tensão psicológica em regiões metropolitanas, e a migração involuntária por motivos econômicos, políticos ou raciais.

Reconhece ainda que o estabelecimento de um mundo econômico justo e igualitário, por meio de mudanças em áreas como comércio internacional, sistemas monetários, transferência de recursos e tecnologia e consumo é essencial para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria dos assentamentos humanos.

Tudo isso, sempre levando em consideração as decisões da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano.

### **1.3.2 Habitat II**

Em 1996, é realizada em Istambul, a Conferência Habitat II – Cúpula das Cidades, evento com repercussão imensa, que contou com a participação de aproximadamente 30.000 pessoas<sup>41</sup> e seguiu a sistemática adotada na Segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - ECO 92, de ampliação do espectro de participantes, agregando setores não-governamentais aos tradicionais setores de representação política, técnico e acadêmico, consagrando a descentralização e o poder local (ANTONUCCI, KATO, ZIONI e ALVIM, 2009)<sup>42</sup>.

Essa Conferência destacou a importância da participação dos novos atores políticos, no sentido da construção da esfera política não estatal, antecedendo a tendência mundial de

---

<sup>41</sup> [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt). Acesso em 20.08.2017.

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. acesso em 14.09.2015.

restrição à atuação do Estado, “refletindo o tom da economia mundial, que no momento era impulsionada pela globalização e pela forte confiança no mercado livre”<sup>43</sup>.

No processo preparatório houve a constituição de comitês em cada país, com objetivo de integrar os diferentes setores comprometidos na construção das cidades na preparação de planos nacionais, elaboração de indicadores e avaliação, e estabelecimento de melhores práticas. Desse modo, representantes de Organizações Não Governamentais e de comunidades de base puderam apresentar emendas e proposições sobre os documentos oficiais sem a intermediação de um País, como normalmente ocorre.

Visando consolidar a descentralização e a atuação do poder local foram constituídos diversos fóruns, dentre eles o dos parceiros formado por governos locais, organizações não governamentais, movimentos populares, sindicatos, parlamentares e acadêmicos. Também ocorreu a Assembleia Mundial das Cidades e Autoridades locais. Essa sistemática permitiu que as organizações pudessem atuar diretamente, colaborando na definição e elaboração de políticas e programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento dos assentamentos urbanos

A Agenda Habitat foi o documento aprovado por consenso pelos países participantes. É uma plataforma de princípios que deve ser traduzida em práticas e que reconhece que para o futuro das cidades é imprescindível a participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito à moradia e à cidade; democratização e descentralização do Estado; o papel dos poderes locais na promoção de políticas públicas e do desenvolvimento econômico; a significativa importância das parcerias entre o Poder Público, os setores privados e as diversas organizações da sociedade.

Os membros se comprometeram a implementar a agenda em níveis nacional, estadual e local através de planos de ação e outros programas nacionais. O processo

---

<sup>43</sup> <http://thecityfixbrasil.com/2017/04/07/nossa-cidade-o-que-a-nova-agenda-urbana-propoe-para-as-cidades>. Acesso em 20.06.2017.

permitiu a adaptação das recomendações da Agenda às necessidades e circunstâncias específicas.

Porém, a falta de esforços políticos, implementação de políticas, e a demasiada confiança no livre mercado, nas soluções advindas do setor privado, foram os maiores obstáculos à implementação do documento. Apesar do progresso ocorrido após Istambul, desde 1996 pouco foi feito em termos de cooperação internacional para o desenvolvimento da habitação<sup>44</sup>.

### **1.3.3 Habitat III**

Entre 17 e 20 de outubro de 2016, em Quito, no Equador, realizou-se a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III<sup>45</sup>, que reuniu cerca de 36 mil pessoas de 167 países, dentre “participantes de governos e da sociedade civil”<sup>46</sup> e pesquisadores.

Foi uma oportunidade para debater e projetar novos caminhos, para responder aos desafios da urbanização e as oportunidades para a implementação de objetivos de desenvolvimento sustentável, sendo a primeira conferência global após a definição da Agenda de Desenvolvimento 2015. A expectativa era de trazer “diferentes atores urbanos como governos, autoridades locais, sociedade civil, setor privado, instituições acadêmicas”, para discutir as políticas urbanas e de moradia “dentro de uma arquitetura de governança internacional”<sup>47</sup>.

A Nova Agenda Urbana – Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos foi o documento produzido no âmbito da III Conferência

---

<sup>44</sup> <http://thecityfixbrasil.com/2017/04/07/nossa-cidade-o-que-a-nova-agenda-urbana-propoe-para-as-cidades>. Acesso em 20.06.2017.

<sup>45</sup> Resolução 67/216.

<sup>46</sup> <https://nacoesunidas.org/habitat-iii>. Acesso em 09.06.2017.

<sup>47</sup> <http://www.cidadessustentaveis.org.br/habitat-iii-terceira-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-moradia-e-desenvolvimento-urbano>. Acesso em 24.05.2015.

das Nações Unidas Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III e aprovado pela Assembleia Geral em 23 de dezembro de 2016 como Resolução nº 71/256.

Incentiva todos os níveis de governo, assim como a sociedade civil, a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável. O documento trabalha pela promoção de um planejamento urbano e territorial que garanta o uso sustentável do solo e dos recursos naturais ao pedir por cidades compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e controle da dispersão urbana.<sup>48</sup>

O documento reconhece que as ações implementadas desde as Conferências de Vancouver e Istambul até o momento distam muito de ser uma resposta aos problemas da urbanização desordenada, das múltiplas formas de pobreza e degradação ambiental, realidades irrefutáveis nas cidades e assentamentos humanos, mas defende que a Nova Agenda Urbana, ao reorientar a maneira que se planejam, financiam, desenvolvem, administram e geram as cidades e assentamentos, ajudará a terminar com a pobreza e fome em todas suas formas e dimensões; reduzir as desigualdades; promover crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; alcançar a igualdade de gênero e empoderamento feminino; melhorar a saúde e o bem-estar humanos; fomentar a resiliência e proteger o meio ambiente.

Também reforça a governança em multinível ao reconhecer a contribuição dos governos nacionais, dos governos subnacionais e locais na definição da Nova Agenda Urbana, que reafirma o compromisso mundial com o desenvolvimento urbano sustentável como passo decisivo para alcançar o desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada a nível mundial, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores pertinentes, entendendo que a aplicação da Nova Agenda Urbana contribui para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e suas metas, incluído o Objetivo 11 de alcançar que as cidades e os assentamentos humanos sejam inclusivos, seguros resilientes e sustentáveis.

---

<sup>48</sup> <http://thecityfixbrasil.com/2017/04/07/nossa-cidade-o-que-a-nova-agenda-urbana-propoe-para-as-cidades>. Acesso em 20.06.2017.

Expõe como ideal comum a busca de uma cidade para todos, referindo-se a igualdade no uso e desfrute das cidades e assentamentos humanos, buscando promover a inclusão e garantir que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, possam criar cidades e assentamentos justos, seguros, acessíveis, resilientes e sustentáveis, e habitar neles para promover a prosperidade e qualidade de vida para todos, reconhecendo os esforços de governos nacionais e locais para consagrar esse ideal conhecido como “o direito à cidade”, em suas leis, declarações políticas e cartas.

Declara como objetivo alcançar cidades e assentamentos onde todas as pessoas possam gozar da igualdade de direitos e oportunidades, com respeito a suas liberdades individuais, guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito pelo direito internacional e reconhece como fundamentos da Nova Agenda Urbana a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os tratados internacionais sobre direitos humanos e a Declaração do Milênio

Segue em vários tópicos sempre destacando a busca pela realização plena do direito a uma moradia adequada como integrante do direito a um nível de vida adequado, reconhecendo as diferenças e a função diretiva dos Governos nacionais para a definição e aplicação de políticas públicas inclusivas e eficazes, sempre com participação dos governos locais e sociedade civil, visando o fortalecimento da governança urbana, com instituições sólidas e mecanismos que empoderem e incluam os interessados das zonas urbanas, assim como mecanismos de controle que facilitem um maior controle e coerência nos planos de desenvolvimento urbano.

A não inclusão de métricas ou mecanismos de monitoramento é a crítica que se faz, na medida em que as previsões ficam num campo de subjetividade, impondo a necessidade de trabalho harmoniosamente articulado entre os envolvidos, governos locais, ativistas, acadêmicos, para que não haja desmobilização, não se perca o foco.

(...) a Nova Agenda Urbana não é um acordo legalmente vinculante, ela apenas oferece orientações para os atores envolvidos no desenvolvimento urbano construírem seus planos de ação, o texto

reconhece que será necessária uma estruturação política em nível nacional, subnacional e local, que integre o planejamento participativo e gestão do ordenamento do território urbano, e meios eficazes de implementação.<sup>49</sup>

Foi possível demonstrar, nesse capítulo, que os documentos internacionais, desde 1948, de forma genérica, e a partir de 1976, de maneira mais específica, fomentam a busca por moradia digna, adequada, em assentamentos sustentáveis. Inicialmente com uma visão de que os governos deveriam organizar, dirigir essa construção, evoluíram em 1996, para a possibilidade do próprio mercado encaminhar essa questão, o que levou a maior participação da sociedade civil no processo. No entanto, recentemente, a aposta é que os governos devem atuar com mais intensidade na busca por soluções, atuando conjuntamente com a sociedade civil, em um amplo processo de governança.

Observa-se uma aparente dicotomia entre a prática e o discurso.

Os documentos todos são aprovados com objetivos nobres como erradicar a pobreza, garantir acesso a água limpa, moradia adequada, entre outros direitos básicos, porém, na prática, a atuação dos Estados signatários é diversa.

Os países desenvolvidos, a princípio, já apresentam essa situação resolvida, apesar de Rolnik, (2015 p. 21-34) salientar que estão surgindo bolsões de miséria e legiões de sem teto em muitos deles, mas os países em desenvolvimento, onde o problema é mais intenso, verifica-se uma atuação tímida, como será analisado no próximo capítulo.

---

<sup>49</sup> <http://thecityfixbrasil.com/2017/04/07/nossa-cidade-o-que-a-nova-agenda-urbana-propoe-para-as-cidades>. Acesso em 20.06.2017.

## **CAPÍTULO 2 - ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – ABORDAGEM NACIONAL**

Neste capítulo abordaremos a questão habitacional sob o enfoque da legislação brasileira.

Será analisado o desenvolvimento da questão habitacional ao longo do tempo e a participação e importância do mercado na evolução da matéria.

### **2.1 A questão habitacional no Brasil - antecedentes históricos no direito brasileiro**

A moradia digna é um direito humano fundamental, atualmente direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da nossa República<sup>50</sup>.

Mas nem sempre foi assim. Sua positivação no direito brasileiro é fruto da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, apesar de Sarlet, (2011, p. 682) salientar que a Constituição prevê várias outras “menções expressas” à moradia, citando, como exemplos, a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico”, prevista no artigo 24, IX; a inclusão da moradia como uma das necessidades vitais básicas a serem atendidas pelo salário mínimo, no art. 7º, IV; a vinculação da função social da propriedade, nos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182 § 2º, e a

---

<sup>50</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III.- a dignidade da pessoa humana.

previsão do usucapião especial urbano e rural, nos artigos 183 e 191. Essas previsões, segundo o autor, já demonstravam, ao menos implicitamente, a existência de um direito fundamental à moradia em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana.

No plano fático, historicamente os sucessivos governos relegaram a obrigação constitucional do desenvolvimento de políticas públicas habitacionais para a inserção da parcela mais pobre de nossa sociedade.

O país vive há muitas décadas um processo de urbanização desordenado, de certa forma decorrente de migrações internas. Os grandes centros urbanos, ao longo do tempo, receberam uma massa populacional que migrava em busca de ofertas de trabalho, melhores condições de vida e oferta de serviços públicos. Ao chegarem aos grandes centros urbanos, essas pessoas não encontravam o que procuravam, poucos conseguiam se inserir no mercado de trabalho por diversos e específicos fatores; os serviços públicos, na imensa maioria das vezes, não acompanham a proporção da migração, restando insuficientes para atender aos necessitados, principalmente aqueles que não conseguiam se estabelecer fisicamente em um endereço regular. A falta de acesso à emprego e políticas públicas levaram essa massa populacional a se aglomerarem em assentamentos irregulares, favelas, cortiços, invasões (FERNANDES, 2002 p. 353).

Os assentamentos urbanos também se desenvolveram próximos às indústrias, utilizados como alojamento de trabalhadores de fora da cidade, na maioria migrantes que prestam serviços, diretos ou indiretos, na região. Aos poucos esses assentamentos foram crescendo, estimulados pela oferta de serviço (geralmente privado), pela incrementação da renda e a necessidade de ter a família próxima, o que fazia com que esses trabalhadores trouxessem mulheres e filhos para o local. Algumas dessas famílias possuíam membros que trabalhavam na região, outras chegavam com a expectativa de conseguir uma colocação no mercado ou simplesmente por ser um local onde era possível se estabelecer. O Poder Público não coíbe essas “invasões” por ineficiência, incapacidade ou conivência e quando se volta para a região, pressionado politicamente, acaba implementando serviços básicos como fornecimento de água, luz, serviços de saúde e educação, que mais tarde contribuem

para inviabilizar a retirada dessas pessoas do local, situação que perdura até que haja uma regularização em razão da total impossibilidade de alterar os fatos, ou até que algum acidente de grandes proporções, como incêndio (muito comum atualmente) ou o vazamento de produtos químicos, eventualmente obrigue a evacuação<sup>51</sup>.

A formação desses espaços irregulares está diretamente ligada ao “processo excludente da urbanização e da produção de habitação pelo Estado” (GONÇALVES, 2013 p. 09), intimamente ligado ao processo de construção da sociedade brasileira.

A história demonstra a reprodução da desigualdade no tocante ao planejamento urbano, ou à falta dele.

Em 1850, entra em vigor a “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850), que passou a regular as terras devolutas e a aquisição de terras, determinando em seu artigo 1º que a única maneira de aquisição da propriedade de terras seria por meio da compra, deslegitimando o acesso à terra pela posse ou ocupação. A edição dessa lei agravou o problema da falta de moradia para a maior parte da população.

No ano de 1888, com a “Abolição da Escravatura”, os escravos libertos que não permaneceram nas zonas rurais, dirigem-se às cidades em busca de sobrevivência, iniciando assim os assentamentos irregulares ou ilegais, colaborando para o crescimento urbano com desigualdade e falta de planejamento.

Assim, no século XIX, os observadores do cenário urbano do Brasil e da Europa expõem os cortiços considerados foco de pobreza, *habitat* propício à violência, endemias e vícios. É a primeira forma de reconhecimento das áreas ilegais da cidade.

---

<sup>51</sup> Essa reflexão, romanceada talvez, retrata o surgimento de alguns aglomerados urbanos irregulares locais, como, por exemplo, a Vila Parisi em Cubatão, evacuada em virtude de vazamento de amônia e local de nascimento de inúmeras crianças anencéfalas, na década de 1980 do século passado, atualmente um pátio de estacionamento sob investigação parlamentar; e o atual distrito industrial da Alemoa em Santos.

Após tal reconhecimento e, com base no movimento europeu pela reforma urbana higienista, as cidades brasileiras iniciam a construção de grandes avenidas e implantação de saneamento básico para a composição paisagística a fim de atender aos interesses da burguesia do período industrial (HARVEY, 2012).

A partir de 1856, o Estado começa a dificultar a construção de novas moradias populares no centro da cidade e, em alguns casos, efetuava a demolição das já existentes.

Especificamente em Santos, segundo Gitahy, (1992 p. 128-130):

Enquanto o saber médico da época considerou os cortiços como focos da febre amarela, o controle sanitário acabou por atribuir às vítimas das epidemias a responsabilidade pelas mesmas. Obviamente, a classe operária não vivia em cortiços por escolha. (...). Após a demolição dos cortiços do centro da cidade, muitos portuários mudaram para os novos bairros a leste ou para os morros próximos do centro.

Os morros ofereciam duas vantagens aos trabalhadores: ficavam muito mais perto da área portuária e o aluguel dos terrenos era mais baixo. Por outro lado, o suprimento de água era precário ou inexistente (...)

Na década de 80 do século XIX a questão higienista ganha espaço levando à postura mais contundente do Estado, com a edição de legislação e constituição de órgãos fiscalizadores mais atuantes em relação à construção e utilização dos imóveis, notadamente os que serviam à classe trabalhadora, mas com reflexos na sociedade como um todo, visando a controlar as epidemias que assolam as cidades isoladamente (BONDUKI, 1998).

Em Santos, Estado de São Paulo, que será objeto de estudo no Capítulo 4, processo semelhante aconteceu na virada do século XIX para o XX, quando houve crescimento vertiginoso da cidade em função do crescimento das exportações de café pelo moderno porto que era então construído. É o que salienta Gambetta, (1984, p. 25-26):

Lenta e silenciosamente, mas não sem violências, os espaços foram redivididos ao arbítrio dos dominantes. Cada pedaço de solo em Santos teve redefinidas suas funções: o lazer nas praias, o comércio no centro, o transporte do café ao longo do estuário, as fábricas na direção da serra, etc. Fora do arruamento ficavam os indesejáveis: hospitais de doenças contagiosas, o cemitério, o matadouro, as hospedarias de imigrantes, o mercado, o depósito de lixo, as cocheiras e os barracos de madeira. (...) No

censo municipal de 1913, dos 10.578 edifícios registrados, 2.497 (23,6%) foram classificados como casebres. Quase todos (91%) estavam na zona “rural”, incluindo desde os arredores até as praias distantes.

Porém, essas reformas não levaram em consideração a criação de habitações populares suficientes para abrigar a classe trabalhadora residente nos cortiços, fazendo surgir outras formas de áreas ilegais e de riscos para abrigar essas famílias: a “periferização” e “favelização”, já que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e periferia das cidades (GONÇALVES, 2013 p. 10).

Até a década de trinta, do século XX, a atuação do Estado é a menos invasiva possível, garantindo maior liberdade ao exercício desse direito individual à propriedade. Essa atuação leva ao surgimento de um volume significativo de construções para locação, não sendo à época, comum a aquisição de moradia, como explica Bonduki, (1998 p. 44):

(...) Na Primeira República existiam inúmeros investidores interessados em aplicar seus capitais na produção de moradias de aluguel (...). Razões de ordem jurídica e econômica explicam essa opção. O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo; os riscos eram baixos e certa a valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico, como São Paulo.

