

N.º 25

Ficha Informativa | Rev. 1

*Década das Nações Unidas para a Educação  
em matéria de Direitos Humanos 1995|2004*

DIREITOS  HUMANOS

A Desocupação Forçada  
e os Direitos Humanos



NAÇÕES UNIDAS

A colecção *Fichas Informativas sobre Direitos Humanos* é publicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Delegação das Nações Unidas em Genebra. Trata de temas seleccionados de direitos humanos que são actualmente objecto de atenção ou apresentam particular interesse.

As *Fichas Informativas sobre Direitos Humanos* pretendem contribuir para que cada vez mais pessoas compreendam da melhor forma os direitos humanos fundamentais, o trabalho realizado pelas Nações Unidas para os promover e proteger e os mecanismos internacionais disponíveis para os tornar efectivos. As *Fichas Informativas sobre Direitos Humanos* são distribuídas gratuitamente no mundo inteiro. A sua reprodução em outros idiomas para além das línguas oficiais das Nações Unidas é encorajada, desde que não sejam feitas quaisquer alterações de conteúdo e que a organização responsável pela reprodução dê conhecimento da mesma ao Alto Comissariado das Nações Unidas em Genebra e mencione devidamente a fonte do material.

# Índice

	<i>Página</i>
<b>INTRODUÇÃO</b>	5
<b>O que são desocupações forçadas</b>	8
<b>O prejuízo humano causado pelas desocupações forçadas</b>	13
<b>A que se devem as desocupações forçadas?</b>	16
<b>DIREITOS HUMANOS E DESOCUPAÇÕES FORÇADAS</b>	21
<b>Desocupações forçadas: uma violação dos direitos humanos</b>	25
<b>Garantia do direito de ocupação enquanto direito humano</b>	28
<b>A LEGISLAÇÃO E POLÍTICA NACIONAIS ABORDAM A QUESTÃO DA DESOCUPAÇÃO FORÇADA – COMO?</b>	31
<b>REACÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ÀS DESOCUPAÇÕES FORÇADAS</b>	34
<b>MEIOS DE LUTA CONTRA AS DESOCUPAÇÕES FORÇADAS</b>	36
<b>EM DIRECÇÃO A NOVAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO, PROTECÇÃO E REPARAÇÃO</b>	42
<b>CONCLUSÕES</b>	45
<b>ANEXOS</b>	47



*A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa a sua consternação e condenação face à existência ainda, em diversas partes do mundo, de sistemáticas e manifestas violações, bem como de situações que impedem gravemente o pleno gozo de todos os direitos humanos. Tais violações e obstáculos incluem ... a pobreza, a fome e outras formas de negação dos direitos económicos, sociais e culturais ...*

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE ACÇÃO DE VIENA\*  
(PARTE I, PARÁGRAFO 30)

\* Adoptado pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, Viena, 23 de Junho de 1993 (A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III).

No primeiro dia em que chegaram, falaram-nos de progresso ...  
mediram as nossas terras  
e não dissemos nada ...

No segundo dia em que chegaram, invadiram as nossas casas ...  
expulsaram as nossas crianças  
e não dissemos nada ...

No terceiro dia a água cobriu tudo  
e porque não dissemos nada  
nunca seremos capazes de fazer algo

Deixaremos isto acontecer de novo?

*Vítima de uma desocupação forçada*

## I. INTRODUÇÃO

*(A) prática da desocupação forçada constitui uma violação grave dos direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada.*

RESOLUÇÃO DA COMISSÃO DOS DIREITOS HUMANOS N.º 1993/77<sup>1</sup>  
(PARÁGRAFO 1)

O Direito internacional em matéria de direitos humanos define normas e princípios relativos a praticamente todos os aspectos da vida. Isto reflecte-se na reafirmação constante, pela comunidade internacional, da indivisibilidade e da interdependência de todos os direitos humanos, sejam eles civis, culturais, económicos, políticos ou sociais.

A igualdade indispensável de todos os direitos humanos, hoje firmemente assente nas disposições dos instrumentos internacionais de direitos humanos, torna-se particularmente evidente quando se examinam violações de direitos humanos relativas não apenas a um direito, mas a um vasto conjunto de direitos humanos. Um exemplo de violação de direitos humanos é a prática da desocupação forçada: o afastamento de pessoas, famílias ou comunidades, contra a sua vontade, dos seus lares, da sua terra, ou das localidades em que vivem, atribuível directa ou indirectamente ao Estado.

As desocupações forçadas podem, à partida, não ser necessariamente consideradas uma questão de direitos humanos, mas antes um mero efeito secundário do desenvolvimento, da renovação urbana, uma consequência de um conflito armado, ou um aspecto da protecção do ambiente ou da produção de energia por via, por exemplo, de barragens hidroeléctricas. No entanto, o facto de se ser continuamente ameaçado, ou de ser realmente obrigado a sair da sua própria casa ou terra, é seguramente uma das maiores injustiças a que qualquer indivíduo, família, agregado familiar ou comunidade pode estar sujeito.

<sup>1</sup> Ver Anexo I.

A insegurança permanente das pessoas ameaçadas com esta prática, associada ao recurso frequente à violência física para levá-la a cabo, começa a revelar o traumatismo pessoal e colectivo de que sempre sofrem aqueles que enfrentam a perspectiva de serem forçados a desocupar o espaço onde vivem. Ninguém se oferece para ser desalojado.

Toleradas na maior parte das sociedades e encorajadas oficialmente em muitas outras, as desocupações forçadas desfazem o que as pessoas levaram meses, anos e por vezes décadas a construir, destruindo assim todos os anos o modo de vida, a cultura, a comunidade, as famílias e as casas de milhares de pessoas em todo o mundo.

Longe de apresentar soluções para as crises urbanas ou de habitação, a desocupação forçada destrói os alojamentos e os povoamentos humanos a que as pessoas chamam de lar e cuja definição mais adequada seria talvez mais um método de “desalojamento” do que uma prática que tem por objectivo a pessoa humana e responde de forma construtiva, à crise permanente de habitação no mundo.

O programa de direitos humanos das Nações Unidas tem vindo a dedicar uma atenção crescente à prática da desocupação forçada nos últimos anos, revelando a gravidade da preocupação a nível mundial com o afastamento, muitas vezes violento, das pessoas das suas casas. A Organização está empenhada em várias iniciativas, procurando abordar as causas estruturais da deslocação e desenvolver respostas eficazes para ajudar e proteger as pessoas deslocadas, incluindo os esforços da Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados, do representante do Secretário-Geral para os deslocados internos, do Comité Internacional da Cruz Vermelha, e de outros.

Alguns definiram a era em que vivemos como “o século da deslocação”. Na história recente, centenas de milhares de pessoas foram forçadas a sair das suas casas, terras e comunidades devido a causas múltiplas. Dez milhões de pessoas, pelo menos, são anualmente forçadas a desocupar o espaço onde vivem, para além do número extre-

mamente elevado de pessoas levadas dos seus lugares de origem devido a deslocações internas, limpezas étnicas, fluxos de refugiados ou outras manifestações de movimentação forçada de populações.

As desocupações forçadas não estão confinadas às áreas rurais onde são construídos reservatórios e onde há projectos de construção associados a barragens ou outro tipo de infra-estrutura, ou onde os agricultores ou as populações indígenas têm de desocupar as terras das quais eram os tradicionais administradores e proprietários. As áreas urbanas também são cada vez mais o palco de desocupações forçadas em grande escala. Em algumas cidades, registou-se a saída de centenas de milhares de pessoas num só dia por terem de desocupar o espaço onde viviam. Em 1990, numa grande cidade da África ocidental, no espaço de horas 300 000 pessoas viram-se privadas das suas casas e dos seus bens, sem aviso prévio, compensação, realojamento ou acesso à justiça. Tinham-se instalado na área em questão há mais de trinta anos antes da desocupação.

O crescimento rápido das cidades, a globalização das forças económicas, medidas de ajustamento estrutural, o fim das intervenções do Estado que visavam a protecção dos direitos dos grupos desfavorecidos, a discriminação constante e muitas vezes sistemática, bem como outras forças também contribuem para a propagação das desocupações forçadas.

Nos últimos anos, tem havido um manifesto reconhecimento internacional das implicações negativas que as desocupações forçadas podem ter, e muitas vezes têm, para os direitos humanos. É cada vez mais evidente o consenso universal que se tem vindo a gerar a propósito da inadmissibilidade das desocupações forçadas. Um Relator Especial das Nações Unidas sublinhou que “a questão do afastamento forçado e da desocupação forçada tem constado, nos últimos anos, da agenda internacional dos direitos humanos por se considerar que é uma prática que prejudica grave e funestamente os mais fundamentais direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais de um vasto número de indivíduos e comunidades” (E/CN.4/Sub.2/1993/8, par. 21).

Vários organismos das Nações Unidas centrados nos direitos humanos declararam que a desocupação forçada é “uma violação grave dos direitos humanos” e a determinados Governos foi pedido que a eliminassem o mais possível.

Nesta brochura é analisada a questão das desocupações forçadas no quadro internacional dos direitos humanos e sublinhadas as diferentes ligações entre as desocupações forçadas e os direitos humanos. As evoluções importantes de natureza jurídica e outra nesta matéria a nível internacional, regional, nacional e local são também sublinhadas.

### **O que são desocupações forçadas?**

A prática da desocupação forçada implica o afastamento involuntário de pessoas das suas casas ou terras, imputável, directa ou indirectamente, ao Estado. Acarreta a impossibilidade efectiva de um indivíduo ou de um grupo viver numa determinada casa, residência ou lugar, bem como a deslocação para outras áreas, assistida (em caso de realojamento) ou não (em caso de não haver realojamento), das pessoas ou dos grupos que tiveram de desocupar o espaço onde viviam.

As causas das desocupações forçadas são muito diversas. A prática pode ser levada a cabo no âmbito de projectos de desenvolvimento e de infra-estruturas, em particular de projectos de barragens e de outros no domínio da energia; no contexto da aquisição ou expropriação de terras, de medidas de recuperação e valorização da habitação ou de terras; no âmbito de eventos internacionais importantes (Jogos Olímpicos, Feiras Mundiais, etc.), da especulação imobiliária desenfreada, de renovação do parque habitacional, de reabilitação urbana ou de iniciativas que visam o embelezamento das cidades, bem como de programas de alteração de residência obrigatória ou de realojamento em massa.

A prática da desocupação forçada tem muitas das características de fenómenos conexos tais como a transferência de populações, a des-

locação interna de pessoas, o afastamento forçado durante ou decorrente de ou enquanto objecto de um conflito armado, de uma “limpeza étnica”, de êxodos, de movimentação de refugiados, etc. A tendência das Nações Unidas tem sido a de concentrar as suas actividades relacionadas com deslocações no recurso a esta prática no contexto de conflitos armados, nos alvos de perseguição religiosa ou étnica, ou em situações geradoras de um estado sem lei nem ordem.

Um grupo de pessoas que nem sempre é abrangido pelas actividades das Nações Unidas neste âmbito é o das pessoas que são forçadas a desocuparem as suas casas, terras e comunidades num contexto que não o de guerra, luta interna, fome ou de desintegração social. Além disso, os que são forçados a desocuparem o espaço onde vivem nem sempre estão incluídos na categoria das pessoas designadas por “pessoas deslocadas internamente”, embora este possa de facto também ser o seu caso.

Por conseguinte, as pessoas forçadas a evacuarem as suas casas para sempre devido a projectos de desenvolvimento ou de construção de grande dimensão, operações de demolição de habitações insalubres, renovação urbana, ordens e medidas de expropriação, bem como devido ao instrumento do Governo de “expropriação por utilidade pública”, medidas de protecção do ambiente, especulação fundiária ou imobiliária e a um vasto conjunto de razões suplementares, podem ser classificadas como um grupo distinto de pessoas que requerem protecção nos termos do direito internacional em matéria de direitos humanos.

Se, por um lado, existem muitas áreas de convergência, por outro, há vários factores chave que estabelecem a distinção entre desocupações forçadas e outras formas ou padrões de deslocação, tais como as deslocações internas, os êxodos, os fluxos de refugiados e as transferências de populações.

Primeiro, é sempre possível imputar directamente as desocupações forçadas a determinadas decisões, legislação ou políticas dos Estados

ou à incapacidade do Estado de intervir para impedir as desocupações forçadas executadas por terceiros. Que o Estado é responsável pela maior parte das formas de deslocação involuntária de pessoas é quase sempre evidente. Em casos de desocupação forçada, os Governos estão muitas vezes activamente envolvidos no próprio afastamento das pessoas dos seus lares. Em outras situações de deslocação, as pessoas podem fugir por razões de protecção e segurança pessoal (embora o Governo possa ser totalmente responsável por não ser capaz de impedir as condições de insegurança). A acção internacional no que toca às desocupações forçadas conduziu à distinção entre esta e as outras práticas a ela ligadas, como a de expulsão forçada que implica a passagem de uma fronteira internacional, e outras práticas de deportação.

Segundo, há sempre um elemento de “força” ou coacção nas desocupações forçadas. Elas envolvem frequentemente a demolição irreparável das casas das pessoas atingidas, por vezes como forma de punição por actividades políticas ou outras. Num determinado país, as autoridades anunciaram ser sua intenção desalojar e eventualmente expulsar os imigrantes a viver em casas arbitrariamente classificadas de sobrelotadas. As ordens de desocupação, com ou sem base judicial, quase sempre precedem ou acompanham a prática da desocupação forçada. Este não é muitas vezes o caso das deslocações internas.