(...)

Essa produção de casas para locação será aqui chamada de produção rentista, pois o investimento visava a obtenção de uma renda mensal pelo uso do dinheiro.

Vale destacar que, na Era Vargas o tema da habitação popular passa a ocupar grande espaço na mídia e de certa maneira no próprio governo.

Tanto interesse pelo tema não pode, contudo, ser explicado senão em decorrência da crise de moradia que o país atravessava e do fato de a conjuntura requerer novos modelos de moradia operária. Também foi importante o fato de a crise ter afetado não só a população de baixa renda, mas também a classe média – grande formadora da opinião pública - que até então morava predominantemente em casas de aluguel (BONDUKI, 1998 p. 76).

Nas reportagens e debates da época, é generalizada a crítica ao modelo produzido pelo mercado rentista, cujo resultado mais visível era a habitação coletiva e precária, construída para o mercado de locação – o cortiço – e a opinião de que era preciso uma

intervenção do Estado, tanto na produção e no financiamento habitacional, como na viabilização do acesso à casa própria na chamada zona rural (BONDUKI, 1998 p. 76).

A Constituição da República de 1934 trouxe uma nova configuração ao conceito de propriedade, até então um direito quase absoluto de “usar, gozar e dispor”<sup>52</sup>, somente sofrendo alguma limitação pelo direito de vizinhança<sup>53</sup>.

Em seu artigo 113, assegurava aos “brasileiros e estrangeiros residentes” a “inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes”:

17) É garantido o direito de propriedade, que **não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (destaque nosso)

As Constituições de 1937 e 1946 apresentaram alguma alteração no texto, sendo que a primeira, em seu artigo 122, assegurava “aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício<sup>54</sup>

A exceção do artigo 166 e parágrafo 2º, tratava da declaração, pelo Presidente da República, do estado de emergência, em caso de “ameaça externa ou iminência de perturbações internas (...) tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições”, hipóteses nas quais, com prévia concordância do Legislativo, o Presidente poderia suspender as “garantias constitucionais atribuídas à propriedade”.

---

<sup>52</sup> Art. 524, da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, Código Civil então em vigor.

<sup>53</sup> Art. 554 e seguintes do Código Civil de 1916.

<sup>54</sup> Redação dada pela Lei Constitucional nº 5, de 1938. Posterior suspensão pelo Decreto nº 10.358, de 1942.

Na Constituição de 1946, o artigo 141 assegurava “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”:

§ 16; É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.<sup>55</sup>

A exceção prevista no artigo 141, § 1º, condicionava o uso da propriedade ao “bem estar social”, autorizando a Lei a promover “a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.<sup>56</sup>

A Constituição de 1967 tratou o assunto no artigo 150, nos mesmos termos, repetindo o caput, e no § 22º garantia “o direito de propriedade, salvo em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º”. Em caso de “perigo público iminente, as autoridades competentes” poderiam usar da propriedade particular, “assegurada ao proprietário indenização ulterior”.

O citado artigo, que excepciona a “prévia e justa indenização em dinheiro”, trata da ordem econômica, e inova ao prever a “função social da propriedade” nos seguintes termos:

---

<sup>55</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964.

<sup>56</sup> Redação da Emenda Constitucional nº 10, de 1964.

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II- valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III- função social da propriedade;

IV- harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;]

V- desenvolvimento econômico;

VI- repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.<sup>57</sup>

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não trouxe alteração significativa.

A par das previsões constitucionais, o processo de urbanização brasileira é acelerado com o desenvolvimento industrial a partir da segunda metade do século XX, o que provoca também um crescimento dos assentamentos ilegais para dar moradia às pessoas de baixa renda.

Com visão bem crítica, Bassul, (2010, p. 71-90) destaca:

A gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.

Nessa época foi criado o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, instituído pela Lei nº 4.380/64, com a finalidade de dinamizar a política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, por meio do Banco Nacional de Habitação - BNH.

---

<sup>57</sup> Redação dada pelo Ato Institucional nº 9, de 1969.

O Banco Nacional de Habitação – BNH surgiu com a previsão de estimular positivamente a economia, “além de colaborar na legitimação da nova ordem política”, estimular a poupança, absorção pelo mercado de trabalho de contingente da mão-de-obra não qualificada, desenvolvimento da indústria de materiais de construção, fortalecer e expandir a indústria da construção civil e atividades associadas (AZEVEDO, 1988 p. 107-110).

Ao longo de sua trajetória, porém, o modo como as crises de produção de casas populares foram enfrentadas, acabou por afastar as camadas de baixa renda, que ficaram fora de sua área de atuação, apesar de, ao longo de 22 anos de existência ter entregue quase 4,5 milhões de unidades financiadas, sendo que somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de crédito oficial. Entre as financiadas, apenas 33,5% foram destinadas a setores populares (AZEVEDO, 1988 p. 107-119).

A expansão acelerada das áreas ilegais na década de 1970 e 1980 se confunde com o colapso do sistema de crédito habitacional, coincidindo com a extinção do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1986 e o acirramento da crise econômica internacional, que refletiu internamente e obrigou grande parte da população a continuar a se instalar nas áreas periféricas, ilegais e sem infraestrutura das cidades.

O agravamento dessa situação leva ao crescimento desenfreado e desordenado do espaço urbano ilegal, à exclusão social dos menos favorecidos.

A pouca atenção dispensada pelo Poder Público às questões habitacionais, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, fizeram com que a questão da habitação urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicações por infraestrutura e regularização das áreas ilegais e esses movimentos tiveram participação ativa no novo ordenamento constitucional.

A Constituição Federal de 1988, na vertente democrático-participativa, em seus artigos 1º e 3º, já previu como dever e objetivos fundamentais do Estado a cidadania; a

dignidade da pessoa humana; a garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em seus artigos 7º, IV e 23, IX aponta como competências do Poder Público em geral, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Determinou ainda a necessidade de a propriedade atender a sua função social e previu um capítulo da Política Urbana com instrumentos importantes, como a usucapião urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I- parcelamento ou edificação compulsórios;

II- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Apesar disso, somente em 2000, por manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, a moradia recebeu status constitucional, por meio da emenda nº 26.

Ocorre que mesmo com a entrada em vigor da referida Emenda Constitucional, no que tange ao direito à moradia, não há como garantir a moradia de maneira efetiva a todos, condição que Maricato (2010, p. 05) destaca que não é exclusiva do Brasil.

Em julho de 2001 foi promulgada a Lei nº 10.257 (Estatuto das Cidades) regulamentando os artigos 182 e 183, da Constituição Federal.

Apesar de demorar doze anos em tramitação entre as duas Casas do Congresso, Bassul, (2010, p. 71-90), em interessante trabalho, informa que efetivamente é o resultado de discussões iniciadas na década de setenta do século passado, as quais compuseram a “Proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana”, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte de 1986, que culminou nos atuais artigos 182 e 183, da Constituição Federal.

Segundo o autor, os grupos que compunham o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que articularam a elaboração da Proposta de Emenda Popular, continuaram mobilizados, e acompanhando a tramitação legislativa que culminou com o Estatuto das Cidades, inclusive com mudança de postura dos setores ligados à construção e atividade imobiliária.

A Lei nº 10.257/2001, estabelece em seu artigo 2º, as diretrizes a serem seguidas pelos Municípios ao elaborarem a política urbana, dentre elas: a garantia do direito à cidades sustentáveis; participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo urbanização, em atendimento ao interesse social; ordenamento e controle do uso do solo, para evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, retenção especulativa de imóvel urbano, entre outros; adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira, além dos

gastos aos objetivos do desenvolvimento urbano, visando privilegiar investimentos geradores de bem-estar geral e proveito dos bens pelos diferentes segmentos da sociedade, e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, dentre outras.

O artigo 4º lista uma relação de instrumentos que possibilitam aos Municípios a construção de uma política urbana que garanta a função social da propriedade urbana e o direito à cidade. Inclui instrumentos tributários e financeiros, como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuição de melhorias, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, como forma de induzir “usos e atividades consideradas importantes para a política urbana” (BARROS, CARVALHO e, MONTANDON, 2010, p. 91-118).

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao Município instrumentos que permitem: - variadas formas de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada: desapropriação, servidão e limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e direito de preempção; - a regularização fundiária das ocupações de interesse social: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse; - a indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas; instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2010, p. 91).

A possibilidade de instituição de zonas especiais de interesse social é ferramenta de grande importância para a implementação de política habitacional. O instituto pode ser utilizado para a regularização de áreas já ocupadas irregularmente ou como forma de destinar áreas vazias para projetos de habitação de interesse social.

(...) a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos

especiais que respeitam a forma de ocupação realizada pela comunidade. (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2010, p. 100)

Os artigos 43 a 45 tratam de mecanismos de participação popular, visando garantir a Gestão Democrática da Cidade, prevendo órgãos colegiados de política urbana nos três níveis de Poder; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos afetos ao urbanismo também nos três níveis e possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também preveem a gestão orçamentária participativa nos municípios e a obrigatoriedade de inclusão obrigatória significativa de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade nas regiões metropolitanas.

O Estatuto da Cidade regulamenta a utilização desse ferramental, mas não cria nenhuma vinculação entre eles. Os Municípios, dentro de sua “estratégia de desenvolvimento urbano”, expressa no Plano Diretor, devem definir, regulamentar e aplicar os instrumentos mais adequados à sua situação. Os instrumentos previstos na Lei nº 10.257/2001, possibilitam a implementação de políticas visando garantir a dignidade humana e preservar a função social da propriedade, de acordo com os documentos internacionais que enfrentam a questão dos assentamentos humanos. Também permitem a ampla participação dos atores interessados numa clara opção por ampliar a governança.

A partir de 2009 o Governo Federal iniciou uma política pública habitacional denominada “Programa Minha Casa Minha Vida”, estruturada pela Lei nº 11.977/2009, que facilita a regularização fundiária e cria um sistema de produção de moradias como uma medida “anticíclica contra a crise econômica de 2008 focada na geração de investimentos no setor da construção civil” (ROMEIRO, GUIMARÃES e KOETZ, p. 14-29). Em 2011 o governo lançou o Programa Minha Casa Minha Vida 2, por meio da Lei nº 11.424/2011.

O Programa propõe o financiamento público para aquisição de moradias para população com renda de 0 a 10 salários mínimos, encaminhando ao mercado imobiliário a demanda habitacional por baixa renda, segmento pelo qual o mercado, até então, não se interessava.

Parte da crítica apresentada ao Programa por Romeiro, Guimarães e Koetz (p. 14-29) se consolida em virtude do fato de que da totalidade dos recursos, ou seja, 97% do subsídio público, foi destinado ao setor privado, enquanto 3% foi destinado a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais.

Destacam os autores que apesar de assegurar e garantir todos os riscos ao setor privado o programa não apresenta nenhuma exigência ou preocupação com a qualidade arquitetônica e urbanística dos imóveis, bem como nenhuma exigência quanto à sustentabilidade ambiental. O que se propõe são habitações uniformizadas a todo o país, independentemente das diversidades culturais, climáticas e geográficas.

O programa possibilitou expressivas subvenções econômicas aos financiamentos habitacionais num sistema de mercado para atendimento da demanda de moradias de interesse social e permitiu aportar recursos públicos em forma de subsídios à compra de unidades produzidas pelo circuito imobiliário privado, articulando as subvenções conforme a capacidade de pagamento da demanda de interesse social.

Em 2003 o governo federal criou o Ministério das Cidades e, em 2004, o Conselho de Cidades, órgão consultivo composto por diversos setores dos movimentos sociais, setor privado, entidades sindicais, entidades acadêmicas e profissionais, entre outras.

Apesar de possuir um Ministério e um Conselho para a discussão específica das questões atinentes à Cidade como um todo e da moradia, o governo federal aprovou o pacote sem nenhuma articulação do seu corpo ministerial.

A concepção do Programa Minha Casa Minha Vida não foi discutida no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, o que, por si só representa uma afronta à instância de representação da participação popular constituída, vai contra a concepção do direito à cidade (LEFEBVRE, 1991) e, segundo os críticos, expõe o programa como um mecanismo de caráter econômico-financeiro de mercado e menos de caráter habitacional.

As críticas seguem no sentido de que também não há uma vinculação entre as moradias produzidas e o território (infraestrutura, localização, acesso, transporte, emprego, equipamentos públicos e comunitários), ou seja, os projetos desenvolvidos não se relacionam com os instrumentos do Estatuto das Cidades e com os Planos Diretores municipais, “contrariando a lógica da política nacional que busca conectar a política de moradia com a política de tenência (posse/propriedade) da terra” (ROMEIRO, GUIMARÃES e KOETZ, p. 14-29).

Por fim, destacam que o programa não condiciona a produção de moradias aos instrumentos de reforma urbana, como o Estatuto da Cidade, representando um retrocesso na luta pelo direito a cidade (ROMEIRO, GUIMARÃES e KOETZ, p. 14-29).

Em 22 de dezembro de 2016, foi editada a Medida Provisória nº 759, convertida na Lei nº 13.465, em 11 de julho de 2017<sup>58</sup>, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”.

Quando da edição, a Medida Provisória causou alguma polêmica, sendo defendida por alguns como instrumento legal que “veio para amenizar os problemas existentes em relação à regularização fundiária”, por trazer “dispositivos inovadores, como o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje” (XIMENES, ALMEIDA e CARVALHO, 2017).

Por outro lado, Saule Júnior (2017) entende temerária essa mudança legislativa porque interrompe uma evolução histórica no sentido do reconhecimento da posse social como um direito fundamental e aponta algumas inconstitucionalidades, como a “falta de relevância e urgência”, por alterar vários documentos legais, o que deveria ser encaminhado por meio do processo legislativo ordinário; a “ausência de processo democrático e

---

<sup>58</sup> <http://conjur.com.br/2017-jun-21/pl-regularizacao-fundiaria-retornara-camara>. Acesso em 22.06.2017.

participativo”, por não haver ocorrido discussão no âmbito dos Conselhos das Cidades e Conselho Nacional do Meio Ambiente; por tratar de normas que vão impactar negativamente direitos fundamentais como “moradia, função social da propriedade e direito ao meio ambiente”, que são cláusulas pétreas, não poderiam estar sendo tratados nem por Emenda Constitucional, muito menos por Medida Provisória; a previsão de regulamentar por decreto matéria sobre registros públicos e lesão ao pacto federativo por retirar dos Municípios competência “para definir os critérios e exigências de infraestrutura para uma área urbana ser passível de regularização fundiária”, que seriam definidos por decreto federal.

No tocante a nosso estudo esse parece o tópico mais complicado da Medida Provisória, porque o artigo 73, inciso VI, revoga todo o capítulo III, da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que tratava da regularização fundiária urbana e exigia, para fins de regularização, a existência de projeto de urbanização do entorno dos núcleos urbanos, sempre respeitando os princípios da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Sem essa exigência, ou seja, sem a devida urbanização do entorno, somente se legaliza o que já existe, de forma precária, sem observar os princípios de garantia de moradia digna ou adequada previstos nos documentos internacionais, nem a política urbana que garanta, ou preserve, a função social da propriedade.

Ao conferir legalidade e propriedade para o que já existe hoje, sem garantir acesso a serviços públicos e urbanização do entorno, os habitantes dos núcleos ficarão facilmente tentados a vender suas propriedades para grandes grupos empresariais, que provavelmente não construirão para população de baixa renda e esses habitantes que venderam seus imóveis acabarão em outro núcleo irregular, ou cortiço, perpetuando a situação atual.

## **2.2 Papel do Estado e do Mercado**

Os direitos sociais, de igualdade, historicamente, foram entendidos como responsabilidades dos Estados que se desincumbiam, cada um à sua maneira, atuando diretamente ou promovendo políticas de acesso e ou incentivo.

É fato que muitos Estados não enfrentaram essa responsabilidade diretamente. Por serem direitos que suscitam atuação positiva, exigindo investimento necessário para viabilizar o acesso, muitos Estados subdesenvolvidos, posteriormente alçados à posição de Estados em desenvolvimento, alegavam ausência de recursos para garantir esses direitos, surgindo então a Teoria da Reserva do Possível, segundo a qual os direitos sociais deveriam ser garantidos na medida da possibilidade estatal.

Esta teoria imperou durante boa parcela da segunda metade do século XX. No Brasil, foi acatada pelos Tribunais até a segunda metade da década de 2000, quando o Supremo Tribunal Federal passou a entender que os governantes devem prever nos orçamentos recursos para a implementação de alguns dos direitos sociais.

Em algum momento o Estado incumbiu-se diretamente dessa obrigação por força de opção centralizadora vigente.

Ocorre que a partir da segunda metade da década de 70 do século passado, ganha corpo no mundo um entendimento no sentido que os Estados deveriam reduzir sua atuação e tamanho, reduzindo-se ao mínimo de atuação. Os adeptos desse entendimento defendiam que o Estado estava em crise em virtude de seu crescimento excessivo e distorcido durante a “expansão do ciclo econômico” e sua “captura por interesses privados” (SUZIGAN, p. 271)

Bresser-Pereira (apud SUZIGAN, p 271), tratando especificamente dos Estados latino-americanos, denuncia a ineficiência do Estado “tecnoburocrático-capitalista típico da formação social que chama de subdesenvolvimento industrializado”, caracterizado por ser dominado por classes sociais hegemônicas que o utilizam para alcançar seus interesses privados, e “incapaz de superar o ‘subdesenvolvimento, a desigualdade, a miséria de muitos

e a injustiça social'. O Estado seria um "instrumento de 'um tipo de desenvolvimento que mantém o subdesenvolvimento".

Esse movimento, em síntese, atribuiu para a atuação direta do serviço público somente as "funções de formulação e direção das políticas públicas e de controle dos recursos do Estado", transferindo para "organizações públicas não estatais financiadas pelo Estado, por meio de contratos de gestão", os serviços sociais, gratuitos ou não, que a sociedade decide que o Estado deve prestar (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 354)

"Desregulamentação", "privatização", "subsidiarização" haveriam de alcançar aquilo que regulamentação, nacionalização e empreendimentos comunais dirigidos pelo Estado deixaram, de forma tão abominável, de obter. Funções do Estado tinham de ser e seriam deslocadas ("transferidas", "terceirizadas" e/ou "contratadas") para o mercado, esse espaço reconhecidamente "sem política"; ou deixadas sobre os ombros de indivíduos humanos, agora antes capazes de suprir individualmente, conforme inspirados e postos em movimento por sua ganância, aquilo que não tinham conseguido produzir de modo coletivo, inspirados e movidos pelo espírito comunal. (BAUMAN, 2016 p. 19)

Com o fim da Guerra Fria e a derrocada do sistema socialista, os Estados vão, cada vez mais, afastando-se da questão da moradia, que passa a ser apropriada pelo Mercado.

Assim o Estado implementa políticas de incentivo à construção de moradias, modelo próximo do visto no tópico anterior, que sofre algumas críticas por parte de quem entende que assim não estaria atuando para garantir moradia digna, mas atuando para garantir um mercado bancário.

Este entendimento propiciou que o Estado se afastasse cada vez mais das decisões econômicas, culminando com uma captura do Estado e da política pela economia.

Bordoni, (2016, p. 10-12)<sup>59</sup> comparando a crise da década de 20 do século passado com a crise da década de 2000, traça os seguintes comentários:

Os países afetados pela crise estão endividados demais e não têm vigor,

---

<sup>59</sup> In Bauman e Bordoni, 2016.

talvez nem sequer os instrumentos para investir. Tudo o que podem fazer são cortes aleatórios, os quais têm o efeito de exacerbar a recessão, em vez de mitigar seu impacto sobre os cidadãos.

(...)

A crise em curso é financeira, ao passo que a crise de 1929 foi industrial: na atualidade, as teorias de Keynes não puderam ser aplicadas. Vejam o caso da Grécia, no caso as imensas contribuições da União Europeia só servem para reduzir o déficit temporariamente e não logram resultar em novos investimentos produtivos.

Analisando a mesma situação Bauman, (2016, p. 16-17)<sup>60</sup> destacam a mudança do perfil do Estado ao longo do século XX. No início, um Estado “forte, forte a ponto de ser capaz de forçar as circunstâncias gerais a coincidirem com sua vontade. (...), o Estado, equipado com os recursos indispensáveis à tarefa: o poder, isto é, a capacidade de levar as coisas a cabo, e a política, isto é, a habilidade de decidir como as coisas devem ser feitas”. Segundo os autores, na segunda metade do século, os Estados estão alijados do poder, da capacidade de realizar o que deve ser feito, e permanecem com a mesma política de antes, “confinada ao território do Estado e impotente diante da influência importante dos poderes que não se submetem a controles e que são os que importam na escala global”.

O poder foi “globalizado”, apropriado pela economia, pelos mercados, tornou-se “extraterritorial, livre de controles, direção e orientação por instituições políticas” (BAUMAN, 2016)<sup>61</sup>.

Com a “financeirização” da economia, os Estados passam a ficar apáticos, enfraquecidos, esvaziados em suas políticas, passando a atuar na busca da satisfação do mercado. Aquela necessidade humana de organização (MATIAS, 2014, p. 61-62) que impõe o surgimento do Estado como aparelho administrativo com a função de prestação de serviços públicos<sup>62</sup> passa a ser esquecida e os Estados vivem na busca da satisfação do mercado.

Em paralelo a essa mudança na forma de prestação dos serviços pelo Estado,

---

<sup>60</sup> In Bauman e Bordonni, 2016.

<sup>61</sup> In Bauman e Bordonni, 2016.

<sup>62</sup> WEBER, BOBBIO. Apud. MATIAS, Eduardo F. P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global – 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 62 Nota 4.

também ocorre um afastamento, um divórcio, entre a sociedade, vale dizer, os eleitores, e a atuação dos agentes políticos. Talvez se inicie por essa captura do político pelo econômico, segundo o qual o Estado tem que adotar medidas que são necessárias, mas que, a rigor, prejudicam a população, especificamente a população mais carente, que percebe a sensação de que “a cura é pior do que a doença” (BORDONI, 2016 p. 11)<sup>63</sup>.

Segundo Brunet (2012), isso ocorre porque:

A globalização, ainda que tenha pretensões sociais e culturais, é evidentemente econômica. Os Estados, assim, precisam submeter-se às exigências globais para se inserirem no mundo globalizado. E, uma vez inseridos, são soberanos para as suas decisões internas. Acontece, porém, que o preço que se paga por essa inclusão é a cidadania. (...) Garante-se a inclusão global, mantém-se a soberania, mas se perde o povo enquanto cidadão.

(...)

A crise do Estado não é realmente uma crise do Estado, mas sim uma crise da cidadania, do processo democrático de constituição de uma nação cidadã.

Sérvulo da Cunha (2013), na mesma linha, destaca que: “o povo vota mas não governa, tampouco determina as políticas do governo”, para avançar esclarecendo que a “retórica dominante”, inclusive de Tribunais Eleitorais não enfrenta as questões de fundo atinentes à distância entre o princípio da soberania popular e as distorções proporcionadas pelo sistema eleitoral, as quais, segundo Müller, (2002), ameaçam a democracia, citando o “abuso da máquina pública na campanha eleitoral – práticas do patronato, da propaganda que distorce as chances e da compra de votos com recursos do tesouro público”.

Assim está claro que o Estado, nos moldes Westfalianos, encontra-se em crise financeira, crise de representatividade, de credibilidade, entre outras.

Nesta hipótese, a questão habitacional fica delegada ao mercado. Ocorre que as empresas buscam o lucro e normalmente não se preocupam com direitos fundamentais, exceto na hipótese de gerarem lucros. As empresas adotam opções claras pela maior rentabilidade e havendo crise no mercado, a oferta de moradia popular para a população de

---

<sup>63</sup> In Bauman e Bordoni, 2016.

baixa renda fica deficitária. O que nos parece é um dos pontos fracos do Programa Minha Casa Minha Vida, visto anteriormente.

Em relação à atuação do mercado, Rolnik, (2015, p.41-42) traz a seguinte ilustração:

(...) não teria sido possível criar e expandir o mercado de hipotecas nesta enorme escala se outras opções de acesso à moradia não tivessem sido bloqueadas e residualizadas. (...) Mesmo países com uma longa tradição de habitação social para aluguel redefiniram seus sistemas de moradia para promover a propriedade, o “livre mercado” e políticas de competição. Uma redução significativa na construção de moradia adequada e pública para os pobres e grupos mais vulneráveis aconteceu juntamente com a redução dos orçamentos nacionais e dos fundos destinados à habitação social. (...) Com o declínio do investimento estatal no setor de habitação social e o crescente foco na propriedade privada da casa (...), o acesso ao financiamento habitacional tornou-se vital para famílias de baixa renda. Estas passaram a não ter qualquer opção além da de embarcar em esquemas de crédito para a compra da casa própria, onde e quando esses imóveis e o crédito estivessem disponíveis e sob as condições estabelecidas pelos mercados financeiro e imobiliário.

O papel dos Estados ultrapassou o do mero “facilitador”: por um lado, eles desconstruíram políticas habitacionais e urbanas e desregulamentaram os mercados monetários e financeiros (...) por outro, também promoveram ativamente as novas alternativas.

A partir da década de 90, grandes fundos de investimento passam a investir nas empresas de incorporação residencial (ROLNIK, 2015, p. 290), movimentando-se na direção de mercados emergentes na América Latina com maior intensidade a partir da crise asiática de 1997 “e da retomada do crescimento econômico da região” (ROLNIK, 2015, p. 291).

Em todas essas companhias, o mesmo movimento de compra de parte da empresa por um ou mais fundos de investimentos, compra de companhias concorrentes e lançamento em bolsa revelam o processo de tomada da incorporação residencial pelo setor financeiro nos primeiros anos da década de 2000. (ROLNIK, 2015 p. 292)

Nos países desenvolvidos o mercado imobiliário atende, em média, aproximadamente 70 % da população e o restante recebe alguma forma de subsídio ou ajuda estatal para moradia. Nos países periféricos, ou em desenvolvimento, essa proporção praticamente se inverte. Em termos aproximados, mais de 70% da população não consegue

obter moradia digna diretamente, precisando de algum apoio ou subsídio do Estado, e menos de 30% da população consegue resolver suas questões habitacionais diretamente com o mercado (MARICATO, 2016, p. 5-22). Assim, por uma simples questão de escala, o mercado imobiliário para baixa renda não é atraente.

Agrava a situação o fato do mercado de crédito no Brasil apresentar as maiores taxas do Mundo (MODÉ e PACHECO, 2008), num sistema praticamente viciado, que sempre precisa de taxas (doses) maiores para satisfazer os acionistas, dificultando o acesso à população de baixa renda. Defensores dessa política empresarial alegam que altas taxas de inadimplência vão justificar as taxas de juros cobradas, para compensar as perdas e garantir os investidores, mas as altas taxas de juros cobradas colaboram para manter as altas taxas de inadimplência, num círculo vicioso sem fim, dificulta o acesso à moradia.

Apesar dessa constatação, o Estado brasileiro tem feito algo nos últimos anos. Com todas as deficiências identificadas, que são perceptíveis em qualquer política, não pode haver a ilusão de atendimento integral. O Programa Minha Casa Minha Vida tem proporcionado o acesso a moradia para a parcela significativa da população, entregando aproximadamente 2.632.953 unidades até 2016<sup>64</sup>.

Foi possível verificar que o sistema normativo nacional, a partir da Constituição Federal de 1988 e especificamente da edição do Estatuto da Cidade, possui o ferramental necessário para a promoção da regularização fundiária e o acesso da população à moradia digna. Essa promoção, por força constitucional cabe aos Municípios.

Ocorre que a atuação ainda é tímida e foi necessário uma iniciativa federal com o advento da Lei nº 11.977/2009 para acelerar esse processo.

Apesar de todas as críticas, é inegável que houve a implementação de uma política que possibilitou o acesso à moradia digna a aproximadamente 2.632.953 famílias.

---

<sup>64</sup> Fonte: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br/resultados-do-programa.html>. Acesso em 21.08.2016

O mercado, por sua vez, ocupa um espaço nesse contexto, direcionando sua atenção com muito mais energia para a população de poder aquisitivo maior. Isso se dá em virtude da pobreza geral do país, onde mais da metade da população não consegue resolver a situação habitacional diretamente com o mercado e também por conta de características específicas do mercado nacional, qual seja, o vício por altas taxas de retorno, muito maiores do que em outros países, notadamente dos países desenvolvidos. Essa situação com o processo de financeirização da moradia somente se acirra, na medida em que os acionistas sempre querem melhores resultados, independentemente do que seja comercializado no final da linha produtiva.

Internamente também existe dicotomia entre o discurso e a prática. A Constituição Federal (assim como os documentos internacionais vistos no capítulo anterior) estrutura-se sobre a dignidade da pessoa humana, fundamento maior. Ao longo do texto constitucional inúmeras vezes esse valor é citado. Ocorre que na prática diária, pouco mudou. Ainda hoje, e já se vão quase trinta anos, olha-se o novo com os olhos antigos e há um “esvaziamento” de valorização desse princípio fundamental<sup>65</sup>. Assim, apesar de ser degradante que famílias vivam ao relento, em barracos, palafitas, sem acesso a água limpa e esgoto, o Estado nada ou pouco faz, afinal, aqueles que se encontram nessa situação invadiram, estão na total ilegalidade. No dia a dia, o patrimônio ainda prevalece frente à dignidade humana e pouco ou nada se faz para que haja a efetiva regularização de aglomerados urbanos ilegais. Isso ainda não compõe a pauta dos governos porque é impopular. Infelizmente os eleitores (e pelo mercado imobiliário) enxergam com maus olhos a regularização de áreas para invasores, associando a prática a ideia de dar casa para quem não se esforçou.

Dessa forma, os documentos internacionais sobre o meio ambiente urbano dos quais o Brasil é signatário continuam sendo muito pouco aplicados, especificamente em relação à regularização fundiária e no tocante a políticas de habitação para população de baixa renda.

---

<sup>65</sup> Que por justiça deve ser lembrado, Ingo Sarlet, na década de 1990 do século passado, já denunciava que isso poderia acontecer.

## **CAPÍTULO 3 - ASSENTAMENTOS URBANOS SUSTENTÁVEIS – O PAPEL DA GOVERNANÇA.**

Esse capítulo se debruçará sobre a participação dos entes subnacionais na questão dos assentamentos sustentáveis, sob a ótica da governança e tendo como parâmetro os documentos internacionais ambientais.

### **3.1 Governança: a participação dos entes subnacionais**

Os Estados Nacionais e as Organizações Internacionais vão compor os “tipos normais” de pessoas jurídicas no plano internacional, segundo Brownlie, (1997 p. 72). O autor reconhece, contudo, que “as realidades das relações internacionais não são redutíveis a uma simples fórmula” por ser o cenário complexo.

Os Tratados e Convenções, os Costumes Internacionais, os Princípios Gerais de Direito e os Princípios Gerais de Direito Internacional Público vieram a ser reconhecidos como fontes no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

Ao longo do tempo a necessidade humana de apoio, associação ou cooperação para o atingimento de objetivos específicos foi uma constante e essa situação se reproduz na esfera internacional, entre os Estados.

A fim de realizar essa cooperação, frente à inexistência de instituições pertencentes à sociedade internacional, os Estados, num primeiro momento se utilizaram dos recursos próprios de uma sociedade de justaposição de sujeitos soberanos, ou seja, celebração de conferências internacionais e adoção de tratados multilaterais. Mas logo ficaram

conscientes da insuficiência destas práticas para coordenar e gerir uma cooperação que se fazia cada vez mais necessária. Esta necessidade levou os Estados à criação de mecanismos institucionalizados de cooperação permanente e voluntária, dando vida, assim, a entes dotados de vontade própria destinados a alcançar objetivos coletivos.

Nessa constante acomodação de interesses, surgiram, na cena internacional, as primeiras Organizações Internacionais cuja existência e atual proliferação constituem uma das características mais marcantes da vida internacional contemporânea (VELASCO, 1999 p. 38-40). Para o enfrentamento de assuntos comuns que exijam atuação em peculiares e específicos interesses, que ultrapassa os limites dos Estados, bem como para viabilizar a cooperação internacional, os Estados começaram a se associar em Organizações Internacionais.

Nos dias atuais, com o estágio de desenvolvimento atingido pelo processo de integração financeira e comercial global, impulsionado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, é quase impossível atuar ou desenvolver qualquer atividade, empresarial ou não, sem se inter-relacionar de maneira transfronteiriça (KOTZIAS e SILVEIRA, 2015 p. 11).

Tal mutação, que segundo alguns veio diminuir as dimensões do mundo, levou ao incremento da necessidade de “harmonização e unificação do direito”, de uma reforma financeira internacional e da “regulação dos principais sujeitos do Direito Internacional” (BIOCCA, 2004 P. 26).

Neste contexto, o Direito Ambiental Internacional inaugura, a partir da década de 1980, uma nova arquitetura, marcando um novo paradigma no Direito Internacional e nas relações internacionais, notadamente nas questões atinentes ao meio ambiente. Tal se dá em virtude de algumas modificações identificadas ao longo do tempo.

As normas de direito dos tratados apresentam viés marcadamente contratual, sendo caracterizadas pela aceitação de compromissos recíprocos e imputação de penalidades na

hipótese de não cumprimento, o que caracteriza sua cogência. Essa situação, ao longo do tempo, acabou por dificultar a adesão de muitos Estados, principalmente nas hipóteses cuja participação ameaçavam interesses econômicos.

Talvez o exemplo mais conhecido seja o dos Estados Unidos que, apesar de, tradicionalmente participar de todas as discussões internacionais com comitivas imensas, ampla equipe técnica e especialistas nas mais variadas temáticas e expertises, adota a postura de não referendar a assinatura dos respectivos documentos.

Essa situação, em relações internacionais, causa significativo desconforto, pois induz à opinião pública e população em geral a ideia de insucesso ou fracasso das medidas adotadas, mesmo que o tema em questão não saia da pauta de discussões.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial ocorre uma mudança de estratégia (ou uma mutação) para formalização dos ajustes. Troca-se a obrigatoriedade do cumprimento em virtude das imposições assumidas, sempre discutida e polêmica em virtude da tradicional soberania, pela cooperação ou compromisso. Os tradicionais Tratados de observância obrigatória aos signatários, por exigirem consenso e implicarem responsabilização, muitas vezes inviabilizam sua adoção.

Assim, especificamente nas Convenções convocadas para discutir as questões ambientais, passa-se a optar pela elaboração de outros documentos ou recomendações, nos quais os signatários comprometem-se a, mediante seu ordenamento interno, observar os objetivos de tais instrumentos em assunção de clara postura utilitarista. Ao fim e ao cabo, o que importa é que os objetivos sejam atingidos.

O Direito Ambiental Internacional, área nova e dinâmica aperfeiçoada a partir da evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente, vem paulatinamente sendo considerado como “ramo” autônomo, porque representa um corpo distinto e específico de normas e princípios, que têm por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional e dos novos atores internacionais com a agenda global da sustentabilidade, com a

construção de regimes internacionais específicos, buscando um propósito comum que é o da proteção e gestão do meio ambiente (REI e GRANZIERA, 2015, p.151).

Substituiu-se a cogência pelo envolvimento, que toma corpo em virtude de algumas modificações identificadas ao longo do período de construção do Direito Ambiental Internacional.

Uma delas é o fortalecimento da chamada “*soft Law*”, alterando significativamente a forma como passam a se dar os ajustes internacionais, a formalização dos regimes. Outra modificação significativa é a ampliação dos atores (SERAGELDIN, 2012). Estados e Organizações Internacionais continuam sendo os atores principais, mas cada vez mais são “aceitos” novos atores que, de acordo com suas especificidades, desempenham autoridade fora de estruturas formais (BEYERLIN e MARAUHN, 2011).

Os Tratados de Direito Ambiental Internacional, na medida em que não existe, até o momento, uma Organização Internacional Ambiental<sup>66</sup>, adotaram esta estratégia ou foram sendo moldados sob esta forma. Utilizam-se das estruturas das Conferências Internacionais para a institucionalização da cooperação (BEYERLIN e MARAUHN, 2011 p. 254), apresentando verdadeiramente “estruturas híbridas entre tratados internacionais tradicionais e organizações internacionais” (GEHRING apud BEYERLIN e MARAUHN, 2011, p.255).