Terceiro, quase todas as desocupações forçadas são planeadas, esboçadas e, muitas vezes, anunciadas, antes de serem executadas. Por exemplo, é habitual publicar as declarações governamentais ou as decisões judiciais antes de uma desocupação ser efectuada ou antes do Governo incluir as desocupações planeadas em políticas ou projectos de desenvolvimento ou de outro âmbito. Mais, a abolição ou redução dos subsídios à habitação para os grupos com rendimentos baixos, por exemplo, podem ter um impacto importante no número de desocupações numa determinada sociedade.

Quarto, as desocupações forçadas podem afectar indivíduos e grupos. Podem ser um fenómeno em grande escala ou ter uma dimensão mais

reduzida. O ponto de partida para examinar esta prática, do ponto de vista dos direitos humanos, deve ser o impacto directo das desocupações forçadas nos direitos humanos das pessoas e dos grupos afectados. Se a prática da desocupação forçada por si só pode constituir uma violação de direitos humanos, muitos outros direitos humanos podem também ficar gravemente comprometidos quando são levadas a cabo essas desocupações.

As desocupações forçadas podem, em determinadas circunstâncias e em determinadas condições, ser compatíveis com os padrões internacionais de direitos humanos. Estas desocupações podem ser classificadas como “desocupações legais”. Esta distinção, no entanto, deve ser interpretada num sentido muito restrito. Para poder distinguir as desocupações que são compatíveis com as normas legais daquelas que não o são, utilizam-se frequentemente termos como “desocupação arbitrária”, “desocupação ilegal” e “desocupação injusta”.

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais salientou de modo especial as desocupações forçadas e declarou, no seu Comentário-Geral n.º 4 (1991) sobre o direito a uma habitação adequada<sup>2</sup>, que “os casos de desocupação forçada são *prima facie* incompatíveis com as disposições do [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais] e justificáveis apenas em circunstâncias verdadeiramente excepcionais e de acordo com os princípios relevantes do direito internacional” (par. 18).

O termo “circunstâncias excepcionais” é importante. Identificando de forma precisa que circunstâncias são essas, é possível determinar que tipos de desocupação forçada são inadmissíveis. É sempre necessário distinguir entre os que residem em paz num determinado lugar e podem ser ameaçados com uma desocupação forçada, e aqueles que deliberadamente violaram as suas obrigações, legais ou contratuais, para com co-arrendatários e/ou residentes, ou para com as pessoas ou entidades proprietárias de espaços para habitação ou de terras.

<sup>2</sup> E/1992/23, anexo III.

As actividades que podem ser consideradas “circunstâncias excepcionais” são nomeadamente: *a)* declarações, ataques ou tratamento racistas ou de outro modo discriminatórios por parte de um arrendatário ou residente contra um arrendatário seu vizinho; *b)* a destruição injustificável da propriedade arrendada; *c)* o não pagamento continuado da renda, apesar de provados os meios para efectuar esse mesmo pagamento e não havendo por parte do proprietário incumprimento dos deveres para assegurar a habitabilidade do alojamento; *d)* um comportamento permanentemente antisocial que ameaça, assedia ou intimida os vizinhos, ou um comportamento que continuamente ameaça a saúde ou segurança pública; *e)* um comportamento manifestamente criminoso, na aceção da lei, que ameaça os direitos dos outros; *f)* a ocupação ilegal do imóvel habitado no momento em que é ocupado; *g)* a ocupação por nacionais de uma potência invasora de terras ou casas das populações que se vêem invadidas.

Alega-se com frequência o carácter “inevitável”, “incontornável” de muitas desocupações forçadas ou que elas são “o preço inevitável do progresso ou desenvolvimento”. Os Governos justificam muitas vezes a prática, afirmando que a mesma é compatível com as normas legais internacionais. Isto é especialmente verdade nos casos de apropriação ou ocupação ilegal de terras ou casas por pessoas ou grupos impossibilitados de terem acesso legal aos meios de habitação, devido à ausência de tais opções. Nestes casos, os Governos devem agir com prudência, de acordo com as suas obrigações em matéria do direito a uma habitação adequada.

Estes casos devem, no entanto, ser examinados um a um, dado as diferenças entre as várias manifestações dessas desocupações serem muitas. Raros são os países, por exemplo, que consideram a ocupação ilegal um crime, sobretudo se ocorre em terreno público. De qualquer modo, as pessoas ameaçadas de serem objecto de uma desocupação forçada devem, independentemente das razões do acto planeado, ter pleno acesso à via judicial e/ou a outros meios para proteger os seus direitos humanos.

Se, por um lado, seria difícil proibir por completo que a renovação acarrete a deslocação de pessoas nas áreas urbanas, por outro, são factores particularmente importantes a dimensão da deslocação, o modo como as deslocações estão a ser feitas, com pouco ou nenhum diálogo com as pessoas afectadas, a falta de respeito pelos direitos das pessoas afastadas, e a ausência de toda e qualquer tentativa para desenvolver soluções que minimizem a dimensão das desocupações forçadas e a perturbação provocada na vida daqueles que são obrigados a deixar as suas casas.

### O prejuízo humano causado pelas desocupações forçadas

Embora alguns tipos de desocupação forçada possam ser inevitáveis, os custos humanos envolvidos são tão grandes que toda e qualquer justificação deve ser analisada num quadro de direitos humanos. Mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, minorias étnicas, raciais, religiosas ou outras, grupos sociais com baixos rendimentos, populações em territórios ocupados e populações sem garantia jurídica de direito de ocupação, a tendência é sofrerem de modo desproporcionado as consequências da prática da desocupação forçada.

Como o Secretário-Geral refere num relatório à Comissão da Condição Feminina, as desocupações e o realojamento devem ser evitados, uma vez que aumentam significativamente a vulnerabilidade das mulheres e das crianças e porque as primeiras são as principais vítimas nas comunidades traumatizadas e deslocadas (E/CN.6/1994/3, par. 5). Um outro comentador afirmou que “a deslocação de pessoas

é pela sua natureza um processo destruidor e doloroso. Em termos económicos e culturais...cria um elevado risco de empobrecimento, típico numa ou em várias das seguintes situações: pessoas sem terra, sem emprego, sem abrigo; ou de situações de marginalização, insegurança alimentar, doença e desarticulação social”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> M. Cernea, *From Unused Social Knowledge to Policy Creation: the Case of Population Resettlement*, (Do Conhecimento Social não utilizado à Criação de Políticas: o caso do realojamento de populações) (*Development Discussion Paper no. 342*) (*Harvard Institute for International Development*, 1990), pág. 20.

As pessoas, que tiveram de desocupar o espaço onde viviam, não só perdem as suas casas e vizinhanças, nas quais, muitas vezes, ao longo dos anos, investiram uma parte considerável do seu rendimento, como são, também, muitas vezes, obrigadas a deixar os seus bens pessoais, uma vez que o habitual é as escavadoras ou as equipas de demolição destruírem as suas habitações sem qualquer aviso prévio. As pessoas que tiveram de desocupar o espaço onde viviam também perdem as relações recíprocas – muitas vezes complexas – que tecem uma rede de segurança ou de sobrevivência que as protege dos custos decorrentes da doença, da diminuição de rendimento ou da perda de emprego, e que possibilita a partilha de muitas tarefas. É frequente perderem uma ou mais fontes de subsistência, já que são forçadas a deixarem a área onde tinham trabalho ou fontes de rendimento.

Nos casos em que está previsto o realojamento, quase sempre as pessoas são supostas reconstruir as suas casas num lugar distante, com poucas ou nenhuma condições para a instalação de infra-estruturas e serviços. As pessoas que tiveram de desocupar o espaço onde viviam raramente recebem qualquer apoio financeiro para a reconstrução ou uma indemnização pela desocupação.

O prejuízo humano causado pelas desocupações forçadas é de facto substancial e pode envolver um vasto leque de efeitos negativos colaterais nas vidas e no sustento das pessoas afectadas, nomeadamente a multiplicação do empobrecimento individual e social, incluindo a falta de abrigo e o crescimento de novos bairros degradados; traumas físicos, psicológicos e emocionais; insegurança quanto ao futuro; falta de cuidados médicos e o aparecimento de doenças; preços de transporte substancialmente mais elevados; perda dos meios de subsistência e de terras tradicionais; condições de habitação piores; morte ou ferimentos físicos provocados pela violência arbitrária; o afastamento das crianças das escolas; a detenção ou prisão daqueles que se opõem a uma desocupação; a perda de confiança por parte das vítimas no sistema jurídico e político; redução do parque habitacional social; segregação racial; perda de lugares culturalmente impor-

tantes; a perda de haveres e bens pessoais; custos de habitação substancialmente mais elevados; impossibilidade de escolha de alojamento alternativo; a criminalização de opções de autoconstrução; aumento do isolamento social e conflitos com os habitantes já instalados em áreas de realojamento.

Estão-se a fazer tentativas a vários níveis no sentido de conduzir o processo de desocupação de modo a minimizar os danos adicionais e o sofrimento das pessoas. O reconhecimento das consequências negativas deste processo é claramente o impulsor da adopção destas directrizes.

Um conjunto de directrizes determina que:

- a) a mudança de residência obrigatória deve sempre que possível ser evitada e, sempre que seja inevitável, deve ser minimizada;
- b) sempre que a mudança de residência obrigatória seja inevitável, deve ser preparado e implementado um plano de mudança/realojamento que envolva recursos suficientes para assegurar que as pessoas afectadas sejam justamente indemnizadas e reintegradas. Elas devem beneficiar do processo de desenvolvimento sustentável. No mínimo, não podem ficar numa situação pior do que aquela em que estavam antes da mudança;
- c) as principais partes envolvidas, em especial as comunidades atingidas, devem participar plenamente no processo de planeamento e administração;
- d) os beneficiários do desenvolvimento que deu origem à mudança de residência obrigatória devem suportar todos os custos do respectivo processo, incluindo a reintegração social e económica das pessoas afectadas, assegurando-lhes pelo menos um nível de vida equivalente ao que já tinham antes.

Estes pontos demonstram a complexidade do processo de mudança de residência obrigatória e mostram que o argumento utilizado pelos autores da desocupação de que o seu único dever é “relojar” as vítimas é demasiado simplista.

Estas considerações também constituem a base de um outro conjunto de directrizes adoptadas pelo Comité de Apoio ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), em 1991, segundo as quais:

“Os projectos de desenvolvimento, por causa dos quais há uma deslocação involuntária das pessoas, regra geral, dão lugar a graves problemas económicos, sociais e ambientais: os sistemas de produção são desmantelados e perdem-se os bens de produção e as fontes de rendimento; as pessoas são transferidas para ambientes onde as suas capacidades sociais e produtivas poderão ser menos úteis e a luta pelos recursos maior. O realojamento involuntário pode assim causar privação, empobrecimento e danos ambientais duradouros, a menos que se planeiem e apliquem cuidadosamente medidas adequadas. A experiência do passado revela que a ausência de directrizes explícitas, relativas ao realojamento involuntário, contribuiu, em vários projectos, para a subestimação da complexidade e do impacto da deslocação<sup>4</sup>.

A execução prática de muitas desocupações, apesar de haver directrizes em matéria de mudança de residência obrigatória, contribui de modo significativo para o sofrimento humano inerente ao processo. Apesar da existência de normas e directrizes em matéria de direitos humanos concebidas para melhorar os procedimentos de mudança de residência obrigatória, o recurso à violência e ao terror como método para facilitar as desocupações forçadas continua a ser assustadoramente frequente.

### **A que se devem as desocupações forçadas?**

Aqueles que promovem e apoiam a prática da desocupação forçada conhecem bem os seus efeitos de dimensões múltiplas, daí não haver quase nenhuma desocupação que seja levada a cabo sem algum tipo de justificação pública

<sup>4</sup> Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects (*Directrizes sobre Deslocação Involuntária e Realojamento em Projectos de Desenvolvimento para Organismos de Ajuda*) (Paris, OCDE, 1991), pág. 5.

com o objectivo de legitimar a acção. O facto das condições de habitação de metade da população em muitas cidades do Terceiro Mundo serem extremamente inadequadas, é razão suficiente para os proponentes da desocupação alegarem o “ser razoável” forçar os pobres a deixarem as suas vizinhanças, saírem dos seus bairros degradados ou das suas barracas para “embelezar a cidade”. Esta metade da população está numa posição jurídica bastante mais fraca para lutar contra uma desocupação planeada ou, pelo menos, para negociar concessões tais como tempo, apoio para a mudança e aquisição de alojamento alternativo e indemnização.

Justificar assim as desocupações forçadas equivale a transformar as vítimas em bodes expiatórios nas estruturas sociais e jurídicas que lhes negam o direito a viver num lugar decente, seguro e saudável, bem como um amplo conjunto de outros direitos humanos.

As desocupações forçadas podem ser executadas, sancionadas, exigidas, propostas, iniciadas ou toleradas por um determinado número de agentes, incluindo os governos nacionais, locais e municipais, autoridades ocupantes, construtores, projectistas, proprietários (Estado ou particulares), especuladores imobiliários e instituições financeiras internacionais e outros organismos. A responsabilidade jurídica última de evitar as desocupações forçadas é, contudo, fundamentalmente dos Governos, independentemente de quem seja de facto o motor de um determinado plano de desocupação.

As desocupações forçadas tendem a prevalecer mais em países ou partes de cidades com as piores condições de habitação. É raro as classes mais ricas terem de enfrentar uma desocupação forçada, e a desocupação em massa é-lhes sempre poupada. A situação no domínio da habitação, caracterizada, por exemplo, por bairros degradados, prédios ilegalmente ocupados, proprietários exploradores, situações de pessoas sem abrigo, sistemas jurídicos insensíveis e ineficazes, a urbanização descontrolada e outros factores são não apenas manifestações concretas da incapacidade ou falta de vontade dos Governos em levarem a sério

os direitos de habitação das suas populações, como são também as justificações normalmente utilizadas pelos Governos e outros promotores da desocupação para obrigar as pessoas a saírem das suas casas.

Uma coisa é prestar assistência aos habitantes na conquista dos seus direitos por via de programas de renovação das suas casas e comunidades, como reconhecimento dos processos sociais existentes no sector da habitação social, ou através de outras medidas de melhoramento no local, excluindo a desocupação. (A comunidade dos direitos humanos tem vindo a dar mais atenção ao direito positivo de residir e ser realojado nos casos em que o alojamento é inseguro, insalubre ou em que constitui um outro tipo de ameaça para os direitos dos habitantes. O direito de regressar a casa depois da deslocação também está a ganhar relevo.) Estes casos são, contudo, notoriamente diferentes daquelas situações em que as pessoas são de forma maliciosa expulsas das suas casas e enviadas para o extremo da cidade para mais uma vez recomeçarem as suas vidas. Porque as desocupações forçadas ocorrem muitas vezes em lugares onde dominam as condições de habitação inadequadas ou em áreas em que os direitos de habitação são activa ou passivamente denegados, sem uma análise séria da política, do direito e da acção, as desocupações vão continuar a aumentar em consequência da incapacidade dos Governos de concretizarem tais direitos.

As desocupações forçadas em áreas urbanas envolvem frequentemente a transferência de terrenos de elevado valor de grupos mais pobres para grupos de rendimento médio ou alto, ou a libertação de terrenos para construção de casas, áreas comerciais, estradas e outras formas de infra-estruturas que beneficiam, em primeiro lugar, grupos mais abastados.

Reconhecendo o impacto material e económico da desocupação forçada nas pessoas e nas comunidades ameaçadas com a perda das suas casas e terras, os proponentes da desocupação recorrem com frequência a um conjunto de argumentos, procurando apresentar justi-

ficações, publicamente aceitáveis, para a promoção do processo. Algumas das justificações mais utilizadas são: a construção de novas e melhores habitações; a melhoria ou o embelezamento do local ou da cidade; a protecção da saúde, higiene ou segurança públicas; a protecção da segurança das pessoas nos passeios; a construção de infra-estruturas, estradas ou obras públicas; a protecção de edifícios ou monumentos históricos; a criação de um “bom ambiente” para os visitantes estrangeiros; a construção de instalações para eventos internacionais; a construção de edifícios públicos; o aumento de terra arável para a agricultura; a melhoria das condições de habitação dos habitantes; a determinação de punições para actividades políticas; o impedimento do crescimento da cidade; a conservação de locais ecologicamente importantes; a erradicação de refúgios seguros para criminosos; a execução de projectos de reabilitação; desencorajar a ocupação ilegal; o arrendamento de instalações a novos inquilinos; a protecção dos habitantes contra ameaças de inundações; a limpeza de canais filtrados; a construção de estádios desportivos ou de arenas; a recuperação de terrenos públicos; e a separação de grupos étnicos ou raciais.

Em termos superficiais, muitas destas justificações podem parecer razoáveis. No entanto, na maior parte dos casos, os que foram forçados a sair do espaço em que viviam, para além de terem sido objecto de uma violação dos direitos humanos, acabam por se encontrar numa situação pior do que aquela em que se encontravam antes da desocupação – isto, apesar do facto das suas condições de vida e de alojamento já serem provavelmente tudo menos satisfatórias antes mesmo de terem sido forçados a sair do espaço em que viviam. Ao abordar a questão do ponto de vista dos direitos humanos, antes de analisar a lógica da justificação da desocupação, somos, assim, obrigados a reavaliar o quão “razoável” é a grande parte destas justificações em termos humanos e práticos.

Termos como “inevitável” e “interesse público” procuram indicar a fatalidade da desocupação, mas são frequentemente empregues antes de se explorar possíveis alternativas a uma desocupação planeada.

Infelizmente, continua a ser um lugar comum as considerações económicas e outras terem precedência sobre os direitos humanos de grupos desfavorecidos e vulneráveis, sendo que esta tendência pode aumentar na era da globalização a não ser que sejam desenvolvidas e postas em prática medidas adequadas.

O Direito internacional em matéria de direitos humanos obriga os Estados a adoptarem medidas legislativas e outras a fim de assegurarem a protecção dos beneficiários daqueles direitos contra violações, e a garantirem recursos efectivos em caso de violação dos direitos. Embora, em muitos países, a legislação proíba desocupações “ilegais” ou “arbitrárias”, as leis são regularmente violadas, ignoradas na prática ou não são aplicadas. Consequentemente, todos os anos, milhões de pessoas são vítimas de desocupações injustas e ilícitas.

Quer lhe chamem desocupação, deslocação, realojamento ou afastamento, esta prática continua a existir, de uma ou outra forma, em todos os países. Alguns Estados são claramente mais afectados do que outros. Na verdade, os sistemas político e económico que governam um país determinam o grau de sanção, tolerância ou proibição das desocupações forçadas. Apesar de evidentemente nem sempre ser este o caso, quanto maior for o grau de participação popular e democrática em todos os aspectos do desenvolvimento e do processo de habitação, e quanto maior for o grau de organização política das comunidades (ou quanto mais o Estado as deixar reunir-se livremente e organizar-se), menor será a probabilidade de haver desocupações em massa. Do mesmo modo, os Governos que aceitam e agem de forma decidida, de acordo com a sua responsabilidade e nos termos do direito em matéria de direitos humanos, para alojar os seus cidadãos, tendem a propor menos desocupações forçadas em massa.

Onde quer que sejam levadas a cabo, as desocupações forçadas são uma medida impopular e, consequentemente, uma ameaça para os Governos eleitos sempre que e caso haja eleições. Em geral, é raro haver deso-

cupações forçadas nos períodos que precedem eleições, justamente por serem inaceitáveis do ponto de vista social, político ou jurídico.

É indiscutível a relevância universal que todos os Estados atribuem ao dever dos Governos de não submeterem os seus cidadãos a uma desocupação forçada. Se, por um lado, os Estados mais pobres poderão ter mais dificuldade em cumprir determinados elementos do direito humano a uma habitação adequada ou levar mais tempo a fazê-lo, pensar que a proibição de desocupações forçadas é uma obrigação para ser cumprida apenas gradualmente é um erro sério. Qualquer Governo, independentemente da sua posição na escala do desenvolvimento global, pode agir de imediato para impedir as desocupações forçadas e assegurar este aspecto dos direitos de habitação dos seus cidadãos. Em última análise, não se pode utilizar a falta de recursos disponíveis como justificação para as desocupações forçadas. Esta prática pode ser efectivamente eliminada quando e onde os Governos escolherem fazê-lo.

## 2. DIREITOS HUMANOS E DESOCUPAÇÕES FORÇADAS

*O direito à habitação adequada (é) um direito humano básico ... A Lei deve proteger as pessoas contra a desocupação injusta das suas casas ou terras.*

AGENDA 21<sup>5</sup>  
(PAR. 7.6 e 7.9 b)

**T**odas as etapas do processo de desocupação têm implicações para os direitos humanos passíveis de serem identificadas. O direito a uma habitação adequada, amplamente reconhecido no direito internacional em matéria de direitos humanos, compreende o direito de ser protegido contra a desocupação forçada. Este direito tem sido expresso de diferentes formas, em numerosos instrumentos de direitos

<sup>5</sup> Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3-14 de Junho de 1992 (Publicação das Nações Unidas, n.º de venda E.93.I.8 e corrigenda), vol. I: Resoluções adoptadas pela conferência, resolução 1, anexo II.

humanos, em particular na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 25.º, n.º 1) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (art. 11.º, n.º 1)<sup>6</sup>.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial proíbe e obriga todos os Estados partes a acabarem com todas as formas de discriminação racial no que toca, entre outros, o gozo do direito à habitação (art. 5.º e (iii)). A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas da Discriminação contra as Mulheres obriga os Estados partes a eliminarem a discriminação contra as mulheres em zonas rurais e a assegurarem-lhes o direito “de beneficiar de condições de vida adequadas, particularmente no que diz respeito à habitação, ao saneamento, fornecimento de electricidade e abastecimento de água” (art. 14.º, n.º 2 h)).

Nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 27.º), os Estados partes concordam em adoptar medidas adequadas para auxiliar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efectivo o direito de toda a criança a um padrão de vida apropriado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. Também concordam em fornecer, em caso de necessidade, ajuda material e programas de apoio, particularmente no que concerne à nutrição, ao vestuário e à habitação.

A Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento, a Declaração sobre os Direitos da Criança, a Declaração de Vancouver sobre Povoaamentos Humanos, 1976<sup>7</sup>, a Declaração de 1978 sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, adoptada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e muitos outros textos afirmam o direito humano a uma habitação adequada. Várias normas definidas recentemente em matéria de direitos humanos reconhecem as condi-

<sup>6</sup> Para ver os textos dos instrumentos internacionais de direitos humanos referidos nesta brochura, consultar Human Rights: A Compilation of International Instruments, vol. 1 (2 parts), Universal Instruments (Publicação das Nações Unidas, n.º de venda E.94.XIV.1).

<sup>7</sup> Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May-11 June 1976 (publicação das Nações Unidas, n.º de venda E.76.IV.7 e corrigenda), cap. 1.

ções de habitação de alguns grupos sociais, como os trabalhadores migrantes, as pessoas deficientes, os idosos e os povos indígenas.

Tem-se procedido desde 1986 à adopção de um conjunto de resoluções das Nações Unidas que reafirma a habitação como direito humano fundamental (ver os Anexos I e II). Mais de 10 organismos de direitos humanos, pertencentes às Nações Unidas, e outras instituições declararam, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre os Povoamentos Humanos (Habitat II) de 1996, que apoiavam os esforços que se viessem a fazer no sentido de alcançar o direito à habitação para todos. O Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Centro das Nações Unidas para os Povoamentos Humanos (Habitat) organizaram, no início de 1996, uma reunião de peritos, na qual, mais uma vez, foi pedido às Nações Unidas que renovassem a sua acção com vista a clarificar, reforçar e complementar o direito a uma habitação adequada.

Mais de 50 constituições reconhecem os elementos constitutivos dos direitos de habitação como direitos humanos ou especificam os deveres dos Estados no domínio da habitação<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> As constituições dos seguintes Estados contêm várias formulações de direitos de habitação, bem como de deveres dos Estados na área da habitação: Afeganistão, África do Sul (projecto da Constituição), Argentina, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Brasil, Burkina Faso, Camboja, Colômbia, Costa Rica, Equador, Eslovénia, Espanha, Federação Russa, Fidji, Filipinas, Finlândia, Grécia, Guatemala, Guiana, Guiné Equatorial, Haiti, Honduras, (República Islâmica do) Irão, Itália, Lituânia, Mali, México, Nepal, Nicarágua, Nigéria, Países Baixos, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Polónia, Portugal, Qatar, Quênia, República Dominicana, República Popular Democrática da Coreia, Salvador, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Sri Lanka, Suécia, Suriname, Turquia, Ucrânia, Venezuela e Vietname (E/CN.4/Sub.2/1994/20, anexo I).

Se, por um lado, o direito a uma habitação digna é talvez o direito humano, cuja violação pela desocupação forçada é mais evidente, por outro, há todo um outro conjunto de direitos que também é atingido. O direito à liberdade de circulação e o direito à escolha de residência, reconhecidos em muitas leis de cariz internacional, bem como em muitas constituições nacionais, são violados sempre que ocorrem desocupações forçadas. O direito à segurança pessoal, também amplamente estabelecido, na prática tem pouco significado, quando as pessoas são forçadas a desocupar o espaço onde vivem através do recurso à violência, aos tractores e à intimidação. O assédio directo

por parte dos Governos, a detenção ou mesmo o assassinio de chefes de comunidade que se opõem às desocupações forçadas são comuns e violam o direito à vida, à liberdade de expressão e de pertença a organizações da escolha de cada um. Na maioria dos casos de desocupação, direitos fundamentais como o direito à informação e à participação popular também são denegados.

Sempre que por causa de uma desocupação forçada as crianças não podem frequentar a escola, o direito à educação é sacrificado. Sempre que as pessoas perdem a sua fonte de trabalho, o direito ao trabalho é violado. Sempre que a saúde mental e a saúde física são afectadas pela ameaça constante de uma desocupação, estão em jogo questões relativas ao direito à saúde. Sempre que famílias e comunidades são separadas pela desocupação, o direito à vida familiar é violado. Sempre que as equipas de desocupação entram na casa de uma pessoa, sem serem convidadas e com recurso à força, o direito à privacidade e o direito à segurança do lar são violados. Direitos humanos emergentes, como o direito de permanecer na sua casa ou terra e o direito a regressar a casa, no caso de haver uma desocupação forçada, são direitos que também podem ficar pelo caminho.

As obrigações legais consagradas nas Convenções de Genebra de 1949 e nos Protocolos Adicionais de 1977 proíbem a deslocação da população civil e a destruição de propriedade privada na medida em que estão associadas à prática da desocupação forçada, no contexto quer de conflitos armados internacionais, quer de conflitos armados não internacionais.

A abordagem das questões relativas à habitação do ponto de vista dos direitos humanos, bem como a relação entre estes direitos e as desocupações forçadas salientam claramente a obrigação legal dos Governos de respeitar, proteger e satisfazer os direitos de habitação. Uma tal perspectiva também fornece critérios claros a partir dos quais é possível orientar e regular a acção, as políticas, a prática e a legislação. Cria um enquadramento sistemático, comum e universal – rele-

vante para todos os países – para o desenvolvimento de medidas apropriadas, legais e outras, conducentes a uma diminuição substancial da prática da desocupação forçada. A abordagem dos direitos de habitação estimula a boa acção governativa, a responsabilidade governamental, a transparência, um processo de decisão democrático, a participação popular e a responsabilidade internacional.