No tocante aos Atores, há um deslocamento sob a ótica do entendimento acerca da participação. Afasta-se o conceito de soberania, cunhado na Westfália, no século XVII, segundo o qual o soberano somente reconhece o direito do qual participou da elaboração, para reconhecer outros que não Estados soberanos como atores, com direito de participar ativamente das Convenções, negociações e implantação.

---

<sup>66</sup> Atualmente existem propostas para a criação de uma Organização Internacional Ambiental, mas ainda estão muito divergentes o que dificulta o avanço. Enquanto alguns defendem a transformação do PNUMA em uma agência nos moldes da OMS ou da OIT, outros, mais arrojados, entendem que deveria ser adotada uma sistemática similar à da OMC para a integração dos vários regimes ambientais e um terceiro grupo, mais cético, teme que essa discussão tire a atenção de problemas ambientais urgentes.

As convenções da ONU para o clima convocam a participação de atores não oficiais, porém de grande participação e mobilização, induzindo o arejamento da discussão. E essa participação culmina com a elaboração de documentos (convenções) que inicialmente não vinculam, mas acabam por atingir os objetivos finais, em muitas das vezes com mais sucesso.

Especificamente nas questões atinentes à problemática ambiental, Rei e Granziera destacam (2015, p. 149):

A sociedade internacional é chamada a uma profunda reflexão de como tratá-los e equacioná-los a partir de uma premissa consolidada, que se ancora no enfrentamento de temas globais, qual seja a de que as soluções só são exequíveis e eficazes se pensadas e implantadas de maneira integrada, solidária e multilateral

Tais atores, ao retornarem para sua atuação diária, em suas esferas de influência, acabam por incutir em suas respectivas áreas de atuação, as ideias e parâmetros discutidos e acolhidos nos documentos finais, causando uma construção do Direito Internacional de dentro para fora.

### **3.2 Novos atores e governança**

Na Constituição da República do Brasil, a atuação internacional<sup>67</sup> é conferida para a União, com a participação conjunta do Executivo e do Legislativo. Compete ao Presidente da República<sup>68</sup> manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, sempre sob referendo do Congresso

---

<sup>67</sup> Art. 21. Compete à União: I- manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II- declarar a guerra e celebrar a paz; (...).

<sup>68</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VII- manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...) XIX- declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX- celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional; (...)

Nacional<sup>69</sup>, que detém competência exclusiva para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”, além de autorizar o Presidente a declarar guerra e celebrar a paz.

Estados e Municípios ficam oficialmente afastados desse tipo de atuação e/ou discussão. Não existe previsão de atuação internacional para Estados e Municípios, apesar de parte da doutrina entender que essa redação foi equivocada à época da Constituinte. A representação internacional seria competência da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios<sup>70</sup>, de sorte que os entes federados poderiam atuar internacionalmente. Este entendimento acaba por fundamentar e viabilizar o que ocorre cada vez com mais frequência.

Farias (2015, p. 114) explica que “a atribuição de personalidade jurídica independe da capacidade jurídica internacional”, de sorte que é perfeitamente viável o reconhecimento da personalidade de “algum ente que não disponha de capacidade jurídica plena”, como a reconhecida aos Estados e organismos internacionais. “A capacidade jurídica é atributo, mas não condicionante para o reconhecimento como sujeito internacional”

No mesmo sentido, Rei e Granziera, (2015, p. 155):

(..) desta forma, a complexidade da resposta internacional tradicional, via especialmente novos regimes, e a necessidade de ações práticas e pragmáticas de enfrentamento dos problemas ambientais globais têm progressivamente legitimado o surgimento de novas formas de autoridade. Embora desprovidas dos elementos da soberania, autonomia e controle, essas novas estruturas ganham paulatinamente uma legitimação voluntária da sociedade (DEDEUERWAERDERE, 2005), originada a partir do reconhecimento de que o efetivo enfrentamento das questões ambientais

---

<sup>69</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II- autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (...)

<sup>70</sup> Art. 1º da Constituição da República.

globais necessita da ação cooperada e coordenada de sistemas de governança baseados em diversos níveis (estatais, supra, infra e interestatais) e compostos por atores estatais, infraestatais (subnacionais e locais) e não governamentais cada um desempenhando uma variedade de papéis (BULKELEY, 2005).

Atualmente vários Estados e Municípios participam de Conferências Internacionais sob a convocação da Organização das Nações Unidas, que fomenta essa participação ampliada de atores subnacionais, organizações não governamentais e grupos da sociedade civil junto aos Estados Nacionais.

Essa participação ampliada, chamada de governança, identificada já há algum tempo, fez com que organismos internacionais (BANCO MUNDIAL apud GONÇALVES, 2005) se debruçassem sobre o fenômeno e inicialmente reconhecessem governança como “exercício de autoridade, controle, administração, poder de governo”.

A Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas (apud GONÇALVES, 2005) identificou-a como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”.

Autores entendem governança como padrão de articulação e cooperação entre setores sociais e políticos, arranjo institucional (SANTOS, apud GONÇALVES, 2005) e ainda como atividades firmadas em objetivos comuns, derivados ou não de responsabilidades legais e que não dependem de cogência legal para serem aceitos (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

O fato é que o termo governança vem sendo cada vez mais utilizado, transformando-se numa daquelas palavras ou expressões que todos utilizam, mas não têm muita certeza do que se trata, ou têm uma ideia vaga. Tal utilização desenfreada acaba, com o tempo, esvaziando a expressão, deixando-a sem conteúdo específico.

A origem do termo se relaciona diretamente ao debate sobre o “*novo institucionalismo*” nas relações internacionais que se inicia no final dos anos oitenta do século passado (BEYERLIN e MARAUHN, 2011, p. 243).

Segundo BEYERLIN e MARAUHN, 2011, p. 244

Governança global ambiental como um sistema de governança multi atores que se estende para além dos atores tradicionais (como os Estados e organizações internacionais) e inclui organizações não governamentais, em particular, grupos de ativistas, redes de cientistas, associações empresariais e instituições de pesquisa política. Enquanto os Estados, pelo menos formalmente, ainda são os principais atores dentro desta estrutura, há um número crescente de organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e outros atores privados que estão transformando o caráter de todo o sistema.

Entre nós, Gonçalves, (2011) define governança como:

meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem necessariamente a utilização expressa da coerção. Mas a governança não exclui a dimensão estatal: ao contrário, acaba por envolvê-la. Governança diz respeito, como já ressaltado (...) à “totalidade das diversas maneiras” para administrar problemas, com a participação e ação do Estado e dos setores privados. É evidente, porém, que a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional.

Pode-se dizer que a governança seria um avanço, uma mutação, a evolução da governabilidade, considerando-se que esta, historicamente foi baseada na negociação e compensação entre os interesses dos principais atores políticos e sua capacidade de criar coalizões estáveis de governos (GONÇALVES, 2011 p. 49), e atualmente não se basta por si mesma, sendo necessária a evolução no sentido de trazer para a negociação atores não-governamentais, como forma de legitimar as ações e políticas a serem implantadas.

Seria a construção do ajuste do possível, visando ampliar a participação e garantir a continuidade do avanço na busca do acerto ideal, levando em consideração tanto o esforço para essa construção, quanto o resultado obtido ao final.

O encaminhamento dessa resposta multilateral, menos rígida e estruturada, passa pela ação e articulação de múltiplos atores, já que na construção da governança ambiental global a cooperação e a negociação pressupõem a participação ampliada na construção do consenso do possível (REI e GRANZIERA, 2015, p. 155).

Existem inúmeras organizações não governamentais envolvidas, militando e atuando nesta área de assentamentos humanos urbanos. Como exemplo, o ICLEI e a plataforma *Right to the Cities*.

O “ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade” é uma associação mundial de governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável. Promove ações locais para a sustentabilidade global e apoia cidades a se tornarem sustentáveis, resilientes, eficientes no uso de recursos, de baixo carbono, a construir infraestrutura inteligente e a desenvolverem economia verde e inclusiva<sup>71</sup>.

Foi fundado em 1990, por 200 governos locais de 43 países, no Primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável, na sede das Nações Unidas.

Seus primeiros programas globais foram a Agenda 21 Local, com ênfase na promoção da governança participativa e planejamento do desenvolvimento sustentável local e o “Cidades pela Proteção do Clima”. Atua desenvolvendo práticas e assessorando os organismos subestatais na implementação de políticas sustentáveis.

Atualmente desenvolve parcerias em oito países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai. No Brasil está presente em 36 cidades e 3 estados: Amazonas, Minas Gerais e São Paulo.

Junto aos governos locais, atua tanto com capitais como Aracaju, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de

---

<sup>71</sup> <http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>. Acesso em 14.09.2015.

Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina, entre outras; como também com municípios das mais variadas características como: Apuí, Bauru, Betim, Campinas, Contagem, Joinville, Santa Maria, Santo André, Sorocaba, Tailândia e Itu, entre outros<sup>72</sup>.

A plataforma *Right to the Cities*, por sua vez, é a associação de organizações que se reuniram em São Paulo, em 2014, no Encontro Internacional sobre o Direito à Cidade, cujo objetivo é contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacional e locais. Participam organizações não governamentais, redes e fóruns, instituições acadêmicas, setor público, movimentos populares, fundações e organizações internacionais, somando 104 instituições de caráter internacional, regional e local<sup>73</sup>.

Esse é um pequeno exemplo de organização não governamental que participa ativamente nas reuniões preparatórias para as Convenções, atuando e influenciando na formação da pauta. Conseqüentemente essa participação, no dia a dia, induz os organismos subestatais participantes a instituir políticas adequadas às recomendações das Convenções.

A atuação dessas organizações frente aos governos locais é significativamente importante no sentido de exercício de pressão política, fazendo a interface entre o governo instituído e a população, detentores do poder e destinatários finais das políticas públicas.

Ainda é possível a atuação dos entes subestatais em rede, como, por exemplo, o Grupo C40.

O C40 é uma rede global de megacidades comprometidas com o combate às alterações climáticas.

---

<sup>72</sup> <http://www.iclei.org/iclei-members/iclei-members.html?page=2/3>. Acesso em 20.08.2017.

<sup>73</sup> <http://www.righttothecityplatform.org.br/sobre-o-direito-a-cidade/?lang=pt>. Acesso em 14.09.2015.

Engloba mais de 75 das maiores cidades do mundo, mais de 550 milhões de pessoas e um quarto da economia global.

Criado e liderado por cidades, é uma rede focada no combate às alterações climáticas e na condução de ações urbanas que reduzam as emissões de gases de efeito de estufa e os riscos climáticos, colaborando para o aumento da saúde, bem-estar e as oportunidades econômicas dos cidadãos.

Em 2005, dezoito mega cidades se reuniram com o objetivo de cooperar para a redução das emissões climáticas através de ações efetivas para acelerar a adoção de tecnologias favoráveis ao clima e influenciar o mercado.

Em 2006, já composto por quarenta países, o grupo adotou o nome de C40 e iniciou-se a sistemática de realização de oficinas para divulgação das melhores práticas.

Em 2011, o Grupo formalizou parcerias com o Banco Mundial e o ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, para acelerar a ação climática nas cidades por meio de financiamentos simplificados e uniformização de notificações.

A rede formada pelo C40 facilita o diálogo entre as autoridades das cidades, construindo relacionamentos de confiança e assegurando que as ideias, soluções e licções fluam livremente criando uma competição saudável entre as cidades.

O debate no âmbito da rede permite que as cidades adequem as ações a suas realidades e acessem parcerias estratégicas que garantem fontes e apoio técnico e financeiro. O resultado são ações mais ousadas, impactantes e implantadas rapidamente a custo menor do que se fossem implementadas de maneira isolada pelos municípios.

O C40 estabeleceu uma abordagem orientada por dados para identificar as áreas com maior potencial de impacto e riscos ambientais e garantir que os recursos sejam estrategicamente alocados às prioridades da cidade. Com base nessa análise os esforços são

focados em sete áreas: Adaptação e Água, Energia, Finanças e Desenvolvimento Econômico, Medição e Planejamento, Gestão de Resíduos Sólidos, Comunidades Sustentáveis e Transporte.

### **3.3 Participação dos governos locais**

Por fim, alguns governos locais podem atuar diretamente no sentido de adequar suas políticas públicas aos documentos internacionais, como opção política.

É o que veremos no próximo capítulo analisando o exemplo do Município de Santos, no Estado de São Paulo.

Soldatos (apud KOTZIAS e SILVEIRA, 2015, p. 23) destaca as vantagens na condução da política externa em cooperação entre o governo central e o subnacional, quando encaminhada com objetivos de integração e cooperação, na soma de esforços, possibilitando que “a autonomia concedida contribua para o alcance de objetivos concretos em termos de política externa, maiores avanços nas negociações e maior satisfação dos interesses regionais”.

Kotzias e Silveira, (2015 p. 22), enfrentando a legitimação dos entes subnacionais para atuarem nessas questões, defendem que historicamente os governos locais se dedicam ao enfrentamento de várias temáticas, geograficamente próximas, em virtude dos governos nacionais voltarem atenção a outras, notadamente a questão da segurança internacional:

Não houve uma apropriação indevida por parte dos governos subnacionais de assuntos nacionais, mas sim, que estas questões sempre foram destinadas a decisões locais em função da hierarquia de matérias na política externa. Ainda que com o advento da globalização alguns assuntos tenham assumido um papel importante dentro da esfera nacional, não significa que os governos subnacionais perderam a legitimidade sobre elas

Na década de noventa do século passado, o governo municipal implementou políticas públicas habitacionais proativas de maneira independente. Inicialmente

encaminhou as bases legais para que o poder público local pudesse enfrentar a situação e intervir na questão da falta de moradia digna e ausência de urbanização adequada.

A Lei Complementar nº 53, de maio de 1992, criou as “Zonas Especiais de Interesse Social” e desenvolveu critérios para o uso e ocupação do solo, “rompendo uma série de limites que dificultavam a iniciativa de famílias, comunidades e empresários no tocante à produção de habitações regulares a um custo menor” (CAPISTRANO, 1997).

As Zonas Especiais de Interesse Social dividiam-se em três modalidades: ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3.

A ZEIS 1 era composta de áreas ocupadas por população de baixa renda, onde houvesse interesse e condições para a promoção da regularização fundiária e melhorias urbanas, e construção de habitação e equipamentos sociais.

A ZEIS 2 era composta por áreas delimitadas onde não existisse ocupação ou fossem subutilizadas, sem cumprimento da função social da propriedade urbana e que apresentassem condições para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Havia a previsão da aplicação de imposto progressivo sobre a propriedade urbana e incentivos para a construção de moradias populares

E a ZEIS 3, composta por áreas deterioradas formadas por edifícios urbanos de ocupação multifamiliar, onde existisse condições favoráveis e interesse social na promoção de projetos habitacionais, com prioridade para os habitantes que já vivessem no local. A locação social era a principal forma de acesso à moradia prevista nas ZEIS 3.

Também foram criadas instâncias para garantir a participação popular, ampliando a atuação participativa e a governança, tais como as conferências municipais de habitação, o Conselho Municipal de Habitação e as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULS), das ZEIS 1.

As COMULS, disciplinadas em lei até o presente, devem ser compostas por representantes do Executivo, Legislativo e de entidades civis, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a elaboração e implantação do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da respectiva área.

O Conselho Municipal de Habitação, formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público, tem por objetivo aprovar, supervisionar e gerir normas e diretrizes para a aplicação dos programas habitacionais do Município, assim como fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP).

A cada dois anos acontece a Conferência Municipal de Habitação.

Houve ainda a previsão, no orçamento municipal, de destinação para compor um Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, disciplinado pela Lei nº 1.519, de outubro de 1996, a ser constituído com recursos do Município, mas com possibilidade de receber verbas das outras esferas de poder. A ideia era que o Fundo promovesse programas habitacionais de interesse social e atuasse de forma rotativa, de sorte que financiasse projetos e também recebesse recursos daqueles que já tivessem sido beneficiados por seus recursos.

Após o fim desse governo, com a alternância de poder característica dos regimes democráticos, algumas dessas políticas foram abandonadas.

Dessa forma, fica claro que a participação dos novos atores não só é possível, como imprescindível para a implementação dos documentos ambientais internacionais, especialmente os documentos ambientais urbanos.

## **CAPÍTULO 4 – POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 90, DO SÉCULO XX – BREVE RELATO.**

O Município de Santos, situado a 70 quilômetros da capital do Estado de São Paulo, sudeste do Brasil, sempre teve o porto como sua atividade econômica mais relevante desde a fundação, por volta de 1546. Permaneceu em razoável ostracismo até o final do século XIX, quando teve início a construção do chamado porto organizado, período em que a cidade iniciou um processo de desenvolvimento.

Este desenvolvimento trouxe inúmeros estrangeiros para a cidade, que passaram a viver e influenciar a sociedade.

Em meados da década de 1970, iniciou-se o modelo de desenvolvimento baseado no porto, nas exportações de café e no parque industrial de Cubatão (a partir da década de 1950), que entrou em crise e a cidade viveu, até meados dos anos 2000, um período de estagnação econômica (GONÇALVES, 2006).

Até então, na área da habitação as políticas adotadas pela Municipalidade seguiam o modelo descrito no Capítulo 2 deste trabalho.

### **4.1 Uma nova política habitacional**

Na década de 1990, com a eleição sucessiva de dois Governos<sup>74</sup> com o mesmo viés político, iniciou-se um período de especial atenção à questão da habitação com mudança significativa e desenvolvimento de política pública habitacional focada na cidadania e inclusão.

---

<sup>74</sup> Gestão 1989 – 1992, prefeita Telma de Souza e gestão 1993-1996, prefeito David Capistrano, ambos do Partido dos Trabalhadores. Pela primeira vez na de cidade, a Prefeita Telma de Souza conseguiu eleger seu sucessor, fato histórico, pois não havia possibilidade de reeleição à época.

A política habitacional foi calcada em alguns pilares, dos quais destacam-se a Criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, do Conselho Municipal de Habitação e das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Esses elementos foram todos criados por meio de iniciativa legislativa do Executivo e apresentam as seguintes características:

- a) O Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, criado em 12 de dezembro de 1991, é um fundo rotativo, que recebe recursos, financia projetos e arrecada as prestações dos beneficiários finais, utilizados para financiar novos projetos. A Administração Municipal deu sustentação à existência do Fundo, prevendo recursos orçamentários para o mesmo.