### **Desocupações forçadas: uma violação dos direitos humanos**

O Comentário-Geral n.º 4 (1991) do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre o direito a uma habitação adequada<sup>9</sup> estipula que “todas as pessoas devem usufruir de um grau de segurança que assegure a protecção jurídica contra a desocupação forçada, o assédio e outras ameaças” (par. 8 a)). O mesmo texto estabelece que os recursos, previstos em cada sistema jurídico para impedir desocupações ou demolições planeadas através de uma decisão judicial, bem como os procedimentos legais a seguir em caso de pedido de indemnização após uma desocupação ilegal, devem ser alternativas possíveis (par. 17).

O Comité também solicitou aos Governos que ratificaram o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais o envio periódico de vários tipos de informação directamente relacionados com a prática da desocupação forçada. Por exemplo, é pedido aos Estados partes que dêem informação sobre o número de pessoas que, nos últimos cinco anos, foram forçadas a desocupar o espaço onde viviam, bem como sobre o número de pessoas que actualmente não gozam de protecção jurídica contra a desocupação arbitrária ou qualquer outro tipo de desocupação; que informem sobre a legislação relativa ao direito dos arrendatários à garantia do direito de ocupação e à protecção contra a desocupação; bem como sobre legislação que especificamente proíba qualquer forma de desocupação; e que facultem informação sobre as medidas adoptadas, entre outras, no âmbito de programas de renovação urbana, projectos de reabilitação, melhoramentos locais, preparativos para eventos

<sup>9</sup> Ver nota 2, *supra*.

internacionais (Jogos Olímpicos, Feiras Mundiais, conferências, etc.), campanhas tipo “cidade bonita”, etc., que garantem às pessoas residentes nos locais afectados ou perto destes protecção contra a desocupação ou, com base no consentimento mútuo, o realojamento.

Em muitos casos, o Comité concluiu que as violações do par. 1, artigo 11.º do Pacto se deviam à prática da desocupação forçada, oficialmente sancionada ou tolerada pelos Estados partes. O Comité também instou vários Estados a não implementarem planos que impliquem desocupações forçadas. Num dos casos, isso parece ter sido essencial para a protecção dos direitos e das casas de mais de 70 000 pessoas ameaçadas de serem objecto de uma desocupação forçada.

Um dos principais aspectos da obrigação de respeitar o direito a uma habitação adequada é o dever dos Estados partes de não permitirem a prática da desocupação forçada.

Tal como foi acima referido, se, por um lado, a violação do parágrafo 1, artigo 11.º do Pacto é talvez o efeito mais evidente da desocupação forçada, por outro, esta prática também põe em perigo o gozo de um vasto leque de outros direitos humanos protegidos pelo Pacto e outros instrumentos de direitos humanos. A Subcomissão para a Promoção e Protecção das Minorias por várias vezes fez saber que comungava desses sentimentos. Um relatório analítico sobre desocupações forçadas, elaborado pelo Secretário-Geral e apresentado à Comissão dos Direitos Humanos em 1994 (E/CN.4/1994/20), também reproduz o mesmo ponto de vista.

Entre outros instrumentos de direitos humanos, a Agenda 21, adoptada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento em 1992<sup>10</sup>, aborda directamente a questão das desocupações forçadas. Nela se declara que:

“Todos os países deveriam adoptar e/ou reforçar as suas estratégias nacio- <sup>10</sup> Ver nota 5, *supra*.

nais de habitação, conferindo-lhes objectivos que assentem, dependendo do caso, nas recomendações e nos princípios contidos na Estratégia Mundial para a Habitação até ao Ano 2000. As pessoas deveriam estar protegidas por lei contra toda a desocupação injusta das suas casas ou da sua terra ..." (par. 7.9 b)).

A Comissão dos Povoamentos Humanos também instou todos os Estados a cessarem todas as práticas que possam resultar ou resultem em violações do direito humano a uma habitação adequada, em particular a desocupação forçada em massa, bem como qualquer forma de discriminação racial ou outra no domínio da habitação.

A questão da responsabilidade pelas desocupações forçadas é cada vez mais abordada nas declarações internacionais. A Resolução n.º 1991/12 de 26 de Agosto de 1991 da Subcomissão para a Promoção e Protecção das Minorias estabelece uma orientação a seguir para a determinação da responsabilidade legal daqueles que promovem a desocupação. Segundo essa mesma resolução, as "desocupações forçadas podem ser executadas, sancionadas, exigidas, propostas, iniciadas ou toleradas por vários actores, incluindo, entre outros, autoridades ocupantes, Governos nacionais, poderes locais, construtores, projectistas, proprietários, especuladores imobiliários e instituições financeiras e agências de ajuda, bilaterais e internacionais". A Resolução sublinha ainda que "é aos Governos que compete fundamentalmente impedir as desocupações" (preâmbulo).

A jurisprudência de outros órgãos, criados por tratados, integrados no sistema das Nações Unidas, bem como de entidades responsáveis pelo controlo da aplicação de instrumentos de direitos humanos regionais, reflecte a posição de que as desocupações forçadas constituem uma violação de um vasto conjunto de direitos humanos.

As instituições financeiras internacionais desempenharam e continuam a desempenhar um papel controverso na promoção da prática da desocupação forçada. Reconhecendo que esse envolvimento pode ter

implicações ao nível dos direitos humanos, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, afirmou, no seu Comentário-Geral n.º 2 (1990)<sup>11</sup>:

“... as agências internacionais devem evitar escrupulosamente qualquer envolvimento em projectos que, por exemplo,... promovam ou reforcem a discriminação contra indivíduos ou grupos, que é contrária às disposições do Pacto, ou que impliquem desocupações ou deslocações de multidões, sem as adequadas medidas de protecção e indemnização ...

...

Todos os esforços devem ser envidados, em todas as fases de um projecto de desenvolvimento, a fim de assegurar que os direitos enumerados no Pacto sejam devidamente tidos em conta ...” (par. 6 e 8 d)).

Em geral, parece estar a formar-se, a nível global, um consenso, segundo o qual se reconhece a ilegalidade fundamental das desocupações forçadas à luz das normas internacionais de direitos humanos, e se considera que a prática constitui uma violação clara de um vasto leque de direitos humanos fundamentais.

### **Garantia do direito de ocupação enquanto direito humano**

A concessão universal da garantia do direito de ocupação a todos os cidadãos seria provavelmente a medida mais eficaz que os Governos poderiam tomar para coarctar a prática da desocupação forçada. A garantia do direito de ocupação – o direito, atribuído por lei, de protecção da pessoa contra a desocupação arbitrária ou forçada da sua casa ou terra – é um instrumento significativo para desencorajar o processo de desocupação. A atribuição por lei do direito de propriedade aos habitantes, que actualmente carecem dessa protecção, pode contribuir de forma significativa para o fim das desocupações forçadas.

<sup>11</sup> E/1990/23, anexo III.

A garantia do direito de ocupação é um tema cada vez mais focado no domínio dos direitos humanos e, nos últimos anos, temos assistido a várias mudanças animadoras que, definitivamente, estabelecem uma relação entre direitos de habitação, desocupações e o direito à garantia do direito de ocupação. Segundo o Comentário-Geral n.º 4 (1991) do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre o direito a uma habitação adequada<sup>12</sup>, a garantia do direito de ocupação pertence claramente à categoria dos direitos decorrentes do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais:

“... Há várias formas de ocupação, tais como a locação (pelo sector público e privado), a comproriedade, o arrendamento, a ocupação pelo proprietário, o alojamento de emergência e a ocupação precária, quer se trate de terras ou de espaços. Seja qual for o tipo de ocupação, toda e qualquer pessoa deve gozar de um determinado grau de segurança que lhe garanta protecção jurídica contra a desocupação forçada, o assédio e outras ameaças. Os Estados partes devem, por consequência, adoptar de imediato medidas para assegurar a garantia jurídica do direito de ocupação às pessoas e famílias que presentemente não gozam dessa protecção, através de uma consulta efectiva das pessoas e dos grupos afectados ...” (par. 8 a)).

O relatório analítico do Secretário-Geral sobre desocupações forçadas (E/CN.4/1994/20) refere a necessidade de conceder a garantia do direito de ocupação nos seguintes termos: “Muitas vezes aos Governos não é pedido mais do que absterem-se de executar desocupações forçadas de modo a respeitarem o direito a uma habitação adequada, desde que haja o compromisso de apoiarem, através de assistência técnica, legal e financeira, os esforços feitos pelos pobres que procuram construir a sua própria habitação. Nestes casos, uma das medidas mais importantes é a concessão da garantia do direito de ocupação” (par. 160).

De acordo com o Centro das Nações Unidas para os Povoamentos Humanos (Habitat), bem como com o referido relatório do Secretário-Geral sobre desocupações

<sup>12</sup> Ver nota 2, *supra*.

forçadas, a protecção jurídica, sob a forma de concessão de uma autorização de ocupação ou de um direito a uma parcela de terra destinada à habitação é o passo mais importante que os Governos podem adoptar para honrarem o seu compromisso de respeitar o direito a uma habitação adequada, e para erradicar a prática da desocupação forçada. Por sua vez, estas medidas desencadeiam frequentemente um nível de investimento impressionante na autoconstrução, sobretudo entre os pobres nos países em vias de desenvolvimento.

As resoluções adoptadas pela Subcomissão para a Promoção e Protecção das Minorias e pela Comissão dos Direitos Humanos recomendaram que os Governos adoptassem medidas políticas e legislativas destinadas a reduzir a prática da desocupação forçada, incluindo medidas como a concessão da garantia jurídica do direito de ocupação às pessoas presentemente ameaçadas de serem alvo de desocupações forçadas, com base numa verdadeira consulta efectuada às pessoas e aos grupos afectados e após negociação havida com os mesmos. Por exemplo, a Comissão dos Direitos Humanos, na sua Resolução 1993/77 de 10 de Março de 1993, numa linguagem cada vez mais utilizada pelos organismos das Nações Unidas que têm por objecto os direitos humanos, instou os Governos “a concederem a todas as pessoas presentemente ameaçadas de serem alvo de uma desocupação forçada uma garantia jurídica de ocupação, e a adoptarem todas as medidas que são necessárias para conceder aos interessados plena protecção contra as desocupações forçadas, com base na participação efectiva das pessoas ou dos grupos afectados, bem como em consultas e negociações com eles” (par. 3).

Na sua Resolução n.º 14/6, de 5 de Maio de 1993, a Comissão dos Povoa-mentos Humanos instou os Estados a estabelecerem mecanismos de controlo adequados para apresentar indicadores correctos sobre a dimensão da realidade das pessoas sem abrigo, das condições de alojamento inadequadas, da situação das pessoas sem garantia do direito de ocupação e sobre outros temas decorrentes do direito a uma habitação adequada (par. 6). Além disso, a Agenda 21, adoptada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento em

1992<sup>13</sup> reconhece explicitamente a importância da garantia do direito de ocupação:

“... todos os países devem considerar o desenvolvimento de planos nacionais de gestão dos recursos em termos de terras a fim de orientar o desenvolvimento e a utilização desses mesmos recursos e, para tal, devem:

f) Estabelecer formas apropriadas de regimes de propriedade que assegurem a garantia do direito de ocupação a todos os utilizadores da terra, em particular às populações indígenas, às mulheres, às comunidades locais, aos habitantes urbanos com rendimentos baixos e à população rural pobre...” (par. 7.30 f)).

As referidas declarações, lidas em conjunto com outros fundamentos dos direitos à habitação no âmbito do Direito internacional, revelam que a garantia do direito de ocupação para todos está cada vez mais enraizada na interpretação jurídica oficial do direito humano a uma habitação adequada.

### 3. A LEGISLAÇÃO E POLÍTICA NACIONAIS ABORDAM A QUESTÃO DA DESOCUPAÇÃO FORÇADA – COMO?

*... todos os cidadãos de todos os Estados, por mais pobres que sejam, têm o direito de esperar que os respectivos Governos se preocupem com as suas necessidades de alojamento, e que aceitem a obrigação fundamental de proteger e melhorar as casas e os bairros, em vez de os danificar ou destruir.*

ESTRATÉGIA MUNDIAL PARA A HABITAÇÃO ATÉ AO ANO 2000<sup>14</sup>  
(PAR. 13)

<sup>13</sup> Ver nota 5, *supra*.

<sup>14</sup> Adoptada pela Resolução da Assembleia Geral n.º 43/181 de 20 de Dezembro de 1988. Ver os Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Suplemento n.º 8, Adenda (A/43/8/Add.1).

Quase todos os Estados adoptaram legislação, de um ou outro tipo, que aborda a prática da desocupação forçada, estabelecendo

assim uma medida de protecção contra tais actos. Nalguns Estados, como as Filipinas ou a África do Sul, as disposições constitucionais determinam que os habitantes pobres, urbanos ou rurais, não podem ser forçados a deixar o espaço onde vivem, nem as suas habitações demolidas, salvo nos termos da lei e de um modo justo e humano.

Também nas Filipinas, a Lei relativa ao Urbanismo e Habitação (1992) não incentiva a prática da desocupação e as demolições, impõe condições estritas para a adopção de tais medidas e suspendeu as desocupações forçadas durante um período de três anos, medida que protege determinados grupos de pessoas.

Vários países incluem a protecção contra a desocupação forçada na legislação que rege as relações entre proprietários e arrendatários bem como nas disposições das leis relativas à propriedade ou ao direito ao gozo pacífico dos bens. No Reino Unido, a Lei relativa à Protecção contra a Desocupação estabelece penas para os responsáveis pela execução de desocupações ilegais ou pelo assédio de arrendatários, enquanto que uma lei francesa de 1990 protege juridicamente os direitos de habitação daqueles que, ameaçados de serem desalojados, não tenham para onde ir.

A Lei sobre a Protecção Interina do Direito Fundiário, actualmente pendente no Parlamento sul-africano, virá a proteger os trabalhadores agrícolas da desocupação arbitrária levada a cabo pelos proprietários da exploração agrícola, e, na Namíbia, um projecto de lei em matéria de habitação estipula que todo o cidadão tem direito a um lugar para viver – um direito que não pode ser violado nem pelo afastamento forçado, nem pela desocupação arbitrária. A Política Nacional de Habitação na Índia (1994) estabelece que os Governos centrais e estaduais devem adoptar medidas para evitar a mudança de residência forçada ou o desalojamento de habitantes de bairros insalubres e encorajar o melhoramento *in loco*, a renovação de bairros insalubres e o ordenamento progressivo da urbanização, concedendo direitos de ocupação sempre que possível, bem como para empreen-

der juntamente com a comunidade o realojamento selectivo apenas quando se trate de libertar locais prioritários no interesse público.

A lei da Federação Russa sobre os Princípios Básicos da Política Federal de Habitação assegura o direito à habitação e estipula que o Governo dê um alojamento alternativo aos que têm de desocupar o espaço onde vivem por não pagarem a renda. Todos os Estados membros da União Europeia reforçaram as normas legais que protegem os arrendatários contra a desocupação arbitrária; sempre que os arrendatários violam as obrigações contratuais, determinados procedimentos legais devem ser encetados. Em vários países, incluindo no Brasil, na Colômbia e no Paraguai, as populações indígenas gozam de protecção jurídica, consagrada na lei, contra a desocupação forçada.

Estas e outras leis nacionais dão uma ideia de como os cidadãos podem, pelo menos em parte, ser protegidos contra a desocupação forçada, arbitrária ou ilegal. No entanto, se por um lado essas leis constituem um desenvolvimento positivo, por outro, não há uma correlação clara ou universal entre a existência desse tipo de legislação e a protecção real das pessoas e a proibição das desocupações forçadas. Estas leis não eliminam necessariamente a prática da desocupação forçada, embora possam proteger os habitantes se os Governos nacionais as aplicarem de boa-fé.

A lei, em especial sob a forma de decretos presidenciais, pode também exigir activamente a prática da desocupação forçada em determinadas áreas ou, na verdade, criminalizar a posse irregular de terra – ignorando os padrões internacionais. Em muitos casos, essas medidas servem para enfraquecer e eliminar a protecção jurídica contra a desocupação forçada, podendo-lhes ser dada uma prioridade indevida, constituindo assim a base “legal” de tais práticas.

O poder que, em muitos países, o Estado tem para adquirir terra por via de processos e ordens de expropriação, nomeadamente de expropriação por utilidade pública, aliado a interpretações demasiado amplas

do conceito de ordem pública, utilidade pública ou segurança nacional, cria condições favoráveis para que seja permitido afastar as pessoas dos seus lares contra a sua vontade. Ironicamente, as autoridades poderiam recorrer a estas mesmas medidas a fim de libertar terra e espaço urbano para a construção de habitações sociais para as pessoas cujos direitos de habitação ainda não foram satisfeitos. Infelizmente, é muito raro aplicarem esta abordagem positiva.

#### **4. REACÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ÀS DESOCUPAÇÕES FORÇADAS**

Nalguns casos, a sociedade civil tem sido bem sucedida na forma como lida com o problema da desocupação forçada, nas respostas encontradas para impedir a desocupação ou limitar a sua dimensão, bem como para estimular uma actividade legislativa positiva destinada a reduzir a prevalência ou a dimensão da prática. Um amplo conjunto de estratégias, acções e programas tem sido levado a cabo neste domínio, incluindo a elaboração de propostas de políticas urbanas alternativas que reduzam drasticamente a necessidade de recorrer à desocupação forçada, bem como a mobilização de comunidades afectadas pelas desocupações forçadas, através do recurso a soluções judiciais que visem impedir desocupações planeadas e do desenvolvimento progressivo de medidas legais internacionais de reparação.

As organizações não governamentais internacionais, regionais, nacionais e locais (ONG) e as organizações que têm por base a comunidade (CBO) têm-se oposto de forma cada vez mais activa às desocupações forçadas planeadas. Estão a decorrer quer a nível global, quer no seio de vários países campanhas que visam, em parte, limitar muito as políticas ainda comuns de muitos Governos em matéria de desocupação. Grande parte da informação de que dispõe actualmente a comunidade internacional sobre desocupações forçadas provém das CBO e das ONG que controlaram desocupações forçadas e analisaram a prática. Estas organizações continuam a prestar um valioso contributo para o conhecimento do processo de desocupação, defendendo outras alternativas,

organizando as pessoas que são afectadas na luta contra a prática, dando formação jurídica e aumentando o conhecimento mundial acerca das desocupações forçadas.

As ONG e as CBO desenvolveram um vasto leque de planos alternativos em casos em que a desocupação quase se concretizou. Na República Dominicana, por exemplo, organizações não governamentais como a COPADEBA, a CEDIAL e a *Ciudad Alternativa* elaboraram esquemas alternativos detalhados para o desenvolvimento urbano em São Domingo. A *Asian Coalition for Housing Rights* (ACHR) e outros grupos na Tailândia procuraram incorporar, no processo de ordenamento nos centros urbanos asiáticos tais como Bangucoque, Pequim, Ho-Chi Minh Ville, Seul, Hong-Kong e Manila, alternativas à desocupação e um desenvolvimento assente na participação.

A Campanha Nacional em prol dos Direitos de Habitação (NCHR) na Índia contribuiu para que a ideia nacional de habitação deixasse de ser a de uma estrutura para ser, em primeiro lugar, a de um processo social e popular. Ao fazê-lo, a NCHR preparou um projecto de lei sobre direitos de habitação que prevê uma protecção significativa contra a desocupação forçada. As ONG e as CBO também têm o papel importante de revelar e divulgar por toda a comunidade que lida com as questões dos direitos humanos e por todos os meios de comunicação social as desocupações em curso e as que estão planeadas.

No plano internacional, a *Habitat International Coalition* está envolvida numa Campanha Mundial pelos Direitos de Habitação. Esta última implica uma série de actividades que têm por objectivo garantir que qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, tenha um lugar seguro para viver. O *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) também publica relatórios anuais dos quais consta a lista das principais desocupações que ocorreram.

No seu relatório analítico sobre desocupações forçadas (E/CN.4/1994/20, par. 174), o Secretário-Geral reconhece que o papel das organizações

não governamentais na prevenção e eliminação da prática da desocupação forçada é extremamente importante, devendo ser o mais possível promovido. Salienta-se o seu envolvimento enquanto elo de ligação entre os políticos e as pessoas afectadas, no interesse mútuo de todos os intervenientes e, em especial, para defesa dos interesses das vítimas. As ONG bem informadas podiam ajudar a conseguir apoio político e a alertar a opinião pública para impedir a execução de desocupações forçadas planeadas, bem como a coordenar e colaborar no realojamento, já que o seu papel nos processos de mudança de residência obrigatória foi muitas vezes crucial. Além disso, muitas vezes as pessoas não sabiam quais eram os seus direitos e quais as opções de que dispunham em situações de ameaça de desocupação forçada. As ONG puderam na altura dar apoio jurídico e profissional.

Organizações como a *International Rivers Network*, a *Probe International* e *The Ecologist* continuam a destacar as desocupações forçadas ligadas a projectos de grande dimensão – construção de barragens e projectos de hidroelectricidade –, em particular os que são financiados pelas instituições financeiras internacionais, em especial o Banco Mundial.

## 5. MEIOS DE LUTA CONTRA AS DESOCUPAÇÕES FORÇADAS

Considerando que o Direito internacional impõe aos Estados partes nos instrumentos em matéria de direitos humanos a obrigação de assegurar o respeito efectivo dos direitos consagrados nesses instrumentos, foram instituídos organismos internacionais para garantir ou fiscalizar a observância das várias normas. Para quase todos os textos das Nações Unidas em matéria de direitos humanos foram criados os respectivos comités, as respectivas comissões ou outros organismos concebidos para garantir alguma via de recurso no caso de algum Estado parte não adoptar medidas ou soluções internas adequadas ou intencionalmente violar os direitos humanos.

Alguns órgãos internacionais de controlo da aplicação dos respectivos textos podem receber e decidir queixas individuais, também chamadas petições ou comunicações, que tenham por base violações das obrigações assumidas por um Estado nos termos de um determinado tratado. Alguns tratados em matéria de direitos humanos prevêem a possibilidade dos Estados partes apresentarem queixa contra os Estados que assinaram o mesmo tratado, embora o recurso a esta prática tenha sido raro.

A maioria dos tratados em matéria de direitos humanos depende fortemente do processo de apresentação de relatórios de um Estado, bem como da autoridade do comité em causa para examinar esses relatórios de modo a determinar se os Estados partes cumpriram ou não todas as obrigações envolvidas. Nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, por exemplo, os Estados partes têm de apresentar, uma vez de cinco em cinco anos, relatórios abrangentes sobre todas as medidas legislativas, políticas e outras que adoptaram com vista a assegurar o respeito dos direitos definidos no Pacto.

O Pacto não inclui ainda um mecanismo que permite aos indivíduos apresentarem queixas, embora a possibilidade de alterar o Pacto no sentido de integrar esse mecanismo tenha sido longamente debatida pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e por outros organismos.

Apesar da inexistência de um procedimento formal de queixas no quadro de um tratado, os organismos de controlo, tais como o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, podem, no entanto, através da análise dos relatórios dos Estados partes, da adopção de “Comentários-Gerais” que fornecem uma interpretação jurídica de certas disposições do tratado (explicam as obrigações assumidas pelos Estados no tratado) e da informação facultada pelas agências especializadas das Nações Unidas (OIT, OMS, UNESCO, etc.) e pelas organizações não governamentais, comentar de modo consistente, equilibrado e construtivo até que ponto os Estados partes cumprem as suas obrigações nos termos do Direito internacional.

Embora presentemente não disponha de nenhum procedimento formal de petições, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais aceitou receber comunicações apresentadas por escrito pelas organizações não governamentais e ouvi-las aquando da análise dos relatórios apresentados pelos Estados partes sobre a aplicação de determinados artigos do Pacto. De acordo com o Comité, o principal objectivo deste processo é permitir que o Comité tenha acesso a todas as fontes de informação possíveis.

Uma parte importante do trabalho dos órgãos internacionais de protecção dos direitos humanos, tais como a Comissão dos Direitos do Homem, o Comité dos Direitos do Homem e o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, consiste em promover e controlar a aplicação dos textos internacionais em matéria de direitos humanos. Esses Comités podem, dependendo do seu mandato, adoptar resoluções e observações finais, conduzir investigações no local, publicar relatórios e empenhar-se em actividades no âmbito da investigação ou da educação.

Segundo os Princípios de Limburgo sobre a Aplicação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>15</sup>, “os Estados partes devem assegurar vias de recurso efectivas, incluindo, sempre que necessário, vias de recurso judiciais” (princípio 19). No plano nacional, o poder judicial deve considerar o direito internacional em matéria de direitos humanos como uma ajuda para a interpretação do direito interno, bem como assegurar que este último seja interpretado e aplicado em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos ratificados pelo Estado. Do ponto de vista do direito internacional, o princípio fundamental é o de que os tribunais devem evitar colocar os Governos numa posição em que violam os termos de um tratado por eles ratificado.

Em geral, segundo o direito internacional em matéria de direitos humanos, os Estados com-

<sup>15</sup> Documento aprovado por um grupo de peritos numa reunião sobre Direito internacional, decorrida em Maastricht (Países Baixos), entre 2 e 6 de Junho de 1986. Ver Human Rights Quarterly, Vol. 9, n.º 2 (Maio de 1987), pág. 122. O texto está reproduzido no documento das Nações Unidas E/CN.4/1987/17, anexo.

prometem-se a garantir a todas as pessoas sob a sua jurisdição alguns direitos humanos e a fazê-lo sem qualquer distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, nascimento ou de qualquer outra condição. Assim, todos os Estados, enquanto membros da Comunidade internacional, comprometem-se, no mínimo, a garantir que: *a)* todas as pessoas, cujos direitos e liberdades sejam violados, disponham a nível nacional de um recurso eficaz contra essa violação, mesmo no caso dela ter sido cometida por agentes no exercício das suas funções; *b)* qualquer pessoa que accione esse mecanismo veja os seus direitos serem determinados por uma autoridade judiciária, administrativa ou legislativa competente, ou por qualquer outra autoridade competente, instituída pelo sistema jurídico do Estado, com vista a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; *c)* as autoridades competentes apliquem as decisões resultantes desses recursos sempre que se reconheça terem fundamento.

A necessidade de respeitar as obrigações, assumidas a nível internacional, em matéria de direitos humanos, através de legislação interna está em conformidade com o artigo 27.º da Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, que determina que “uma parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado”. Na verdade, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, por exemplo, exige, muitas vezes, a adopção de medidas legislativas nos casos em que as leis existentes violam as obrigações assumidas nos termos do Pacto.