Em 1993 o repasse foi de US \$ 1.208.000,00; em 1994, de US \$ 4.453.000,00; em 1995, de US \$ 6.293.000,00, e em 1996, de US \$ 10.150.000,00.

O Fundo foi criado pela Lei nº 810, de 12 de dezembro de 1991<sup>75</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 1759, de 30 de dezembro de 1992 e envolveu, também, uma Emenda à Lei Orgânica do Município, de nº 33, de 21 de novembro de 1996.

- b) O Conselho Municipal de Habitação, criado pela Lei nº 817/1991<sup>76</sup>, é formado por representantes do Governo, da população e da Sociedade Civil, com o objetivo de aprovar, supervisionar, gerar normas e diretrizes para aplicação dos programas habitacionais do Município. A cada dois anos é promovida a Conferência Municipal de Habitação, para a discussão e definição dos pontos que direcionarão o Conselho e a Política Habitacional para o biênio. Foi regulamentada pelo Decreto nº 1.758, de 30 de dezembro de 1992

---

<sup>75</sup> Posteriormente alterada pela Lei nº 1.285, de 10 de dezembro de 1993.

<sup>76</sup> Posteriormente alterada pelas Leis nº 1.296, de 21 de dezembro de 1993, 1457, de 20 de dezembro de 1995

c) As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, previstas no Plano Diretor do Município, têm a função de adequar a propriedade do solo à sua função social, possibilitando que áreas públicas ou particulares sejam utilizadas para a construção de moradia para a população de baixa renda. Existem três tipos de ZEIS: ZEIS 1, que são áreas ocupadas por população de baixa renda, onde haja interesse em legalizar a posse do terreno, promover melhorias de infraestrutura e construir moradias populares e equipamentos sociais (unidades escolares, de saúde, entre outros); ZEIS 2, que são grandes áreas vazias que interessam para a implantação de programas habitacionais, e ZEIS 3, caracterizadas por áreas de cortiços, onde exista interesse em promover projetos habitacionais, com prioridade para quem já vive no local. Todas previstas na Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992<sup>77</sup>.

Toda ZEIS 1 tem uma Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL, composta por representantes do Governo, da população, da Câmara Municipal e da sociedade civil, para decidir como serão implantados os respectivos projetos.

Foi criado ainda um Cadastro Geral por Moradia de Santos, constituído por todos os segmentos que buscam por moradia e melhora na qualidade de vida, compreendendo movimentos organizados, residentes em favelas e em áreas de riscos nos morros, associações cooperativas e moradores de cortiços.

É instrumento de trabalho e planejamento do Conselho de Habitação. Objetiva conhecer as condições sócio econômicas e a necessidade de demanda, para possibilitar o planejamento do atendimento, adequar os Programas Habitacionais à realidade dos interessados e estabelecer critérios de atendimento, possibilitando priorizar as demandas a serem atendidas. Os segmentos interessados só passam a integrar o Cadastro após apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Habitação.

---

<sup>77</sup> Posteriormente alterada pelas Leis complementares nº 111, de 21 de dezembro de 1993 e 154, de 26 de dezembro de 1994.

Dentre os projetos habitacionais desenvolvidos em ZEIS 1, que envolvem a urbanização e regularização de assentamentos irregulares (favelas), há o Projeto “Vida Nova no Dique”, localizado no Dique da Vila Gilda, no Jardim Rádio Clube, que previa a urbanização de área degradada e construção de moradias visando beneficiar 2.808 famílias e que em 1996 já havia atendido 558 famílias.

## 4.2 O Dique da Vila Gilda

O Dique da Vila Gilda é um assentamento irregular situado na Zona Noroeste da cidade de Santos e se estende ao longo das margens do Rio dos Bugres, fazendo fronteira com o Município de São Vicente, onde passa a ser reconhecido como Dique de Sambaiatuba.

O nome surge em virtude de diques que foram construídos na década de 1950 pelo Departamento Nacional de Obras Sanitárias – DNOS, que podem ser identificados na figura 1. Gomes (2000, p. 46)

destaca que o próprio órgão apresenta informações conflitantes quanto à finalidade da obra. Uma versão seria de que “o Ministério de Viações e Obras Públicas determinou a recuperação dos manguezais para a implantação de atividades agrícolas próprias do solo úmido”, a outra informa que “os diques foram construídos para conter as cheias provocadas pelo Rio dos Bugres” em bairros de Santos e São Vicente.

Foram executados e equipados com comportas em vários pontos para impedir a entrada das marés altas e na área que deveria ter sido utilizada para agricultura “foram executados canais, e junto ao dique, um canal de maior dimensão, permitindo o armazenamento das águas de chuvas de grande intensidade e maré alta” (GOMES, 2000, p. 46).



Não há informação de que a atividade agrícola tenha ocorrido e essa área, criada em consequência da construção dos diques passou a ser ocupada.

Gomes, (2000, p. 46) informa que a ocupação se iniciou em meados da década de 1950, do lado de São Vicente, e em 1960 do lado de Santos. Inicialmente a ocupação se deu somente na área do aterro dos diques e as habitações eram de madeira. Ao longo do tempo boa parte dessas casas foram substituídas por construções de alvenaria, mais estáveis, e a parte posterior foi sendo ocupada, já sobre as águas. Nas décadas de 1970 e 1980 houve grande expansão na ocupação, onde formou-se uma área de palafitas, na qual, aproximadamente 2.800 famílias viviam, à época, sem mínimas condições de habitabilidade, uma vez que não havia água encanada e ligação de esgotos, com ligações irregulares de luz. Por ser uma área irregular, “de avanço”, fora da “cidade legal”, não haviam serviços públicos colocados à disposição daquelas famílias, que ocupavam uma área sem atenção da cidade e de seus gestores.

#### **4.3 “Vida Nova no Dique” - prólogo**

O projeto de urbanização do Dique da Vila Gilda – “Vida nova no Dique”, apresentou caráter inovador por sua proposta de transformar a vida das famílias que ocupavam a área, em virtude de sua abrangência, chegando a ser a maior obra em desenvolvimento no Município entre 1995 e 1996. O projeto foi elaborado e realizado conjuntamente pela Prefeitura e a Companhia de Habitação da Baixada Santista - Cohab, empresa de economia mista municipal.

Segundo Mauro Scazufca<sup>78</sup>, Presidente da Companhia Habitacional à época da realização do Projeto:

Quando fixamos um canteiro no local e começamos a contratar as pessoas do local, da própria favela para trabalhar, o projeto se tornou realmente

---

<sup>78</sup> Depoimento em 11.06.2017.

multisetorial, outras secretarias se envolveram e começaram a haver ações integradas. Assistência social, saúde, educação, cultura, e a habitação como o motor disso.

A proposta inicial reunia os trabalhos de urbanização do assentamento irregular, produção de moradias, geração de emprego e renda, recuperação ambiental, regularização fundiária, participação popular e promoção de cidadania, visando atender 2.808 famílias. Isso aconteceu em um período pós Constituição de 1988, que previu alguns mecanismos para atingir essa proposta, porém ainda não regulamentados. A Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade só foi promulgada em 2001, como visto no capítulo 2, o que gerou a judicialização de algumas medidas, especificamente aquelas voltadas para a regularização fundiária, situação plenamente possível com a legislação atualmente em vigor, apesar da insegurança gerada pela Medida Provisória nº 759/2016, atualmente Lei nº 13.465/2017.

Apesar de toda essa pretensão inicial, o que motivou o Prefeito a realizar foi o fato de enxergar o Projeto como uma ferramenta de geração de empregos e renda, que ele entendia como fundamental para que as famílias pudessem se estruturar e alcançar uma vida digna.

O programa previa três intervenções específicas, de acordo com a ZEIS:

1 - Urbanização e regularização de favelas (ZEIS 1), que se dá através da dotação de infraestrutura, regularização da posse da terra e execução de habitações para as famílias que moram nessas áreas. Em 1996 havia a previsão de atendimento a 6.852 famílias por meio dessas ações;

2 - Produção de novos assentamentos (ZEIS 2), caracterizada pela produção de lotes urbanizados, mutirões, autoconstrução e moradias prontas. A ideia era beneficiar os grupos organizados de luta por moradia, fixando as pessoas em áreas urbanas dotadas de equipamentos e recursos necessários à melhoria da qualidade de vida, adequando os projetos habitacionais às necessidades das famílias;

3 - Locação de moradias (ZEIS 3), locação social, que é uma forma de acesso à moradia que permite à família utilizar o imóvel mediante o pagamento de um aluguel social. Dependendo da faixa de renda da família, era possível que houvessem subsídios. Prevista para ser aplicada predominantemente na área central de Santos, em virtude da existência de aproximadamente 200 cortiços, era também aplicável às famílias que não possuam condições financeiras para aquisição de imóvel, mesmo com os padrões de custo do FINCOHAP. Estava prevista na Lei nº 1.447, de 12 de dezembro de 1995.

As discussões acerca do projeto iniciaram-se em 1992. Antes disso, no final do primeiro Governo, já haviam sido feitos estudos, com alguma dotação do Governo Federal, para levantamento de dados, que teve o mérito de iniciar a discussão<sup>79</sup>.

Os estudos foram realizados pela Cohab, sob a Presidência de Alfredo Buzo, mas a coordenação ficou a cargo do Chefe de Gabinete da Prefeita, o então Chefe de Gabinete, David Capistrano, que viria a ser o Prefeito na Gestão seguinte. Como acompanhou de perto os estudos e a elaboração do Projeto, optou por assumir politicamente a realização do projeto.

Para esclarecer um pouco mais sobre a opção política do Chefe do Executivo de encaminhar o projeto, da forma como foi, relatamos um pouco sobre a vida de David Capistrano da Costa Filho.

#### **4.4 David Capistrano da Costa Filho**

Nascido em Pernambuco, em 1948, e falecido em São Paulo, em 2000, em decorrência de complicações hepáticas em

<sup>79</sup> Depoimento de Mauro Scazufca, em 11.06.2017.



virtude de longo tratamento de leucemia, David Capistrano da Costa Filho (figura 2) teve vida intensa e agitada. Filho de militantes (históricos) comunistas desde a década de 1930, seu pai, Davi Capistrano da Costa, em período de exílio, lutou na Guerra Civil Espanhola ao lado dos Republicanos. Quando as brigadas internacionais foram dispensadas, rumou para a França onde se incorporou à Resistência contra a ocupação Nazista. Após a anistia, foi eleito dirigente do Partido Comunista Brasileiro e Deputado Estadual em Pernambuco. Cassado em 1948, manteve intensa atividade partidária clandestina. Em 1957, voltou a legalidade e manteve intensa articulação política até ser cassado novamente pelo Ato Institucional nº 1, retornando às atividades clandestinas, inclusive internacionalmente. É um dos desaparecidos políticos, vítima do regime militar de 1964. Sua mãe, Maria Augusta de Oliveira foi dirigente do Partido Comunista na Paraíba, candidata a Deputada na Constituinte de 1946, articuladora de bases e uma das criadoras do Movimento de Familiares de Desaparecidos que viria a dar origem ao Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA) e ao grupo Tortura Nunca Mais<sup>80</sup>.

Criado nesse ambiente, David Capistrano Filho realmente defendia seus pontos de vista com peculiar intensidade e afinco, fazendo uso da capacidade de oratória que herdou de seus pais. Essa intensidade e disposição para o embate é confirmada por Altman<sup>81</sup>:

(...) se algo tivesse que ser destacado em sua personalidade, David era um bravo. Não possuía papas na língua ou cerimônia. Não temia desafios ou dificuldades. Seu coração era enorme, tinha uma generosidade humana sem limites, o tirocínio político tinha lampejos de genialidade, além de excelente organizador e aglutinador de vontades. Mas era mesmo um homem de confronto, cristalino em suas ideias e incansável no bom combate.

Militante desde a adolescência no movimento secundarista, acumulou nove prisões por atuação política durante o Regime Militar, a primeira aos 15 anos<sup>82</sup>. Formado em medicina pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1972, veio para São Paulo para cursar especialização em saúde pública. Numa dessas prisões, junto a outros companheiros

---

<sup>80</sup> Fonte: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/davi-capistrano-da-costa>. Acesso em 20/08/2017.

<sup>81</sup> Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2013/07/08/breno-altman-sobre-david-capistrano-da-costa-filho-legado-de-um-comunista-da-gema>. Acesso em 20/08/2017.

<sup>82</sup> David Capistrano: um gênio da luta pela saúde. In.: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/143/reportagens/david-capistrano-um-genio-da-luta-pela-saude>. Acesso em 20.08.2017.

de cela” teria sido esboçado o que viria a ser o Sistema Único de Saúde, que consta na Constituição de 1988.

Segundo Jardim<sup>83</sup>:

Na política (..) se notabilizou de duas maneiras: a primeira como elaborador e gestor de políticas pioneiras na área de saúde e a segunda como articulador político.

Foi Secretário de Saúde de Bauru (Governo do PMDB) e de Santos (Governo do PT), onde também ocupou a Chefia de Gabinete do Executivo e se elegeu Prefeito pelo período de 1993 a 1996.

De sua gestão na saúde da cidade podem ser destacados a implantação da rede básica de saúde, com a criação de Policlínicas, atualmente Unidades Básicas de Saúde (JARDIM), nos vários bairros, descentralizando o atendimento; a intervenção no único hospital psiquiátrico da região, Casa de Saúde Anchieta, impulsionando no país a revisão da política de saúde mental, encerrando o tratamento violento e criando Núcleos de Atenção Psicossociais (NAPs), atualmente Centros de Apoio Psicossociais (CAPs), introduzindo o atendimento domiciliar e Projeto Tam Tam com ex-internos; a ampliação dos recursos próprios municipais para a saúde que foram de 5,9% para 14,51% do orçamento municipal<sup>84</sup>; criação dos ambulatórios de especialidades médicas - AMBESP.

Por sua formação como sanitarista, trouxe para o governo a perspectiva de trabalhar com prevenção e iniciou programa de mapeamento de território e trabalho em rede. Em sua gestão frente à Saúde; o Município foi pioneiro na criação de Registro de casos de câncer, para traçar uma estratégia de prevenção e enfrentamento; também iniciou a política de combate a Aids, com a criação do Centro de Referência de Aids – CRAIDS (JARDIM) e

---

<sup>83</sup> Disponível em: <http://santosebancarios.com.br/artigo/brevissimo-tributo-a-david-capistrano-da-costa-filho>. Acesso em 20/08/2017

<sup>84</sup> David Capistrano: um gênio da luta pela saúde. In.: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/143/reportagens/david-capistrano-um-genio-da-luta-pela-saude>. Acesso em 20.08.2017.

programas de distribuição de coquetel de medicamentos Anti-HIVs, preservativos e seringas para usuários de drogas<sup>85</sup>.

Após o término de seu mandato, voltou a trabalhar na Secretaria Estadual de Saúde, de onde era funcionário, e “desenvolveu com o médico Adib Jatene o Programa Qualis/Saúde da Família”<sup>86</sup> e as casas de parto.

Em 2000 passou a integrar a Assessoria do Ministério da Saúde na gestão José Serra, com quem havia desenvolvido relação próxima a partir de reuniões de trabalho em 1983, e que relata: “Identifiquei já nessa ocasião, seu estilo: analítico, entendia o ponto de vista dos outros, expunha os seus e propunha saídas” (SERRA, 2000).

Segundo Breno Altman (2013), David em um de seus últimos discursos, declarou que

era favorável a uma estratégia de confronto, contrapondo-se à tentação que já contaminava parte da esquerda, de confundir movimentos táticos necessários com renúncia à vocação hegemônica e ao programa de classe

Sua postura aguerrida de defesa intensa de seus pontos de vista e sua capacidade de articulação, na busca de objetivos comuns, independentemente das colorações políticas, sempre foi incontestável, como destaca Brandão, (2001):

(...) foi um dos últimos e maiores exemplares de uma espécie em extinção: um político programático, que alia densidade intelectual com capacidade de organização, paixão pelas ideias com pragmatismo na ação.

Tentando demonstrar mais um pouco da personalidade e temperamento do médico, tomamos a liberdade de descrever um episódio presenciado.

Em uma oportunidade, um empresário da cidade procurou o Chefe do Executivo oferecendo uma creche que montou para atender os filhos de seus funcionários, para que

---

<sup>85</sup> Atualmente parte da política NACIONAL de redução de danos aos dependentes químicos.

<sup>86</sup> David Capistrano: um gênio da luta pela saúde. In.: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/143/reportagens/david-capistrano-um-genio-da-luta-pela-saude>. Acesso em 20.08.2017.

fosse gerida pela Municipalidade, desde que garantidas as vagas dos filhos de seus funcionários. Imediatamente formalizam um processo administrativo visando encaminhar a solicitação. Ouvida a Secretaria de Educação, o processo foi encaminhado à Procuradoria do Município que se manifestou contrariamente, sob o entendimento, sintetizado, de que a Constituição não permitia nenhuma forma de reserva de vagas e que o atendimento deveria ser universal. Quando o processo administrativo retornou ao Gabinete para ciência do Prefeito, este, de próprio punho, elaborou uma manifestação aproximadamente nestes termos: “a sra. Procuradora não entendeu. Deve ser formalizado um contrato de comodato no qual o munícipe cede, sem nenhum ônus ao Município, prédio totalmente equipado com instalações de creche, apta a atender “X” crianças, em dois períodos. No caso, os filhos dos empregados, munícipes que são, serão atendidos no local ou em outra unidade, próxima a suas moradias ”. O Comodato foi formalizado, a Unidade de Educação Infantil existe até hoje e o imóvel, muitos anos depois, foi desapropriado amigavelmente pelo Município.

Creemos que essas passagens demonstram a personalidade de David Capistrano, que partia para o enfrentamento e, ao mesmo tempo, conseguia convergir pragmaticamente para atingir os objetivos.

Após seu falecimento, o então Ministro da Saúde, José Serra (2000), prestou, em texto publicado na imprensa, a seguinte homenagem

David era um lutador pela justiça social considerado completo. Era um quadro, disciplinado, mas não um homem de aparelho, como ainda são alguns dirigentes da esquerda. Tinha ideias, formava seguidores, trabalhava em equipe e batalhava por elas. Enxergava o todo e as partes. Tinha formação intelectual e especialização profissional. Batalhava pelas grandes e pelas pequenas causas.