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sublinhou a importância de recursos jurídicos internos relativamente a desocupações ilegais ou à discriminação no acesso à habitação, no seu Comentário-Geral n.º 4 (1991) sobre o direito a uma habitação adequada<sup>16</sup>:

“O Comité considera que muitos dos elementos constitutivos do direito a uma habitação adequada devem, pelo menos, poder ser objecto de soluções jurí-

<sup>16</sup> Ver nota 2, *supra*.

dicas internas. Dependendo do sistema jurídico, essas áreas podem compreender, sem contudo estarem limitadas a eles: a) recursos para os tribunais destinados a impedir, através de decisões por eles proferidas, desocupações ou demolições planejadas; b) procedimentos jurídicos para obtenção de indenização na sequência de uma desocupação ilegal; c) queixas contra medidas ilegais tomadas pelos proprietários (Estado ou particulares) ou com o seu apoio em relação aos níveis da renda, à manutenção do alojamento, bem como contra formas de discriminação racial ou outra; d) alegações respeitantes a todo o tipo de discriminação na atribuição de e no acesso à habitação; e e) queixas apresentadas contra os proprietários devido a condições de habitação insalubres ou inadequadas. Em alguns sistemas jurídicos também seria útil considerar a possibilidade de facilitar as acções colectivas sempre que o problema se deva a um aumento significativo do número de pessoas sem abrigo” (par. 17).

Na maioria dos casos, as pessoas e comunidades desalojadas não recebem qualquer tipo de indemnização; quando a recebem, a tendência é a indemnização ficar aquém das necessidades daqueles que tiveram de desocupar o espaço onde viviam. Seja de que ponto de vista for esta situação é claramente insatisfatória, e mais ainda, do ponto de vista dos direitos humanos.

Tal como foi dito no relatório analítico do Secretário-Geral sobre desocupações forçadas, a indemnização e a restituição podem assumir várias formas. Os pagamentos em dinheiro representam o tipo de indemnização mais frequente, embora a experiência mostre que o dinheiro dado é geralmente insuficiente e se diga que este tipo de indemnização, por si só, não é a forma adequada de resolver os problemas decorrentes das desocupações forçadas (E/CN.4/1994/20, par. 180). O alojamento alternativo nos locais de realojamento é uma das formas mais viáveis de reduzir os efeitos negativos das desocupações. No entanto, a sobrepopulação, as longas distâncias que separam essas pessoas das oportunidades de emprego e dos antigos vizinhos, a falta

de infra-estruturas básicas e uma diminuição geral das condições de vida são, muitas vezes, características dessa alternativa. No outro extremo, os custos do alojamento alternativo podem em muito ultrapassar os meios das pessoas que tiveram de desocupar o espaço onde viviam. Mais, em muitos casos, as vítimas não recebem qualquer tipo de indemnização. Assim, no que toca às consequências das desocupações forçadas a situação é claramente insatisfatória e aponta para a necessidade urgente de evitar de princípio esta prática, mais do que procurar a posteriori “amenizar o golpe” (*ibid*, par. 181).

Muitos textos sobre direitos humanos contêm cláusulas que garantem várias formas de indemnização em caso de violação dos direitos em causa. São, no entanto, quase sempre textos que tratam de direitos civis e políticos e não de direitos económicos, sociais e culturais como o direito a uma habitação digna.

São poucos os Governos que defenderão abertamente a legitimidade de uma desocupação sem algum tipo de indemnização. É normal os Estados reconhecerem a legitimidade de pedidos de indemnização, independentemente das pessoas afectadas receberem ou não a indemnização adequada ou de estarem a ocupar terra em circunstâncias tecnicamente ilegais. Um conjunto de textos relevantes e nomeadamente a Resolução da Comissão para os Direitos Humanos n.º 1993/77, de 10 de Março de 1993 traduzem essa posição:

“... todos os Governos [devem] proceder de imediato, após negociações, satisfatórias para todas as partes, com as pessoas ou grupos afectados, à restituição das casas e terras, à atribuição da indemnização por elas devida e/ou à substituição daquelas por outras, adequadas e suficientes, que correspondam aos desejos e necessidades das pessoas e comunidades que foram obrigadas a sair das suas casas e terras ...” (par. 4).

A Declaração sobre os Princípios Básicos de Justiça relativos às Vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder, adoptada pela Assembleia

Geral em 1985, enumera princípios básicos de compensação que podem ser aplicados, nos casos de desocupação ilegal, às vítimas dessa clara violação dos direitos humanos. Alguns desses princípios são: *a)* as vítimas têm direito a uma rápida reparação pelo prejuízo sofrido; *b)* as vítimas devem ser informadas dos direitos que lhes são reconhecidos para procurar a obtenção de reparação; *c)* os autores dos crimes ou os terceiros devem reparar de forma equitativa o prejuízo causado às vítimas, às suas famílias ou às pessoas a seu cargo. Tal reparação deve incluir a restituição dos bens, uma indemnização pelas perdas ou pelo prejuízo sofridos, o reembolso das despesas feitas como consequência da vitimização, a prestação de serviços e o restabelecimento dos direitos; *d)* sempre que não seja possível obter do autor do crime ou de outras fontes uma indemnização completa, os Estados devem procurar assegurar uma indemnização financeira; *e)* as vítimas devem receber a assistência material, médica, psicológica e social de que necessitem.

## 6. EM DIRECÇÃO A NOVAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO, PROTECÇÃO E REPARAÇÃO

**A** pesar da atenção cada vez maior que a comunidade dos direitos humanos tem dado ao fenómeno da desocupação forçada, a prática não parece de facto estar a diminuir. Este dado evidencia a necessidade premente de ter legislação e directrizes novas, bem como novos mecanismos de aplicação, tendo todos por objectivo evitar a desocupação. Há uma necessidade clara de uma procura concertada de alternativas viáveis à desocupação forçada e tendo por base as populações, sempre que isso seja realizável ou possível. As desocupações forçadas planeadas podem, na maioria dos casos, ser evitadas.

Nos casos em que ocorre uma situação de chamada “inevitabilidade”, só muito raramente se exploram e consideram de forma criteriosa todas as alternativas possíveis. Várias iniciativas internacionais seriam uma ajuda particularmente preciosa no combate às desocupações forçadas.

A legislação ideal em matéria de prevenção de desocupações poderia procurar identificar as áreas do direito que devem ser revistas quanto à sua conformidade com as interpretações jurídicas internacionais do direito a uma habitação adequada. No seu relatório analítico sobre desocupações forçadas, o Secretário-Geral falou da necessidade de haver uma maior intervenção legislativa em matéria de direitos de habitação como um meio de controlar a prática:

“... O facto da prática da desocupação forçada constituir um acto que viola o direito a uma habitação adequada e, por consequência, outros direitos humanos, conduz à conclusão de que existe uma discrepância substancial entre as normas jurídicas e a prática. O afastamento involuntário de pessoas, famílias e grupos dos seus lares é uma prática corrente em muitos países o que, na maioria dos casos, contraria, senão mesmo viola de forma gritante, as normas fundamentais de direitos humanos, internacionalmente reconhecidas” (E/CN.4/1994/20, par. 143).

No plano nacional, esta situação sugere opções, entre as quais alterações ou revisões constitucionais que visam explicitamente impedir a ocorrência de desocupações. Disposições jurídicas, abrangentes e detalhadas, contra as desocupações forçadas também podiam ser adoptadas. Os fundamentos precisos que não podem ser utilizados para justificar uma desocupação, as vias de recurso legais à disposição dos que foram ilegalmente obrigados a abandonar o espaço onde viviam, bem como outras questões centrais podiam ser incluídas nessa legislação.

Do mesmo modo, poder-se-ia adoptar diplomas nacionais em matéria de direitos de habitação com vista a assegurar que todos gozem de protecção jurídica, plena e abrangente, no domínio da habitação. Qualquer tentativa séria por parte dos Governos de revisão da legislação com o fim de alcançar a conformidade entre as leis nacionais e as obrigações legais internacionais deve incluir uma análise da relação entre a lei existente e a desocupação forçada. As iniciativas que tenham

por base apenas o Estado ou advogados poderão, no entanto, reforçar concepções, muitas vezes inadequadas, dos direitos de habitação e das desocupações. Qualquer desenvolvimento jurídico nestas áreas deve ser acompanhado de uma participação plena e activa de todos os sectores da sociedade em todas as fases do processo legislativo.

Os Governos nacionais e as instituições internacionais também poderiam considerar a elaboração de directrizes em matéria de mudança de residência obrigatória assentes nos direitos humanos, de declarações sobre o impacto das desocupações e de códigos de conduta para serem utilizados em circunstâncias excepcionais. O objectivo último de tais procedimentos seria proteger os direitos de potenciais vítimas de desocupações, reduzir a tensão social e mitigar a dificuldade.

A relativa falta de clareza das normas jurídicas existentes, as discrepâncias, por vezes significativas, nas actuais redacções das leis em matéria de direitos de habitação, e os desacordos, ainda prevalentes, relativamente ao grau de protecção contra as desocupações forçadas são questões que continuam a desafiar o lado jurídico do debate sobre direitos de habitação. Completar as normas jurídicas internacionais com um instrumento internacional sobre direitos de habitação poderia contribuir para o desenvolvimento destes direitos e para o reforço da protecção contra a desocupação forçada, desde que devidamente redigido e apoiado em mecanismos de implementação adequados bem como na consciência popular.

Como foi já dito, as desocupações forçadas surgem frequentemente ligadas ao planeamento e à preparação de eventos e comemorações internacionais de grande dimensão. Um relatório do Secretário-Geral, no qual se delineiam directrizes sobre eventos internacionais e desocupações forçadas, foi publicado em 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/13).

Ações de acompanhamento que tenham por objectivo impedir desocupações forçadas, a mudança de residência obrigatória e o realojamento, incluindo missões de recolha de informação ou de avaliação,

contribuiriam quer para a descoberta de alternativas à desocupação planeada, quer para a revelação do grau de gravidade que a comunidade internacional atribui à prática. Essas missões, que poderiam ser organizadas sob os auspícios do programa de direitos humanos das Nações Unidas, poderiam ser enviadas a países que estivessem a considerar impor a mudança de residência obrigatória a multidões ou forçá-las a desocuparem o espaço onde vivem, com vista a ajudar o Governo em causa a cumprir plenamente as obrigações, assumidas de livre vontade, em matéria de direitos humanos e de direitos de habitação, na medida em que evitariam essas desocupações.

## 7. CONCLUSÕES

Todo e qualquer Estado tem, nos termos da lei, algum tipo de obrigação de respeitar, proteger e concretizar o direito humano a uma habitação adequada, e, por consequência, de não patrocinar, tolerar ou executar desocupações forçadas. O direito em matéria de direitos humanos é fundamental na tentativa de proteger as pessoas contra a habitual violência e desespero, tão comumente associados ao processo da desocupação.

As desocupações forçadas, passadas e planeadas, exigem uma atenção imediata e directa – uma atenção que presentemente a comunidade internacional não está a atribuir de forma satisfatória à prática. Se os Governos e as organizações internacionais respondessem de forma rápida e mais concertada aos sinais de alerta sobre desocupações forçadas, talvez fosse possível reduzir consideravelmente esta prática destrutiva.

Os sectores mais pobres da sociedade são, de longe, as vítimas mais frequentes desta violação dos direitos humanos – isto é, o grupo social ao qual já são negados, de modo desproporcional, outros direitos relativos a um nível de vida adequado. É mais provável depararmo-nos com circunstâncias conducentes a desocupações forçadas nas situações em que as disparidades entre os diferentes níveis de riqueza são maiores e a existência de terra para habitação é limitada.

O facto de, por um lado, haver uma parte significativa das populações urbanas que dispõe de rendimentos muito limitados e, por outro, os preços da habitação e da terra serem elevados – factores que fazem com que o alojamento legal mais barato esteja acima das suas possibilidades –, obriga estes grupos a recorrerem ao mercado imobiliário ilegal. Este fenómeno global vai continuar a crescer a menos que passemos a dar muito mais atenção às violações dos direitos humanos resultantes de desocupações forçadas, bem como às causas desta prática.

Embora nenhum tratado de direitos humanos estabeleça explicitamente o “direito de não ser despejado”, as ligações íntimas entre este ideal, o direito à habitação e outros direitos humanos são claras. A ideia dos organismos de controlo da aplicação dos direitos humanos abordarem as desocupações forçadas no contexto dos direitos de habitação é cada vez mais aceite e aplicável. Embora haja alguns casos excepcionais em que se justifique ou seja razoável a desocupação forçada, mesmo no âmbito dos direitos humanos, a esmagadora maioria dessas desocupações não apenas conduz a uma maior injustiça social, como implica também violações graves e sistemáticas de direitos humanos fundamentais internacionalmente reconhecidos.

A necessidade da comunidade internacional e dos Governos renovarem o compromisso de finalmente abolirem as desocupações forçadas é indiscutível. Caso não se concretizem as necessárias iniciativas, o direito humano fundamental a um lugar para viver em paz e com dignidade continuará certamente a ser negado a milhares de pessoas em todo o mundo.

# ANEXOS

## ANEXO I

RESOLUÇÃO DA COMISSÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS N.º 1993/77<sup>a</sup>

### 1993/77. Desocupações Forçadas

*A Comissão para os Direitos Humanos,*

*Tendo presente* a Resolução n.º 1991/12, de 26 de Agosto de 1991, da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos<sup>17</sup>,

*Tendo igualmente presente* a sua própria Resolução n.º 1992/10, de 21 de Fevereiro de 1992, na qual tomou nota, com particular interesse, do Comentário-Geral n.º 4 (1991) sobre o direito a uma habitação adequada (E/1992/23, anexo III), adoptado em 12 de Dezembro de 1991 pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais na sua sexta sessão, e da reafirmação da importância atribuída, neste quadro, ao respeito pela dignidade humana e ao princípio da não discriminação,

*Reafirmando* que toda a mulher, todo o homem e toda a criança têm o direito de viver num lugar seguro, em paz e com dignidade,

*Preocupada* com o facto de que, segundo as estatísticas das Nações Unidas, mais de um bilião de pessoas em todo o mundo estão sem abrigo ou inadequadamente alojadas, e que este número está a crescer,

*Reconhecendo* que a prática da desocupação forçada implica o afastamento involuntário de pessoas, famílias e grupos, das suas casas e comunidades, tendo por consequência a subida dos níveis de falta de alojamento, bem como o aumento das condições de habitação e de vida inadequadas,

*Preocupada* com o facto de as desocupações forçadas e de a falta de alojamento intensificarem o conflito social e a desigualdade, afectando sem-

<sup>a</sup> Adoptada em 10 de Março de 1993.

<sup>17</sup> Em 1999 o Conselho Económico e Social mudou o nome da Subcomissão de “Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities” para “Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights”.

pre os sectores da sociedade mais pobres, mais desfavorecidos e vulneráveis do ponto de vista social, ambiental, político e económico,

*Consciente* de que as desocupações forçadas podem ser executadas, sancionadas, exigidas, propostas, iniciadas ou toleradas por uma série de agentes,

*Sublinhando* que a responsabilidade jurídica última de evitar as desocupações forçadas cabe aos Governos,

*Lembrando* que o Comentário-Geral n.º 2 (1990) sobre medidas internacionais de assistência técnica, adoptado pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais na sua quarta sessão, estabelece, *inter alia*, que as agências internacionais devem com rigor evitar apoiar projectos que envolvam, entre outras coisas, desocupações ou deslocações de pessoas em grande escala que não sejam acompanhadas de todas as medidas de protecção e compensação adequadas (E/1990/23, anexo III, par. 6),

*Tendo em conta* as questões relativas às desocupações forçadas contidas nas directrizes para os relatórios dos Estados apresentados nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (E/1991/23, anexo IV),

*Notando com satisfação* que o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais considerou, no seu Comentário-Geral n.º 4, que as desocupações forçadas são, *prima facie*, incompatíveis com as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, justificando-se apenas em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, e de acordo com os princípios relevantes do direito internacional (E/1992/23, anexo III, par. 18),

*Tomando nota* das observações feitas pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na sua quinta e sexta sessão, sobre desocupações forçadas,

*Tomando nota também* da inclusão das desocupações forçadas, enquanto uma das principais causas da crise internacional em matéria de habitação, no documento de trabalho sobre o direito a uma habitação adequada, elaborado pelo Senhor Rajindar Sachar (E/CN.4/Sub.2/1992/15),

*Tomando nota ainda* da Resolução n.º 1992/14 de 27 de Agosto de 1992,

1. *Afirma* que a prática da desocupação forçada constitui uma violação grave dos direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada;

2. *Insta* os Governos a adoptarem de imediato medidas, a todos os níveis, que visem eliminar a prática da desocupação forçada;

3. *Insta também* os Governos a concederem a todas as pessoas presentemente ameaçadas de serem alvo de uma desocupação forçada uma garantia jurídica de ocupação, e a adoptarem todas as medidas que são necessárias para conceder aos interessados plena protecção contra as desocupações forçadas, com base na participação efectiva das pessoas ou dos grupos afectados, bem como em consultas e negociações com eles;

4. *Recomenda* que todos os Governos procedam de imediato, após negociações, satisfatórias para todas as partes, com as pessoas ou grupos afectados, à restituição das casas e terras, à atribuição da indemnização por elas devida e/ou substituam aquelas por outras, adequadas e suficientes, que correspondam aos desejos e necessidades das pessoas e comunidades que foram obrigadas a sair das suas casas e terras;

5. *Pede* ao Secretário-Geral que faça chegar a presente Resolução aos Governos, aos organismos das Nações Unidas de maior relevo, incluindo o Centro das Nações Unidas para os Povos e Comunidades Humanas, às agências especializadas, às organizações regionais, intergovernamentais e não governamentais e às organizações que têm por base a comunidade, pedindo-lhes os seus pareceres e comentários;

6. *Pede também* ao Secretário-Geral para elaborar um relatório analítico sobre a prática da desocupação forçada, com base numa análise do direito e da jurisprudência internacionais, bem como da informação apresentada nos termos do parágrafo 5 da presente Resolução, e apresentar o seu relatório à Comissão na sua quinquagésima sessão;

7. *Decide* apreciar o relatório analítico na sua quinquagésima sessão, no âmbito do ponto da agenda intitulado “Questão referente à concretização, em todos os países, dos direitos económicos, sociais e culturais, definidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, e estudo de problemas especiais que os países em desenvolvimento enfrentam nos seus esforços para alcançar estes direitos humanos”.

## ANEXO II

### OUTRAS DISPOSIÇÕES E DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE DESOCUPAÇÕES FORÇADAS

#### (Excertos)

#### 1. Comentário-Geral n.º 4 (1991) do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre o direito a uma habitação adequada (artigo II (1) do Pacto)<sup>a</sup>

...

8. Assim, a adequação às necessidades é um conceito extremamente importante em matéria de direito à habitação, uma vez que permite sublinhar um conjunto de factores que têm de ser tidos em conta sempre que se tratar de determinar se esta ou aquela forma de alojamento pode ser considerada “habitação adequada” nos termos do Pacto. Se, por um lado, em parte, a adequabilidade é determinada por factores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, por outro o Comité entende que mesmo assim é possível identificar alguns aspectos do direito que devem ser tidos em conta para este fim independentemente do contexto concreto. Alguns desses aspectos são entre outros:

- a) *A garantia jurídica do direito de ocupação.* Há diversas formas de ocupação, incluindo a locação (pelo sector público e privado), a compropriedade, o arrendamento, a ocupação pelo proprietário, o alojamento de emergência e a ocupação precária, quer se trate de terras ou de espaços. Seja qual for o tipo de ocupação, toda e qualquer pessoa deve gozar de um determinado grau de segurança que lhe garanta protecção jurídica contra a desocupação forçada, o assédio e outras ameaças. Os Estados partes devem, por consequência, adoptar de imediato medidas para assegurar a garantia jurídica do direito de ocupação às pessoas e famí-

<sup>a</sup> E/1992/23, anexo III.

lias que presentemente não gozam dessa protecção, através de uma consulta efectiva das pessoas e dos grupos afectados.

...

11. Os Estados partes devem dar a devida prioridade aos grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes uma atenção especial. As políticas e a legislação não deveriam, por consequência, ser concebidas de modo a beneficiar grupos sociais, já favorecidos, em detrimento dos outros. O Comité sabe que há factores externos que podem afectar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida e que, em muitos Estados partes, em geral, a situação neste domínio se deteriorou nos anos 80. No entanto, como o Comité referiu no seu Comentário-Geral n.º 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), não obstante os problemas devidos a factores externos, as obrigações decorrentes do Pacto permanecem válidas e são talvez ainda mais pertinentes em tempos de dificuldades económicas. O Comité considera pois que um agravamento geral das condições de vida e de habitação, directamente atribuível a decisões de política geral e a medidas legislativas tomadas pelos Estados partes sem serem acompanhadas de quaisquer medidas de compensação, seria incompatível com as obrigações decorrentes do Pacto.

...

17. O Comité considera que muitos dos elementos constitutivos do direito a uma habitação adequada devem, pelo menos, poder ser objecto de soluções jurídicas internas. Dependendo do sistema jurídico, essas áreas podem compreender, sem contudo estarem limitadas a eles: *a)* recursos para os tribunais destinados a impedir, através de decisões por eles proferidas, desocupações ou demolições planeadas; *b)* procedimentos jurídicos para obtenção de indemnização na sequência de uma desocupação ilegal; *c)* queixas contra medidas ilegais tomadas pelos proprietários (Estado ou particulares) ou com o seu apoio em relação aos níveis da renda, à manutenção do alojamento, bem como contra formas de discriminação racial ou outra; *d)* alega-

ções respeitantes a todo o tipo de discriminação na atribuição de e no acesso à habitação; e e) queixas apresentadas contra os proprietários devido a condições de habitação insalubres ou inadequadas. Em alguns sistemas jurídicos também seria útil considerar a possibilidade de facilitar as acções colectivas sempre que o problema se deva a um aumento significativo do número de pessoas sem abrigo.

18. A este propósito, o Comité considera que os casos de desocupação forçada são *prima facie* incompatíveis com as disposições do Pacto e só podem ser justificados em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, e de acordo com os princípios aplicáveis do direito internacional.

...

## **2. Comentário-Geral n.º 2 (1990) do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais sobre medidas internacionais de assistência técnica (artigo 22.º do Pacto)<sup>b</sup>**

...

6. ... os organismos internacionais devem com rigor evitar apoiar projectos que, por exemplo ... promovam ou reforcem a discriminação contra indivíduos ou grupos, violando dessa forma as disposições do Pacto, ou que impliquem desocupações ou deslocações de pessoas em grande escala que não sejam acompanhadas de todas as medidas de protecção e compensação adequadas ...

...

8. ...

d) Deve-se em todas as fases de cada projecto de desenvolvimento fazer tudo <sup>b</sup> E/1992/23, anexo III.

para assegurar que os direitos enumerados no Pacto sejam devidamente tidos em conta...

...

### 3. Estratégia Mundial para o Alojamento até ao Ano 2000<sup>c</sup>

...

13. ... todos os cidadãos de todos os Estados, por mais pobres que sejam, têm o direito de exigir dos seus Governos que se preocupem com as suas necessidades em termos de alojamento, e que aceitem a obrigação fundamental de proteger e melhorar as casas e os bairros, em vez de os danificar ou destruir.

...

### 4. Recomendação A (políticas e estratégias de habitação) da Conferência das Nações Unidas sobre os Povoamentos Humanos<sup>d</sup> (preâmbulo)

...

3. As ideologias dos Estados reflectem-se nas suas políticas de habitação humana. Constituindo estes instrumentos poderosos de mudança, não devem ser utilizadas para desapossar as pessoas das suas casas e da sua terra, ou para fortalecer privilégios e exploração. As políticas de habitação humana devem obedecer aos princípios (da Conferência) e da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

<sup>c</sup> Adoptada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 43/181 de 20 de Dezembro de 1988. Ver o Arquivo da Assembleia Geral (GA Official Records), 43.ª Sessão, Suplemento n.º 8, adenda A/43/8/Add.1).

<sup>d</sup> Relatório do Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Povoamentos Humanos, Vancouver, 31 de Maio-11 de Junho 1976 (publicação das Nações Unidas, n.º de Venda E.76.IV.7 e corrigenda), cap. II.

...

## 5. Convenção de Genebra (IV) relativa à Protecção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra<sup>e</sup>

### *Artigo 49.º*

As transferências forçadas, individuais ou em massa, bem como as deportações de pessoas protegidas do território ocupado para o da Potência ocupante ou para o de qualquer outro país, ocupado ou não, são proibidas, qualquer que seja o motivo.

...

## 6. Protocolo (II) Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas de Conflitos Armados Não Internacionais<sup>f</sup>

### *Artigo 17.º – Proibição de deslocações forçadas*

1 – A deslocação da população civil não poderá ser ordenada por razões relacionadas com o conflito, salvo nos casos em que a segurança das pessoas civis envolvidas ou razões militares imperativas o exijam. Se esse tipo de deslocação tiver de ser efectuado, deverão ser tomadas todas as medidas possíveis para que as condições de acolhimento da população civil sejam satisfatórias em termos de alojamento, salubridade, higiene, segurança e alimentação.

2 – As pessoas civis não poderão ser forçadas a deixar o seu próprio território por razões que se relacionem com o conflito.

## 7. Resolução n.º 1995/29 da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos<sup>g</sup>

...

<sup>e</sup> Adoptada em Genebra a 12 de Agosto de 1949 (*Série de Tratados das Nações Unidas*, vol. 75, pág. 287).

<sup>f</sup> Adoptado em Genebra a 8 de Junho de 1977 (*ibid.* vol. 1125, pág. 609).

<sup>g</sup> Adoptada a 24 de Agosto 1995.

1. *Reafirma* que a prática da desocupação forçada constitui uma violação grave de um vasto leque de direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada, do direito de permanência, do direito à liberdade de circulação, do direito ao respeito pela vida privada, do direito à segurança do lar, do direito à garantia de ocupação ... e de vários outros direitos.