David foi reconhecido nacional e internacionalmente, recebendo vários prêmios pelas políticas que ajudou a criar ou implementou. Ao longo de seu governo no Município de Santos, o projeto de urbanização do Dique da Vila Gilda, Projeto “Vida Nova no Dique”, foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas, sendo escolhido para ser apresentado num painel sobre melhores práticas, na Conferência Habitat II, em Istambul. O

Prefeito acompanhou a equipe e fez a defesa do projeto nos eventos preparatórios, como era esperado.

#### **4.5 “Vida Nova no Dique” - execução**

Segundo Mauro Scazufca, o Prefeito David Capistrano decidiu realizar o Projeto “Vida Nova no Dique”, mas impôs que fosse realizado com a contratação dos moradores do local. Entendia o Gestor que, antes de um projeto habitacional, era um projeto de criação de emprego e geração de renda.

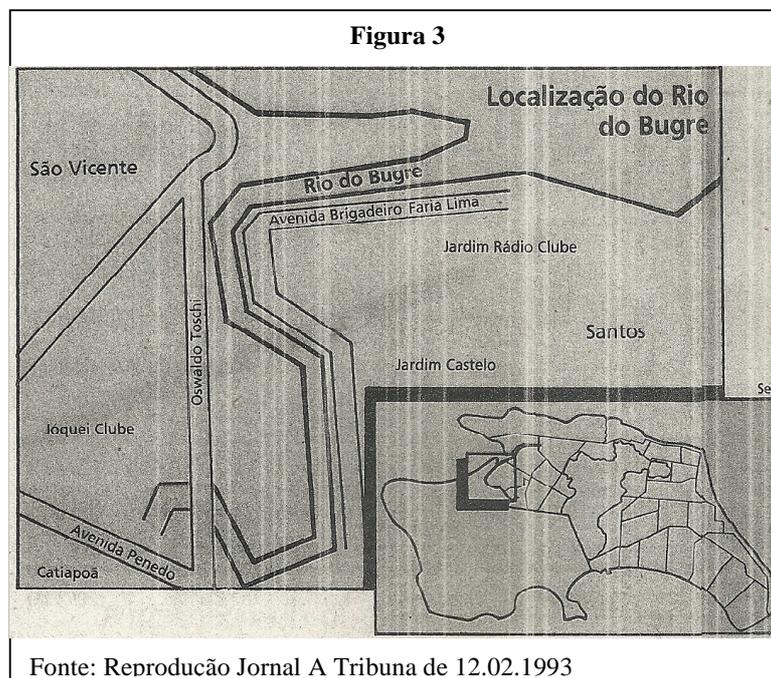
Essa opção política tomada pelo Gestor, de encaminhar efetivamente a realização e início das obras, com reserva e efetiva disponibilização de recursos foi fundamental para que acontecesse a intervenção urbana que efetivamente mudou a vida dos envolvidos sob vários aspectos. Famílias tiveram condição de passar a morar em habitações de alvenaria, com água encanada, esgoto, ligação de energia e seus membros foram empregados na obra que causou essa mudança. O entorno das habitações foi urbanizado, tiveram acesso a serviços públicos que antes não chegavam até lá, visitas periódicas de agentes e saúde, oferta de vagas para as crianças em idade escolar, atendimento pela Secretaria de Assistência Social, equipamentos de cultura. Essa intervenção pública proporcionou, a essa parcela da população, o acesso aos direitos preconizados nos documentos internacionais abordados no Capítulo 1. Também rendeu a David um custo pessoal e político, pois ao final da Gestão não elegeu seu sucessor e enfrentou problemas pessoais em virtude do Projeto.

Em 12 de fevereiro de 1993, o Jornal A Tribuna (figura 3) apresentava a seguinte manchete: “Favelas do Rio do Bugre serão urbanizadas”<sup>87</sup> e informava sobre o lançamento do Projeto de Urbanização que previa “ações integradas das prefeituras de Santos e São Vicente em uma área de 7 km<sup>2</sup>”, com previsão de custo de US\$ 10 milhões, 214 mil. A previsão era de “atingir 5.127 famílias (2.387, de Santos e 2.740 de São Vicente).” das quais 90 por cento habitavam em palafitas.

---

<sup>87</sup> Jornal A Tribuna, 12.02.1993.

A matéria seguia relatando que o projeto elaborado pela Cohab-Santista estava dividido em quatro etapas: instalação de comissão de urbanização e legalização, com participação de moradores; pesquisa sócio econômica e ambiental; elaboração de projeto técnico de intervenção e obras e ações sociais. Destacava que



seriam organizadas cooperativas de trabalhadores desempregados da construção civil e montagem de fábrica de blocos e peças pré-moldadas, com gerência da Cohab. A previsão do Prefeito era de iniciar as obras em 1º de maio, e que o Município pleiteava a inclusão no Programa Habitar Brasil”, do Ministério do Bem-Estar Social, para receber recursos federais.

Em 1993 foram contratadas as famílias do assentamento e as obras iniciaram-se em 1994.

Novamente Scazufca relata:

A intervenção ganhou corpo na área toda. Apesar de acontecer naquele pedaço, na área toda haviam intervenções. Era uma área em que, até o Governo da Telma, a Prefeitura ignorava que existisse. Naquele momento, com o aumento do fluxo de investimento em habitação foi uma área que foi totalmente incorporada ao município e outras ações reflexas ocorreram.

As outras ações encadeadas foram, segundo o então Presidente da Companhia Habitacional, a entrada incisiva da Secretaria de Saúde, garantindo que todos os moradores

das palafitas recebessem a visita de seus técnicos (à época não existia o programa Saúde da Família no Município, mas era uma atuação paralela). Posteriormente houve na cidade um programa Toda Criança na Escola, que basicamente consistiu em uma busca ativa em toda a área municipal e garantia de matrículas às crianças encontradas<sup>88</sup>. Esse programa atuou marcadamente no Dique, garantindo que as crianças fossem encaminhadas à escola mais próxima.

“Antes o canteiro sempre tinha crianças rodando, chegou uma hora em que sumiram as crianças, não havia uma criança dali que não estivesse na escola”<sup>89</sup>.

A Secretaria de Ação Social acompanhava todo o desenvolvimento do projeto, dando suporte às famílias que necessitassem de inclusão em algum programa social; a Secretaria de Cultura iniciou uma atuação na região; o transporte melhorou.

Especificamente sobre a atuação da Secretaria de Saúde, Cláudio Maierovich<sup>90</sup>, então Secretário, atualmente atuando na Fundação Oswaldo Cruz, informa que o órgão já atuava na região, por intermédio da Policlínica do Jardim Rádio Clube e do Centro de Saúde da Areia Branca, e havia um trabalho extramuros, com equipes realizando trabalho de prevenção e atendimento, cita o Programa de Internação Domiciliar.

Destaca que, no Projeto em questão, foi realizado forte trabalho preventivo com a comunidade, inclusive esclarecendo sobre os perigos que o próprio dique representava, como as doenças transmitidas pela água contaminada e questões envolvendo a saúde pública de forma geral, como o acúmulo de lixo. “Os dejetos eram despejados direto no rio, algumas famílias criavam porcos embaixo das palafitas e consumiam e vendiam aqueles animais”<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> O termo é “encontrada” mesmo, porque a ação consistiu em visita a todas as casas do Município, que foi dividido por zoneamento, e entrevista com quem fosse encontrado, na qual era identificado se haviam crianças no local, a idade e se estavam matriculadas em algum equipamento educacional, público ou privado. Essas informações geraram um Cadastro Geral, que possibilitou à Secretaria mapear em quais bairros haviam crianças, em qual faixa etária e situação social, sendo ferramenta importantíssima para o planejamento de políticas educacionais, sociais e de saúde, se tivesse sido continuado.

<sup>89</sup> Depoimento em 11.06.2017, de Mauro Scazufca.

<sup>90</sup> Depoimento em 18.08.2017.

<sup>91</sup> Cláudio Maierovich. Depoimento em 18.08.2017.

O médico reitera que a falta de urbanização gerava vários problemas, especificamente de saúde pública, em cadeia, e “como a saúde mantinha contato com vários setores da comunidade, tanto nas Unidades de Saúde, como nas casas, podemos entender que acabou sendo um agente catalisador no projeto”.

A enfermeira aposentada, Rosana Madeira Grasso<sup>92</sup>, atualmente comissionada na Secretaria de Saúde, à época Diretora de Policlínicas, tendo atuando na Policlínica do Bom Retiro, Centro de Saúde da Areia Branca e na Policlínica do Rádio Clube, destaca o trabalho que era realizado de acompanhamento dos recém-nascidos, então classificados como de risco, que eram acompanhados em casa.

Havia programa de acompanhamento das gestantes. Na hipótese de óbito, antes de completarem um ano de vida, também era realizada uma investigação, visando identificar quais fatores não orgânicos haviam implicado no fracasso do tratamento, mapear as causas, identificar quais fatores afetaram. Havia também um programa de acompanhamento das gestantes, visando identificar as situações de risco antes do nascimento.

“Havia a preocupação em entender o contexto da vida daquelas pessoas que sobreviviam ali, com muitas dificuldades<sup>93</sup>”, identificar a correlação entre a patologia e o ambiente em que a pessoa vivia. Entende que a área da saúde, por ser muito capilarizada na cidade, atendendo a toda a população, não só crianças, ou idosos, atuando 24 horas por dia, proporciona esse diagnóstico.

O Prefeito dizia que os gestores das Policlínicas eram os Secretários de Saúde daquela área de abrangência, tinham que resolver as diversas situações. E havia formação para isso, cursos, treinamentos, capacitações.<sup>94</sup>

Destaca que a população, com grande parcela de migrantes, era muito jovem, (em relação ao bairro no qual atuou anteriormente – Centro de Saúde da Areia Branca), com

---

<sup>92</sup> Depoimento em 20.08.2017.

<sup>93</sup> Rosana Madeira Grasso. Depoimento em 20.08.2017.

<sup>94</sup> Rosana Madeira Grasso. Depoimento em 20.08.2017.

muitas crianças. Realizavam também acompanhamento de tuberculosos e contaminados, doentes ou não, com HIV.

Como já ressaltado, não havia em Santos, à época, o programa Saúde da Família, mas era desenvolvido um trabalho com a mesma lógica. Um “trabalho muito direto com a população”, mantinha-se um contato muito próximo, com visitas domiciliares, busca ativa<sup>95</sup>.

Informa ainda que havia a preocupação de trabalhar com prevenção, haviam palestras sobre alimentação saudável, reaproveitamento de alimentos, amamentação, atividade física, desenvolvendo as reuniões em um espaço comum.

Por fim, destaca que à época haviam os Conselhos Gestores Locais<sup>96</sup>, que eram “grupos de moradores que representavam a comunidade para discutir” questões atinentes à prestação dos serviços de saúde com os gestores. Era um canal de comunicação importante para identificar deficiências e problemas. Informa ainda que a população participava e reivindicava ativamente. Era uma “característica da população da Zona Noroeste. Nas reuniões de gestores, na Secretaria, era comum, por exemplo, a diretora da Policlínica do Gonzaga reclamar que não havia participação tão efetiva e quando chamava uma reunião, a sala lotava, muitas vezes não cabia todo mundo”.

Destaca por fim, que havia grande aceitação da população e “o acesso às moradias era muito tranquilo<sup>97</sup>”.

Podemos identificar aqui que a implementação das obras viabilizou a participação do Estado para a garantia da cidadania, do direito à moradia, e à cidade, que viria a ser reconhecido no final de 1996, em Istambul, na Agenda Habitat, como imprescindível para o futuro das cidades.

---

<sup>95</sup> Rosana Madeira Grasso. Depoimento em 20.08.2017.

<sup>96</sup> Rosana Madeira Grasso. Depoimento em 20.08.2017.

<sup>97</sup> Rosana Madeira Grasso. Depoimento em 20.08.2017.

Segundo Scazufca, essa atuação multisetorial criou modelos para outros programas sociais que se irradiaram pelo Brasil. Citou o programa de médico da família e os Programas de Aceleração do Crescimento - PAC 1 e 2, nos quais, segundo ele, as verbas destinadas para trabalhar com palafitas seguiam o modelo desenvolvido no Dique<sup>98</sup>.

Até dezembro de 1996, 558 famílias haviam sido beneficiadas. Destas, 307 com moradias construídas, 243 em casas consolidadas (moradias de alvenaria pré-existentes que passaram a contar com água encanada, luz elétrica e rede coletora de esgoto, além de regularização fundiária), e oito com unidades comerciais.

As obras aconteciam em três turnos, o que garantia trabalho e produção ininterruptos. Essa estratégia possibilitou a rápida alteração na paisagem e entrega de casas, além de servir para envolver a população.

Os moradores viam o resultado. Como quinzenalmente havia reuniões da COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização, os moradores sabiam que as pessoas do local contratadas estavam realmente trabalhando na obra, sabiam do andamento da obra e viam os resultados. Essa atuação gerou um envolvimento que foi extremamente salutar para o andamento. Por exemplo, nesse período o crescimento do assentamento foi “vegetativo”<sup>99</sup>. A própria população local acompanhava e impedia novas invasões, porque constatava a possibilidade factível de ser atendida pelo projeto. Essa sistemática permitiu alto grau de governança, como vimos no Capítulo 3, e que em 2016 veio a ser reconhecido, em Quito, na Nova Agenda Urbana.

---

<sup>98</sup> Citou também que a atuação da Educação, garantindo vagas para os filhos dos moradores, teria “incentivado” o Estatuto da Criança e do Adolescente – “ECA que não tolera criança fora da escola”, mas se equivoca, pois o ECA é de 1990, anterior, portanto à implementação das políticas aqui relatadas. Ocorre que à época, efetivamente não havia a cobrança tão incisiva por parte do Ministério Público e até dos Tribunais de Contas, como ocorre atualmente. No caso, o mérito houve e foi o de elaborar uma política para dar cumprimento à legislação protetiva da infância por iniciativa própria.

<sup>99</sup> Segundo SCAZUFCA, ocasionado pelo nascimento de um filho, ou casamento, que leva a construção, ampliação de mais um cômodo.

Em relação a essa participação da comunidade local, Pierre Correa<sup>100</sup>, arquiteto que trabalhou na Cohab entre 1994 e 1997 e atuou no projeto a partir da segunda fase, traz uma informação interessante. Conta sobre uma reunião com os representantes da população, na qual foi explicado que não seria possível trabalhar com casas térreas por conta da área total que tinham para acomodar o núcleo não comportar todas as famílias nessa tipologia, o que causou descontentamento, chegando a acirrar os ânimos. Os técnicos haviam preparado uma maquete em escala da área e das casas e após explicarem o que era uma escala, convidaram os populares a encaixarem dentro da área existente a quantidade de casas, o que não era possível (razão inicial da reunião). Após algum tempo, os próprios representantes reconheceram que não era possível e que haveriam de ser utilizadas unidades sobrepostas. A partir dessa reunião, as lideranças passaram a explicar para a população da impossibilidade de serem acomodados em casas térreas e da necessidade de construções sobrepostas.

Esse relato demonstra um pouco como se davam as relações com a população, o que é bem mais trabalhoso do que a sistemática tradicional de decisões tomadas e impostas de cima para baixo, mas cria uma parceria mais comprometida com a busca do resultado final.

Além dessa participação direta no acompanhamento e até em definições acerca do andamento da obra, a governança local atingiu outros patamares.

Como os moradores locais atuavam na obra, começaram a interagir com os engenheiros e o conhecimento empírico, “atávico” foi sendo incorporado. Por exemplo, como estavam acostumados a construir sobre o terreno ruim, davam sugestões sobre a terraplanagem, sobre as reações do solo, e outros pontos; posteriormente um grupo mais criativo conseguiu a liberdade de inovar no acabamento (consequentemente no projeto original), trazendo elementos regionais para a frontaria das casas. Ainda os construtores de palafitas vieram atuar na obra e trouxeram o conhecimento e tecnologia dessa construção peculiar, além das angústias (períodos de fortes ventos, chuvas e/ou movimentações das marés causavam estragos e muitas delas adernam). Como resultado, foi montada uma

---

<sup>100</sup> Depoimento em 15.08.2017.

equipe para realizar reparos em palafitas danificadas pela ação meteorológica e que as famílias, por força do cronograma, seriam atendidas mais à frente no tempo<sup>101</sup>.

O projeto foi custeado pela Municipalidade e o Ministério do Planejamento e Orçamento. Inicialmente o Município arcaria com 35% dos custos, mas passou a custear 65%, até 1996. Para se ter uma ideia, em 1994, a Municipalidade efetivamente investiu na construção de moradias R\$ 5.657.503,37, (cinco milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e três reais e trinta e sete centavos), e recebeu do Governo Federal R\$ 4.521.784,24 (quatro milhões, quinhentos e vinte e um mil, setecentos e oitenta e quatro reais e vinte e quatro centavos); no ano de 1995, o investimento foi de R\$ 13.772.255,90, (treze milhões, setecentos e setenta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e noventa centavos), sem contrapartida federal; em 1996, R\$ 19.889.651,78, (dezenove milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e um reais e setenta e oito centavos), com contrapartida Federal de R\$ 5.603.607,52 (cinco milhões, seiscentos e três mil, seiscentos e sete reais e cinquenta e dois centavos) e R\$ 890.601,17, (oitocentos e noventa mil, seiscentos e um reais e dezessete centavos), do Governo Estadual<sup>102</sup>. Segundo Scazufca esse aporte municipal dos recursos fez toda a diferença. Normalmente os Municípios não empregam recursos próprios, trabalhando somente com o que recebem do Governo Federal, “relutando em realizar a contrapartida”. Aqui foi o contrário, o Município disponibilizou no orçamento recursos e os utilizou, o que possibilitou que a obra efetivamente saísse do papel. As obras foram executadas pela Cohab, com aproximadamente 250 operários, sendo que 80% eram moradores do próprio assentamento.

Inicialmente foi realizada a preparação do solo, com obras de aterro e macrodrenagem. O aterro, em virtude de se tratar de terreno de baixíssima resistência, com aproximadamente 30 metros de argila marinha, foi realizado com areia, após a limpeza da camada superficial<sup>103</sup>. Foi realizada sobrecarga por aproximadamente quatro meses para adensamento e acomodação do solo. Eram efetivadas medições diárias para acompanhar a

---

<sup>101</sup> Depoimento em 11.06.2017.

<sup>102</sup> Dados fornecidos pela Cohab Santista e atualizados na Tabela I

<sup>103</sup> Necessária em virtude da grande presença de material orgânico, resultante da ocupação média de 20 anos da região.

movimentação do solo após a construção das primeiras unidades. O início foi uma verdadeira “batalha” com as técnicas de engenharia. Os primeiros pareceres de engenharia de solo indicavam a impossibilidade de encaminhamento da obra, que o solo era tão ruim, que a primeira opção seria abandonar o projeto.

Nos insistimos e acabamos trocando por engenheiros do “Santa Cecilia”<sup>104</sup>, que tinham mais experiência com esse tipo de solo, e conseguimos acelerar o processo de adensamento do solo e fazer os “radiers”. Nós mediamos diariamente a movimentação das primeiras casas para avaliar se a coisa iria para frente.<sup>105</sup>

A macrodrenagem realizada na área visou solucionar grave problema histórico na região de alagamentos/inundações, sendo constituída de galeria com saídas para o Rio dos Bugres, protegidas por comportas para evitar o retorno na maré alta.

No tocante à macrodrenagem, vale trazer novamente o depoimento de Scazufca:

Havia o “braço de mar”, as palafitas, uma pequena parte aterrada e havia um canal interno com uns 40/50 metros de largura, aquele canal interno não tinha função nenhuma para ser daquela largura. Mas estava lá há uns 40, 50 anos e ninguém nunca tinha tido coragem de diminuir o tamanho dele, já que ali é um lugar de enchente. Então foi muito estudo hidrológico para se ter a coragem de eliminar aquele canal. Ele foi transformado em uma galeria com dois metros de largura, de concreto, e o espaço do canal virou espaço para construir casas, após aterrado.

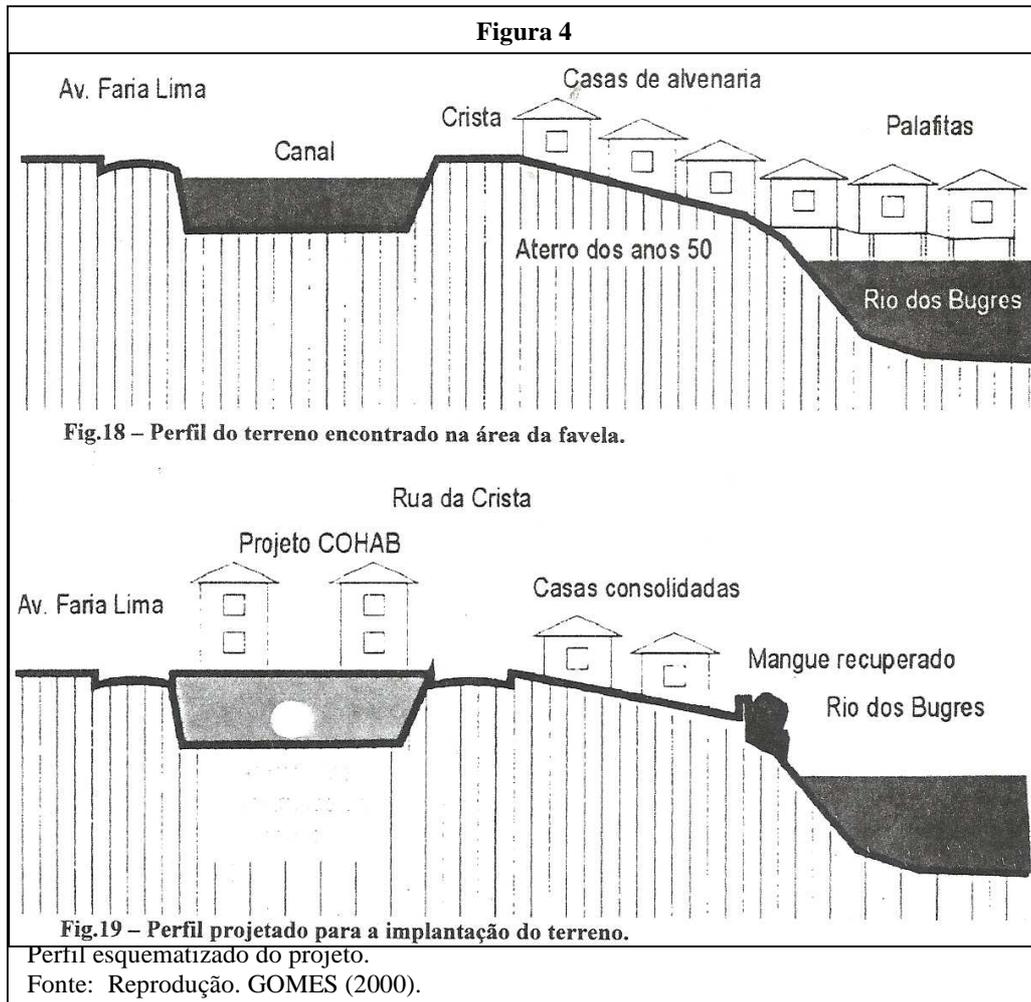
Ali se criou solo, porque na parte que era “braço de mar”, vamos dizer, se a área utilizada pelas palafitas, do aterro até o final, tinha cem metros de largura, nós construímos em 40 metros, devolvemos espaço para o “braço de mar”, até porque ali não dava, o solo muito mais encharcado, a questão hidrológica muito mais complexa, tudo era muito mais complicado.

---

<sup>104</sup> Faculdade de Engenharia da Universidade Santa Cecília, localizada em Santos, SP.

<sup>105</sup> Depoimento em 11.06.2017, de Mauro Scazufca.

Essa alteração na finalidade inicial do canal, foi fundamental, porque possibilitou a



construção das casas, a partir de uma opção criativa. Sobre essa opção Pierre Correa<sup>106</sup> reconhece que “de tão simples, foi muito ousada, transformando um canal largo e raso numa galeria estreita e profunda, garantindo o escoamento e liberando espaço para “criação de solo”, mediante aterro, como demonstrado esquematicamente na figura 4. Diz que à época, técnicos holandeses vieram conhecer o que estava sendo realizado.

<sup>106</sup> Depoimento em 15.08.2017.

A utilização de estudos técnicos atualizados e a vontade de realizar a obra proporcionaram a supressão de um canal oriundo da obra inicial dos Diques, que, abandonado desde a obra, na década de 1950, estava sem finalidade, provavelmente porque, desde então, ninguém do Poder Público se preocupara em pensar na situação daquelas pessoas que vivem à margem da “cidade legal”, possibilitando devolver espaço ao Rio dos Bugres, revitalizando assim um pouco da área já bastante degradada.

Com o terreno pronto foram realizadas as obras da rede de água, esgoto, energia, arruamento e paisagismo.

A construção das casas utilizou técnicas que possibilitassem a máxima racionalização das etapas, e proporcionassem a redução dos custos e o aproveitamento da mão-de-obra não qualificada dos moradores do núcleo. De acordo com os tamanhos das famílias e a condição de moradia anterior foram elaboradas tipologias de plantas diversas.

Em virtude da baixa qualidade do solo foram construídas sobre radiers, o que limitou a dois andares<sup>107</sup>.

Rosana Espínola<sup>108</sup>, arquiteta da Cohab desde 1991 até os dias atuais, apresenta entendimento diverso em relação à tipologia adotada no projeto. Segundo a arquiteta, por Santos ser uma região de solo ruim, com pouco espaço livre para construções e se tratar de uma obra cara, “se a opção era manter as pessoas no local, a verticalização” poderia ter sido uma solução racional. Destaca ainda que as políticas habitacionais não seguem um padrão, sempre variando quando ocorre a mudança de governos, e que se perdeu a oportunidade de acomodar mais famílias no período.

Pierre Correa<sup>109</sup> entende que não seria possível verticalizar em virtude do tempo que tinham para “entregar a obra” e por estarem trabalhando no “limite do recalque diferencial”. Como trabalharam sobre um “solo criado”, recente, o projeto e as obras levava

---

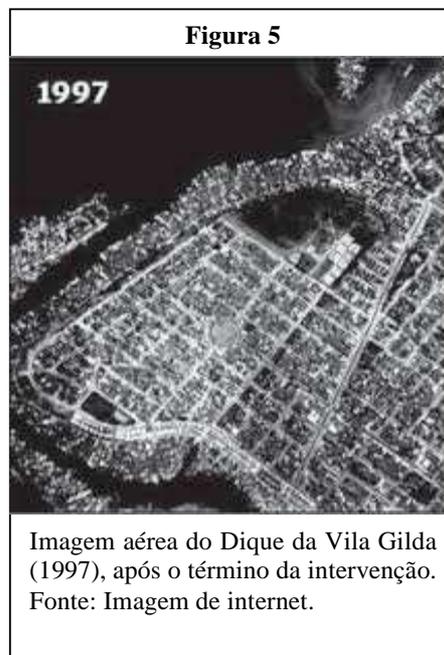
<sup>107</sup> Depoimento em 11.06.2017.

<sup>108</sup> Depoimento em 02.08.2017.

<sup>109</sup> Depoimento em 15.08.2017.

em conta a acomodação do terreno. Esse “nível de detalhamento” foi tal que no segundo pavimento não poderia utilizar laje de cobertura, sob o risco de exceder os 20 centímetros calculados para recalque.

Os beneficiados pelo projeto poderiam pagar seu imóvel em 12 anos, com prestações mensais, de acordo com a renda familiar. O preço da casa foi formado apenas pelo custo da mão-de-obra e dos materiais utilizados (o terreno era patrimônio da União e foi doado ao Município). Uma casa com 41 metros quadrados, com dois quartos, custou R\$ 7 mil e pôde ser paga em 144 prestações mensais de R\$ 57,00. Pela proposta inicial, 25% do valor retornava para a comunidade em forma de salário para os trabalhadores.



Interessante constatar que a instituição de um Fundo Público – FINCOHAP permite proteger de alguma forma a população de baixa renda dos efeitos da financeirização denunciada por Rolnik no Capítulo 2. Essa proteção é especialmente importante num país como o nosso, com a maior taxa de retorno de investimentos bancários do mundo (MODÉ e PACHECO, 2008).

Esse projeto foi escolhido para ser apresentado num painel sobre melhores práticas, na Conferência Habitat II, em Istambul, em virtude da modificação provocada no assentamento irregular e conseqüentemente, o impacto na dignidade das pessoas que lá viviam. Mas o Município teve atuação marcante nos eventos preparatórios. O Prefeito defendeu em Recife, na Conferência Internacional sobre a Pobreza Urbana, que o combate à miséria é atribuição dos Municípios, que devem desenvolver políticas para o enfrentamento<sup>110</sup>. Foi ao Rio de Janeiro, para a Conferência Brasileira para o Habitat II<sup>111</sup>,

<sup>110</sup> Jornal Diário Popular, 19.03.1996

<sup>111</sup> D. O. Urgente, maio de 1996, e A Tribuna, 11.05.1996.

chefiando delegação da cidade. Apresentou as “políticas e ações desenvolvidas em Santos para assegurar acesso à moradia à população de baixa renda” na Conferência Ibero-americana ante Habitat II, em Madrid<sup>112</sup> e compareceu ao Habitat II, onde participou de eventos relacionados à educação e saúde<sup>113</sup>, além da Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, na qual foi um dos delegados brasileiros<sup>114</sup>. Também se alinhou com alguns prefeitos e representantes de ONGs numa “rebelião” contra a forma de atuação da delegação brasileira, a qual, segundo os “rebeldes”, apresentava “falta de posição firme (...) sobre temas fundamentais”<sup>115</sup>.

O Presidente da Cohab, Mauro Scazufca, apresentou o Projeto de Urbanização do Dique, no painel “Reabilitação de assentamentos”, em 13 de junho<sup>116</sup>.

Foi uma intervenção que erradicou as palafitas, sem nenhuma condição de habitabilidade, higiene e dignidade, produziu habitações seguras em alvenaria, urbanizou a região, regularizando o fornecimento de água, energia e rede de esgotos (acabando com os despejos *in natura* no mar), canalizou córrego que provocava enchentes no local e devolveu ao braço de mar parcela antes aterrada irregularmente pelos assentados. Possibilitou que os moradores tivessem trabalho digno para a manutenção de suas famílias durante o período de intervenção, levou aos assentados serviços públicos antes de difícil acesso, como saúde, educação e inserção em programas sociais aos necessitados e ainda permitiu que os moradores participassem ativamente de decisões acerca do projeto e fiscalizassem a implementação, em excelente exemplo de governança e os incluiu à “cidade legal”.

Em 1996, ocorreram eleições Municipais e a candidata apoiada pelo Prefeito David Capistrano (a ex-prefeita Telma de Souza, que governara a cidade entre 1989 e 1992) não se elegeu.

---

<sup>112</sup> D. O. Urgente, 28.05.1996.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> O Estado de São Paulo, maio de 1996. Na página, sob a foto do Prefeito de Santos, a legenda: “Capistrano, de Santos: medidas contra a especulação imobiliária”.

<sup>115</sup> O Estado de São Paulo, 04.06.1996.

<sup>116</sup> D. O. Urgente, 15.06.1996.

No ano seguinte, com a posse do novo Governo, o projeto sofreu significativo impacto. Foram encerradas as casas já em construção, mas se licitou a obra, com a contratação de uma empreiteira para realizar o término, não mais utilizando a mão-de-obra local.

O Governo, alegando altos gastos, encaminhou uma representação ao Ministério Público, solicitando apuração de eventuais desvios. Como estavam sob “investigação”, o ritmo das obras foi reduzido ao mínimo possível, como os dados de dispêndio efetivo demonstram. O ex-Prefeito e o Presidente da Cohab responderam a Inquérito Civil<sup>117</sup>, que foi arquivado ao final.

Somente em 2012, foram retomados projetos de impacto voltados àquele assentamento, porém durante os quinze anos em que o Poder Público atuou de maneira anêmica, voltaram a haver invasões, que ocuparam toda a área, de sorte que não há mais espaço que possibilite a consolidação dos moradores no local, sendo necessária a remoção das famílias atendidas. Também não houve preocupação em empregar a população local.

Na figura 6, no canto direito, podem ser identificados os telhados das casas do Projeto e à esquerda o quanto avançou o processo de invasão

---

<sup>117</sup> David Capistrano faleceu em 2000, Mauro Sczufca não possui nenhum documento referente ao Inquérito Civil. A advogada Cristina Cobra, que teria atuado neste IC, sofreu um Acidente Vascular Cerebral recentemente e não pode colaborar com informações sobre o citado Inquérito Civil.

**Figura 6**



Imagem aérea recente de parte do Dique da Vila Gilda.  
Fonte: Imagem de internet.

Para se ter uma ideia da atuação dos governos seguintes, vimos que, em 1996, no auge das obras, a Municipalidade efetivamente investiu na construção de moradias R\$ 19.889.651,78, (dezenove milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e um reais e setenta e oito centavos). No ano seguinte esse investimento municipal caiu para R\$ 6.271.981,30 (seis milhões, duzentos e setenta e um mil, novecentos e oitenta e um reais e trinta centavos), e nos anos seguintes, até o ano 2000, ficou zerado. Em 2001 foram investidos R\$ 3.090.836,44, (três milhões, noventa mil, oitocentos e trinta e seis reais e quarenta e quatro centavos), em 2002, R\$ 4.896.837,72, (quatro milhões, oitocentos e noventa e seis mil, oitocentos e trinta e sete reais e setenta e dois centavos), R\$ 6.219.866,06, (seis milhões, duzentos e dezenove mil, oitocentos e sessenta e seis reais e seis centavos) em 2003 e R\$ 6.837.832,96, (seis milhões, oitocentos e trinta e sete mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e seis centavos) em 2004<sup>118</sup>. Em reportagem de 19

<sup>118</sup> Dados fornecidos pela Cohab Santos e atualizados na Tabela 1.

de junho do corrente ano, o Jornal Diário do Litoral<sup>119</sup> apontou o déficit de moradias em 10.500 unidades.

---

<sup>119</sup> <http://www.diariodolitoral.com.br>. Acesso em 12.07.2017.

**TABELA 01 - VALORES EFETIVAMENTE DISPENDIDOS COM HABITAÇÃO**

ANOS	MOEDA	MUNICÍPIO	UNIÃO	ESTADO	Município atualizado	União atualizado	Estado atualizado	Total Atualizado até 31/12/15(2)
1993	R\$(1)	313.379,87			300.952,84			300.952,84
1994	R\$	1.258.315,16	1.005.713,88		5.657.503,37	4.521.784,24		4.521.784,24
1995	R\$	3.755.117,86			13.772.255,90			13.772.255,90
1996	R\$	6.006.189,95	1.692.152,86	268.939,84	19.889.651,78	5.603.607,52	890.601,17	26.383.860,47
1997	R\$	1.993.734,88	296.463,91	181.645,82	6.271.981,30	932.629,57	571.429,63	6.843.410,93
1998	R\$	-	-	-	-	-	-	-
1999	R\$	-	-	-	-	-	-	-
2000	R\$	-	256.966,00	151.564,78	-	689.898,23	406.918,71	1.096.816,94
2001	R\$	1.238.841,00	86.589,09	-	3.090.836,44	216.034,76	-	-
2002	R\$	2.177.273,13	752.206,00	998.871,12	4.896.837,72	1.691.763,27	2.246.530,17	8.835.131,16
2003	R\$	3.070.233,83	244.414,43	1.528.031,74	6.219.866,06	495.149,59	3.095.579,45	9.810.595,10
2004	R\$	3.619.572,55	267.525,49	3.472.127,45	6.837.832,96	505.389,68	6.550.034,06	13.893.256,70
2005	R\$	2.261.491,82	504.061,72	30.357,00	4.022.213,36	896.507,24	54.186,32	4.972.906,92
2006	R\$	1.079.200,00	545.949,66	39.863,04	1.863.186,78	942.555,77	68.821,62	2.874.564,17
2007	R\$	1.874.362,83	325.858,00	32.008,06	3.105.928,86	539.965,77	53.039,23	3.698.933,86
2008	R\$	1.368.741,65	2.143.740,97	-	2.131.897,24	3.339.005,19	-	5.470.902,43
2009	R\$	7.036.439,18	6.739.172,00	-	10.516.056,86	102.538,07	-	102.538,07
2010	R\$	841.051,37	1.160.383,73	-	1.189.906,69	1.641.693,26	-	2.831.599,96
2011	R\$	6.344.463,67	7.658.403,51	-	8.417.083,21	10.160.263,02	-	18.577.346,23
2012	R\$	11.593.033,66	4.214.698,53	-	14.573.746,37	5.298.349,78	-	19.872.096,15
2013	R\$	7.302.892,76	2.192.408,47	-	8.679.376,31	2.605.643,92	-	11.285.020,23
2014	R\$	11.123.141,21	5.279.539,75	9.152.817,31	12.406.390,20	5.888.627,05	10.208.754,96	28.503.772,22
2015	R\$	3.549.206,59	4.896.476,71	10.585.205,32	3.549.206,59	4.896.476,71	10.585.205,32	19.030.888,62
TOTAL					118.128.314,18	49.819.218,32	34.731.100,64	202.678.633,14

Notas: 1. A moeda da época era o Cruzeiro Real

2. Índice IBGE-IPCA

**Fontes:** Dados fornecidos pela COHAB Santista. Atualizados em: BRASIL. Banco Central do Brasil. Calculadora do cidadão. Disponível em : <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 30/06/17.

Podemos observar que os Governos locais podem sim atuar dentro do preconizado pelos documentos internacionais ambientais e que essa atuação é especialmente facilitada em nosso país, por conta da divisão federativa de competências.

No caso aqui relatado essa atuação se deu por iniciativa própria, para o enfrentamento de um problema local, histórico. Não houve pressão política local para que atuasse. Ao contrário, a implementação dessa política gerou problemas políticos e pessoais, que não impediram que fosse encaminhada.

O fundamental para que a Municipalidade atuasse efetivando as recomendações da Carta de Vancouver e da Agenda 21 foram a previsão orçamentária e a disponibilidade financeira de recursos para implementar as medidas necessárias.

Também cabe destacar a importância da personalidade do Gestor, que desde o início apresentou disposição para buscar a implantação da política identificada como necessária para que aquele grupo esquecido e à margem da cidade fosse incluído.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

O presente trabalho buscou responder se é possível os governos locais construírem, efetivamente realizarem, o direito ambiental internacional urbano.

Partindo do pressuposto que a resposta é positiva, elencou duas hipóteses: se os governos locais atuam, deliberadamente, seguindo o definido nos documentos internacionais, visando inserir os Municípios num contexto global ambientalmente sustentável ou se atuam na solução de problemas locais, induzidos pelas forças locais e indiretamente acabam por se adequar aos documentos internacionais.

No primeiro capítulo, procurou-se demonstrar que os documentos internacionais, genericamente, desde os relativos aos Direitos Humanos e de forma mais específica a partir da década de 1970, fomentam a busca por moradia digna, adequada, em assentamentos sustentáveis. Inicialmente os documentos internacionais traziam a visão de que os governos deveriam organizar essa construção. Em 1996, no âmbito da Agenda Habitat, inseriu-se a ideia de que o mercado deveria encaminhar essa questão, o que contribui para uma maior participação da sociedade civil nesse processo. Recentemente, a Nova Agenda Urbana sinaliza um retorno ao consenso de que os governos devem assumir mais responsabilidades na busca por soluções, atuando conjuntamente com a sociedade civil, em amplo processo de governança ampliada e multinível.

O segundo capítulo analisou o sistema normativo nacional, concluindo que após a promulgação da Constituição de 1988 e especificamente da regularização de alguns institutos pelo Estatuto da Cidade existe, no cenário interno, ferramental necessário para a promoção da regularização fundiária e o acesso da população à moradia digna.

Essa promoção, por força constitucional, cabe aos Municípios, o que, por si só, já responderia à pergunta inicial. No entanto, subiste uma questão que merece destaque, a de que a atuação dos governos locais, no caso os Municípios, ainda é tímida, ressaltando-se

que, em 2009, o governo federal implementou uma política que possibilitou o acesso a moradia digna a aproximadamente 2.600.000 famílias.

Identificou-se a participação do mercado nesse contexto, que, por questões óbvias, direciona maior empenho para construção de moradias que atendam a população de maior poder aquisitivo. Isso se deve ao fato de a metade da população de baixa renda não conseguir adquirir moradia diretamente e porque o mercado nacional se apresenta viciado em taxas de retorno cada vez mais altas, muito maiores do que em outros países, dificultando o acesso a linhas de crédito e contribuindo para o aumento da taxa de inadimplência.

O capítulo 3 demonstrou que a Governança Global é plenamente aceita e cada vez mais fomentada em inúmeras Conferências Internacionais de caráter geral, contando com a valiosa participação de novos atores na elaboração dos Documentos e, principalmente na efetivação das políticas preconizadas, sejam esses atores Governos Locais, Empresas Transnacionais, Organizações Não Governamentais, sociedade civil, entre outros. Além disso, nas Conferências Ambientais, essa participação é fundamental.

O quarto capítulo apresentou um relato sobre as políticas habitacionais do Município de Santos, localizado no Estado de São Paulo, na década de 1990, reforçando a resposta positiva que já havia sido identificada pela análise teórica do arcabouço legal nacional.

A análise do caso demonstrou a atuação direta do Governo local, que pode sim atuar dentro do preconizado pelos documentos internacionais ambientais, destacando que essa atuação é especialmente facilitada em nosso país, por conta da divisão federativa de competências.

No caso relatado, a atuação ocorreu por iniciativa própria, para enfrentamento de um problema local e histórico. Afastando uma das hipóteses que justificou a pesquisa, constatou-se que não houve pressão política local para que o governo atuasse e, ao

contrário, a implementação da política pública causou problemas políticos e pessoais ao Gestor.

Identificou-se, ainda, que o fator fundamental para a atuação municipal, de maneira a efetivar as recomendações da Carta de Vancouver e da Agenda 21, documentos internacionais existentes à época do desenvolvimento da política estudada, foi a previsão orçamentária e a efetiva disponibilização financeira dos recursos necessários à implantação das políticas.

Assim, no caso estudado, o Governo local atuou para a efetivação do preconizado nos Documentos de Direito Ambiental Internacional e implementou várias das recomendações da Carta de Vancouver e da Agenda 21, inclusive, algumas, que passaram a ser expressamente previstas na Agenda Habitat, mas essa atuação se deu por iniciativa própria, visando resolver uma problemática interna, local, o que o levou a, reflexamente, efetivar os direitos previstos naqueles documentos.

Essa atuação pautou-se no permissivo constitucional, antes, porém, da existência de regulamentação legal.

O Projeto não só viabilizou o acesso à moradia digna, mas também foi relevante na geração de renda e emprego, acesso a serviços públicos de saúde, educação, cultura e serviço social, urbanização de área ambientalmente degradada, fornecimento regular de água, energia e sistema de esgoto, proporcionando uma completa inclusão social.

A pesquisa identificou que a personalidade do Prefeito foi fundamental para a realização do projeto estudado. Desde o início ele demonstrou disposição fundamental para implementar a política identificada como necessária para que aquele grupo, esquecido à margem da cidade, fosse incluído e assumiu a política proposta, defendendo-a no Brasil e no Exterior. Inimaginável seria a experiência aqui relatada se a pessoa à frente da Prefeitura se candidatasse querendo ser o “zelador da cidade”.

Ficou claro que a adequação das políticas locais aos Documentos Internacionais pode ocorrer, e o foi no caso estudado, em virtude de características pessoais do Gestor do momento, o que, num regime democrático, como é o esperado que seja e preconizado pela própria Organização das Nações Unidas (ONU), cria uma situação de insegurança, porque na alternância natural dos Governos, essa adequação local pode deixar de ocorrer.

Foi exatamente o que se verificou no estudo de caso proposto no presente trabalho. Com a mudança de Governo o projeto foi abandonado e essa questão específica ficou esquecida, relegada, durante um período de tempo suficiente para que inviabilizasse sua continuidade.

Assim, quanto ao questionamento inicial, que gerou a indagação a ser pesquisada, no sentido de como deveria se portar a cidade ou como deveria enfrentar a questão da habitação, parece claro que a resposta caminha no sentido de eleger, de forma responsável, seus futuros governantes, dando preferência a candidatos com conhecimento das questões ambientais, com uma visão de mundo mais ampla, arejada, que entendam a necessidade de adequar o município aos documentos internacionais ambientais e, principalmente, à Nova Agenda Urbana. Cremos que a resposta reside na conscientização da população.

Há uma dicotomia que ocorre no âmbito global e no âmbito interno. Nas duas situações, os documentos elaborados apresentam nobres intenções de garantir a dignidade da pessoa humana, erradicar a pobreza, garantir moradia digna, porém, na prática, as ações e encaminhamentos políticos deixam muito a desejar.

O reconhecimento, no âmbito da Nova Agenda Urbana, que as ações globais implantadas ainda distam da solução, como visto no Capítulo 1 e a notícia do jornal Diário do Litoral, citada no Capítulo 4, que aponta déficit de 10.500 unidades habitacionais no Brasil, comprovam que ainda há muito a ser feito.

## REFERÊNCIAS

**ABRAMOVICH**, Victor e **COURTIS**, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madri: Editorial, 2001.

**ALEXY**, Robert. Constitucionalismo discursivo; trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

**ALTMAN**. Breno. Breno Altman sobre David Capistrano da Costa Filho: legado de um comunista da gema, 2013. In: <http://www.revistaforum.com.br/mariafro/2013/07/08/breno-altman-sobre-david-capistrano-da-costa-filho-legado-de-um-comunista-da-gema>. Acesso em 20/08/2017

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

**ANTONUCCI**, Denise, **KATO**, Volia Regina C., **ZIONI**, Silvana, **ALVIM**, Angélica B. UM-Habitat: 3 décadas de atuação. Artigo publicado em 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em 14.09.2015.

**AZEVEDO**, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In.: Revista de Administração Pública, 22(4):107-119, out/dez. 1988. Fonte: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>. Acesso em 24.08.2016.

**BARROS**, Ana Maria F. Bretas; **CARVALHO**, Celso Santos; **MONTANDON**, Daniel Todtmann. O estatuto da cidade comentado. In.: **CARVALHO**, Celso Santos e **ROSSBACH**, Anaclaudia (Orgs.) O estatuto da cidade comentado - the city estatue of Brazil a commentary – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

**BASSUL**, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In.: **CARVALHO**, Celso Santos e **ROSSBACH**, Anaclaudia (Orgs.) O estatuto da cidade comentado - the city

estature of Brazil a commentary – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71/90

**BAUMAN**, Zygmunt, **BORDONI**, Carlo. Estado de crise. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

**BEYERLIN**, Ulrich; **MARAUHN**, Thilo. International environmental governance. In: **BEYERLIN**, Ulrich; **MARAUHN**, Thilo. International environmental law. Hart Publishing, 2011, p. 243-264.

**BIOCCA**, Stella Maris. *Derecho Internacional Privado*. 1ª ed. Buenos Aires: Lajouane, 2004.

**BOBBIO**, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

**BONAVIDES**, Paulo. Curso de direito constitucional. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007

**BONDUKI**, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade – FAPESP, 1998.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.html). Acesso em 04.10.2015.

**BRESSER-PEREIRA**, Luiz Carlos. A construção política do Brasil. São Paulo: Editora 34, 2015.

**BROWNLIE**, Ian. Princípios de direito internacional público. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.

**BRUNET**, Karina. Crise do Estado: participação e solidariedade. Fonte: <http://brunet.adv.br/wp-content/uploads/2012/05/CrisedoEstado.pdf>. Acesso em 22.08.2016.

**BUCCI**, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

- BULOS**, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CANOTILHO**, José J. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 1988.
- CAPISTRANO**, David. O poder local e a habitação popular, 1997. Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html>. Acesso em 04.10.2015.
- COMPARATO**, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FARIAS**, Valéria Cristina. Regime internacional de mudanças climáticas: ações climáticas e paradiplomacia ambiental no Estado de São Paulo. Santos: Universidade Católica de Santos, 2015. 228 p.
- FERNANDES**, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (org.). O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2002, pp. 351/370.
- FERRAJOLI**, Luigi. Pasado y futuro del estado de derecho. In CARBONELL, Miguel (org.) Neoconstitucionalismo(s). Madrid: Trotta, 2003
- GAMBETTA**, Wilson R. Desacumular a pobreza: Santos no limiar do século. Espaço e Debates nº 11, São Paulo: NERU, 1984. p. 25/26.
- GITAHY**, Maria Lucia Caira. Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1992.
- GOMES**, Andréa Ribeiro. Espaços urbanos abertos: análise de sua função social e doméstica – estudo comparativo do Projeto de Urbanização com a favela do Dique de Vila Gilda. Brasília: UNB, 2000.
- GONÇALVES**, Alcindo. Desenvolvimento econômico da Baixada Santista. Santos: Leopoldianum, 2006

**GONÇALVES, Alcindo.** *O conceito de governança.* Texto apresentado no XIV Encontro do Compedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005.

**GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto F.** Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

**GONÇALVES, Fabiana Rodrigues.** Direitos sociais: direito à moradia. In.: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12892&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9). Acesso em fev 2016.

**GONÇALVES, Rafael Soares.** Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos avançados*. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142009000200017&script=sci_arttext). Acesso em 05.06.2014.

**HARVEY, David.** O direito à cidade. In.: *Lutas sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012. [www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey-pdf](http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey-pdf). Acesso em 01/08/2016.

**JARDIM, José Eduardo Guerra.** Brevíssimo tributo a David Capistrano da Costa Filho. In: <http://santosbancarios.com.br/artigo/brevissimo-tributo-a-david-capistrano-da-costa-filho>. Acesso em 20/08/2017

**KISS, Alexandre.** The implications of global change for the international legal system. In. WEISS, Edith Brown (ed.) *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*. United Nations University Press

**KOTZIAS, Fernanda Vieira, SILVEIRA, Henrique Lago da.** Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos e práticos. In.: **GONÇALVES, Alcindo, REI, Fernando.** (Orgs.). *Governança e paradiplomacia ambiental*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2015.

**LEFEBVRE, Henry.** O direito à cidade. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

**MARICATO**, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In.: **CARVALHO**, Celso Santos, **ROSSBACH**, Anaclaudia. (Orgs.) O estatuto da cidade: comentado = The city statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2016. 120 p.

**MATIAS**, Eduardo F. P. A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global – 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

**MODÉ**, Leandro, **PACHECO**, Paula. Brasil tem o maior spread bancário do mundo. O Estado de São Paulo, 09.12.2008.

**MORAES**, Alexandre de. Direito constitucional – 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001

**MÜLLER**, Friedrich. Legitimidade como conflito concreto do direito positivo. Uma comparação atual entre as constituições alemã e brasileira. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado, v, 25, nº 56, Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado, 2002.

**PIOVESAN**, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003

**REI**, Fernando; **GRANZIERA**, Maria Luiza M.. Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito. In.: **GRANZIERA**, Maria Luiza M.; **REI**, Fernando (orgs.). Direito ambiental internacional: avanços e retrocessos. 40 anos de conferências das Nações Unidas. São Paulo: Ed. Atlas, 2015.

**ROLNIK**, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças – 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

**ROLNIK**, Raquel. Special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. In: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>. Acesso em 07.06.2014.

**ROMEIRO**, Paulo, **GUIMARÃES**, Irene M., **KOETZ**, Vanessa. El derecho a la ciudad en el contexto brasileño. In.: Avançando na implementação do direito à cidade na perspectiva internacional e regional. Encontro internacional sobre o direito à cidade.

Instituto Pólis. p. 14/29. Disponível em: [http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Pesquisa – Avançando na Implementação do Direito à Cidade na Perspectiva Internacional e Regional.pdf](http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Pesquisa%20-%20Avan%C3%A7ando%20na%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade%20na%20Perspectiva%20Internacional%20e%20Regional.pdf). Acesso em 20.08.2017.

**ROSENAU, James N.** “Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto (eds.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: EdUnB, 2000, p. 12-41.

**SARLET, Ingo Wolfgang.** *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

**SARLET, Ingo Wolfgang.** O direito à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In.: *doutrinas essenciais de direitos humanos*, vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters RT, 2011, p. 677-735.

**SAULE JUNIOR, Nelson.** O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: *Cadernos de pesquisa*, nº 7, maio. São Paulo: Thomson Reuters RT, 1997, p. 65-80.

**SAULE JÚNIOR, Nelson.** O direito a moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord). *Direito à cidade*. São Paulo: Max Limonad. 1999. p. 63-126.

**SAULE JUNIOR, Nelson.** Os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil. In.: [www.diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/](http://www.diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/). Acesso em 05.06.2017.

**SERAGELDIN, Ismail.** O patrimônio cultural como um bem público. Análise econômica aplicada a cidades históricas. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (Ed.). *Bens públicos globais: cooperação internacional no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

**SERRA**, José. David Capistrano Filho: a ausência. In.: [http://www.obore.com/memorial/jose\\_serra.html](http://www.obore.com/memorial/jose_serra.html). Originamente publicado em O Estado de São paulo – 19/11/2000. Acesso em 20/08/2017.

**SÉRVULO DA CUNHA**, Sérgio. A crise da democracia representativa, 2013. In: <http://www.servulo.com.br/editorial50.html>. Acesso em 20.08.2017.

**SUZIGAN**, Wilson. Crise e reconstrução do Estado. p. 269-283. Fonte: <http://www.bresserpereira.org.br/books/embuscadonovo/15-Crise-e-Reconstrução-do-Estado.pdf>. Acesso em 21.08.2016.

**TRINDADE**, Antônio Augusto Cançado Trindade. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

**VELASCO, Manuel Diez de**. *Las Organizaciones Internacionales*. Undécima edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999. p. 38/40.

**XIMENES**, Rachel Leticia C., **ALMEIDA**, Tiago de Lima, **CARVALHO**, Marco Aurélio de. MP 759/2016 combate irregularidade fundiária e dá segurança jurídica. In. <http://conjur.com.br/2017-fev-10/mp-7592016-combate-irregularidade-fundiaria-e-da-seguranca-juridica>. Acesso em 22.06.2017.

<http://www.onuportugal.pt>. Acesso em 14.09.2015.

<http://www.c40.org>. Acesso em 07.10.2015.

<http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>. Acesso em 14.09.2015.

<http://www.righttothecityplatform.org.br/sobre-o-direito-a-cidade/?lang=pt>. Acesso em 14.09.2015.