2. *Insta vivamente* os Governos a adoptarem de imediato, a todos os níveis, medidas que visem eliminar rapidamente a prática da desocupação forçada e para isso, entre outros, a renunciarem imediatamente aos projectos existentes que envolvam desocupações forçadas, a revogarem a legislação que autoriza as desocupações forçadas e a assegurarem o gozo do direito à garantia de ocupação a todos os cidadãos e demais residentes;

3. *Também insta vivamente* os Governos a concederem a todas as pessoas, em especial àquelas presentemente ameaçadas de serem objecto de uma desocupação forçada, uma garantia jurídica de ocupação, e a adoptarem todas as medidas que são necessárias para conceder aos interessados plena protecção contra as desocupações forçadas, com base na participação efectiva das pessoas ou dos grupos afectados, bem como em consultas e negociações com eles;

4. *Recomenda* que todos os Governos procedam de imediato, após negociações, satisfatórias para todas as partes, com as pessoas ou grupos afectados, à restituição das casas e terras, à atribuição da indemnização por elas devida e/ou substituam aquelas por outras, adequadas e suficientes, que correspondam aos desejos, direitos e necessidades das pessoas e comunidades que foram obrigadas a sair das suas casas e terras, reconhecendo a obrigação de tomar este tipo de medida sempre que ocorra uma desocupação forçada;

5. *Convida* todas as instituições e organismos internacionais que lidam com questões financeiras ou comerciais, com questões de desenvolvimento e outras conexas a terem plenamente em conta as posições

expressas na presente resolução, bem como outras declarações feitas nos termos do direito internacional em matéria de direitos humanos e do direito humanitário sobre a prática da desocupação forçada;

6. *Pede* ao Alto Comissário para os Direitos Humanos para, no exercício das suas funções, dar a atenção devida à prática da desocupação forçada e, sempre que possível, adoptar medidas para convencer os Governos a acabarem com as desocupações forçadas previstas...e a assegurarem a atribuição de uma indemnização adequada nos casos em que as desocupações já ocorreram;

7. *Pede* à Conferência das Nações Unidas sobre os Povoamentos Humanos (Habitat II) para tomar plenamente em consideração a prática da desocupação forçada enquanto violação grave dos direitos humanos e incluir na declaração final e no plano de acção referências explícitas à inadmissibilidade desta prática nos termos do direito internacional em matéria de direitos humanos, bem como medidas concretas para impedir as desocupações forçadas;

8. *Pede* ao Centro das Nações Unidas para os Povoamentos Humanos (Habitat) para, no quadro de implementação da sua estratégia em matéria de direitos de habitação (ver HS/C/15/INF.7), fazer tudo o que estiver ao seu alcance, de modo a impedir a prática da desocupação forçada, recorrendo, entre outros, aos bons ofícios do Secretário-Geral a fim de convencer os Governos a não executarem desocupações forçadas e a elaborarem listas anuais de todos os casos de desocupação que lhes sejam apresentados;

...

## **8. Resolução n.º 1994/39<sup>h</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

...

<sup>h</sup> Adoptada a 26 de Agosto de 1994.

1. *Reafirma* que a prática da desocupação forçada constitui uma violação grave de um vasto leque de direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada;

...

## **9. Resolução n.º 1993/41<sup>i</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

...

1. *Reafirma* que a prática da desocupação forçada constitui uma violação grave dos direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada;

2. *Insta vivamente* os Governos a adoptarem de imediato, a todos os níveis, todas as medidas necessárias para eliminar rapidamente a prática da desocupação forçada;

...

5. *Convida* todas as instituições e organismos internacionais que lidam com questões financeiras ou comerciais, com questões de desenvolvimento e outras conexas a terem plenamente em conta as posições expressas na presente resolução, bem como outras declarações feitas nos termos do direito internacional sobre a prática da desocupação forçada.

## **10. Resolução n.º 1993/36<sup>j</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

<sup>i</sup> Adoptada a 26 de Agosto de 1993.

<sup>j</sup> Adoptada a 25 de Agosto de 1993.

3. *Encoraja vivamente* todos os Governos a adoptarem políticas e uma legislação eficazes que tenham por objectivo criar as condições necessárias para assegurar a plena realização do direito a uma habitação adequada para toda a população, com particular incidência nas pessoas que presentemente não têm alojamento ou estão inadequadamente alojadas, e a terem em conta o impacto especialmente negativo que a adopção de medidas de ajustamento económico e de outras políticas assentes apenas nas leis do mercado livre pode ter nas condições de alojamento e de vida;

...

## II. Resolução n.º 14/6<sup>k</sup> da Comissão para os Povoamentos Humanos

...

3. *Insta* todos os Estados a cessarem todas as práticas que possam resultar ou resultem em violações do direito humano a uma habitação adequada, em particular a desocupação forçada de multidões, bem como qualquer forma de discriminação racial ou outra no domínio da habitação;

4. *Convida* todos os Estados a revogarem, reverem ou a alterarem toda a legislação, todas as políticas, todos os programas ou projectos existentes que, de algum modo, afectem negativamente a plena realização do direito a uma habitação adequada;

5. *Encoraja* todos os Estados a adoptarem medidas, de acordo com os seus recursos disponíveis, com vista a progressivamente alcançarem a plena realização do direito a uma habitação adequada através de meios adequados, incluindo, em especial, a adopção de medidas legislativas;

6. *Insta* todos os Estados a cumprirem os acordos internacionais existentes relativos ao direito a uma habitação adequada, e, para tal a estabelecerem, de acordo com as disposições do direito internacional em matéria de direitos humanos, refe-

<sup>k</sup> *Adoptada a 5 de Maio de 1993.*

rentes aos povoamentos humanos, mecanismos de controlo adequados para apresentar dados e indicadores correctos sobre a dimensão da realidade da falta de abrigo, das condições de alojamento inadequadas, da situação das pessoas sem garantia do direito de ocupação e sobre outros temas decorrentes do direito a uma habitação adequada, e que forneçam informação esclarecedora sobre os impedimentos de ordem política, estrutural e outra ao funcionamento eficaz do sector da habitação, para serem submetidos à apreciação nacional e internacional;

...

## **12. Resolução 1992/26<sup>l</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

...

2. *Encoraja* todos os Estados a adoptarem políticas e uma legislação eficazes que tenham por objectivo criar as condições necessárias para assegurar a plena realização do direito a uma habitação adequada para toda a população, com particular incidência nos grupos vulneráveis que presentemente não têm alojamento ou estão inadequadamente alojados;

...

## **13. Resolução n.º 1991/12<sup>m</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

...

*Reconhecendo* que a prática da desocupação forçada envolve o afastamento involuntário de pessoas, famílias e grupos das suas casas e comunidades, tendo por resultado a destruição das vidas e identidades

<sup>l</sup> Adoptada a 27 de Agosto de 1992.

<sup>m</sup> Adoptada a 26 de Agosto de 1991.

das pessoas em todo o mundo, bem como o aumento do número de pessoas sem abrigo,

...

1. *Chama a atenção* da Comissão dos Direitos Humanos para:

...

b) o facto de a prática da desocupação forçada constituir uma violação grave dos direitos humanos, em particular do direito a uma habitação adequada;

c) a necessidade de adoptar de imediato, a todos os níveis, medidas que visem eliminar a prática da desocupação forçada;

...

3. *Sublinha* a importância de proceder de imediato, após negociações, satisfatórias para todas as partes, com a(s) pessoa(s) ou grupo(s) afectados, à atribuição de uma indemnização adequada e justa e/ou à substituição das suas casas e terras por outras, que correspondam aos desejos e necessidades das pessoas e comunidades que foram obrigadas a sair ou das suas casas e terras ou a quem estas foram arbitrariamente tiradas;

...

#### **14. Resolução n.º 1991/26<sup>n</sup> da Subcomissão para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos**

...

2. *Insta* todos os Estados a adoptarem políticas e uma legislação eficazes que tenham por objectivo assegurar a realização do direito a uma habitação adequada para toda a população, com particular incidência nas pessoas que presentemente não têm alojamento ou estão inadequadamente alojadas;

...

<sup>n</sup> Adoptada a 29 de Agosto de 1991.

## ANEXO III

### SOCIEDADE CIVIL E DESOCUPAÇÕES FORÇADAS

- *Al-Haq* (Campanha Internacional para impedir a Destruição Israelita das Casas Palestinianas nos Territórios Ocupados), PO Box 1413, Ramallah, West Bank, via Israel
- *Asian Coalition for Housing Rights* (Coligação Asiática para os Direitos de Habitação), Po Box 24-74 Klongchan, Bangkok, Bangkok 10240, Tailândia
- Movimento Brasileiro em Defesa da Vida, Caixa Postal n.º 64077, Copacabana, Rio de Janeiro-RJ, Brasil 22012-010
- *Campaign for Bedsit Rights* (Campanha sobre direitos de alojamento em estúdios), 5-15 Cromer Street, London WC1H8LS, Reino Unido
- *Casa y Ciudad* (Casa e Cidade), Calzada de Tlalpan 1025, Col. Americas Unidas, Mexico, D.F., Mexico
- *Centre for Equality Rights in Accommodation* (Centro para Direitos de Igualdade em matéria de Alojamento) (CERA), 517 College st., Suite 408, Toronto M6G 1A8, Canadá
- *Centre on Housing Rights and Evictions* (Centro para Direitos de Habitação e Desocupações) (COHRE), Postbus 15100, 3501 BC, Utrecht, Países Baixos
- *Comité de Refugiados de Guerra de El Chorillo* (Comité dos Refugiados de Guerra de El Chorillo), AP 820123, Zona 2, Panama City, Panamá
- *Committee on the Right to Housing* (CRH) (Comité do Direito à Habitação): Centro de Coordenação, c/o Bandra East Community Centre, 341-A, Siddharth Colony, Bandra (E), Bombay 400 051, Índia

- COPADEBA/*Ciudad Alternativa* (Cidade Alternativa), Calle 14, #3 (altos), Ens Espaillat, Santo Domingo, República Dominicana
- ENDA, Rue Carnot 54, Dakar 3370, Senegal
- Fedevivienda, Avda. (Calle) 40, n.º 15-69, AA 57059, Bogotá, Colômbia
- *Food First International Action Network* (FIAN) (Food – Primeira Rede de Acção Internacional), PO Box 102243, D-6900 Heidelberg, Alemanha
- *Habitat et Participation* (Habitat e Participação), 1, Place du Levant, 1348 Louvain-la-Neuve, Bélgica
- Habitat Coligação Internacional (HIC), Cordobanes n.º 24, Col. San José Insurgentes, Mexico D.F. 03900, México
- Centro para os Direitos de Habitação, 18-C Semira Apts, Juna Avenue, Matina, Davao City 8000, Filipinas
- *Housing Rights Unit* (Sector de Direitos de Habitação) (Advogados especializados em direitos humanos), PO Box 5156, Joanesburgo 2000, África do Sul
- *International Rivers Network*, 1847 Berkeley Way, Berkeley, CA 94703, EUA
- Instituto Mazingira, PO Box 14564, Nairobi, Kénia
- *Movimiento Comunal Nicaragüense* (Movimento Comunal Nicaraguan), Hospital Velez Paiz, 4 cuadras arriba Dpt.º. Belmonte, Managua, Nicarágua
- *Multiple Action Research Group* (Grupo de Investigação e Acção Múltipla), 113-A, Near Asiad Village, New Delhi 110016, Índia

- *Narmada Bachao Andolan*, c/o “Parivatan” Nimkalbar Chambers, Dandia Bazar, Baroda 390 001, Gujarat, Índia
- *National Coalition for Housing Rights* (NCHR) (Coligação Nacional para os Direitos de Habitação), Flat n.º 117, Bldg. N.º 8, 1<sup>st</sup> Floor, Dr. Baliga Nagar, Jasmine Mill Road, Mahim (East) Bombay 400 017, Índia
- *Organization of Civic Rights* (OCR) (Organização dos Direitos Cívicos), PO Box 4787, Durban 4000, África do Sul
- *Planact*, PO Box 93 540, Yeoville 2143, Joanesburgo, África do Sul
- *Probe International*, 225 Brunswick Ave., Toronto, Ont. M5S 25G, Canadá
- *Rooftops International*, 2 Berkeley St., Suite 207, Toronto M5A 2W3, Canadá
- *SAARC Region Anti-Displacement Network* (Região SAARC Rede Anti-deslocação), c/o YUVA, 8 Ground Floor (Mahtre Bldg.), 33L Mughbat Cross Lane, Bombay 400 026, Índia
- *Settlement Watch*, 1747 Connecticut Ave., NW, Washington, DC 20009, USA
- *Society for Community Organization* (SOCO) (Associação para a Organização da Comunidade), 52 Princess Margaret Road, 3<sup>rd</sup> Floor, Kowloon, Hong Kong
- *Unnayan*, 36/1A Garcha Road, Calcutá 700 019, Índia
- Associação dos Pobres da Cidade, 14-A Manhattan St., Cubao, Quezon City, Filipinas

- *Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA)* (Juventude em prol da Unidade e Acção Voluntária), 8 Ground Floor (Mahtre Bldg.), 33L Mugbhat Cross Lane, Bombay 400 026, Índia
- *Zimrights*, PO Box 4111, Harare, Zimbabwe
- *ZWOSAG/LUDC*, PO Box 35 0136, Chilamga, Lusaka, Zâmbia

#### SOCIEDADE CIVIL E DESOCUPAÇÕES FORÇADAS EM PORTUGAL

- APDC – Associação Portuguesa dos Direitos dos Cidadãos, Avenida Almirante Gago Coutinho, 90 – 1700 Lisboa, tel. 218883349
- Associação de Juristas Católicos – Rua Nova de São Mamede, n.º 1 – Lisboa, tel. 213968161
- Associação Guineense de Solidariedade Social – Av. João Paulo II, lote 528, 2.º A – 1900 Lisboa, tel. 218370436, fax 218370287
- Associação O Ninho – Rua Actor Taborda, n.º 30, 3.º Dt.º, 1000 Lisboa
- Associação para a Protecção dos Direitos do Homem da Ordem dos Advogados – Largo de São Domingos, n.º 14, 1.º – 1169-060 Lisboa, tel. 218823550
- Associação Portuguesa das Mulheres Juristas – Rua de São Marçal, 77/79 – 1200 Lisboa
- Cáritas Portuguesa – Estrada do Forte da Ameixoeira, n.º 19 – 1750 Lisboa, tel. 217596046, fax 217596240
- CIVITAS – Associação para a Defesa e Promoção dos Direitos dos Cidadãos, Rua de São Marçal, 77 – 1200 Lisboa

- Conselho Português para os Refugiados – Bairro do Armador – Zona M de Chelas, lote 764, lojas D e E – 1900-864 Lisboa, tel. 218375070, fax 218375072
- Cruz Vermelha Portuguesa – Rua Jardim 9 de Abril, n.º 1 – 1200 Lisboa, tel. 213957262
- IAC – Instituto de Apoio à Criança – Largo da Memória, n.º 14, 1300 Lisboa, tel. 213624318, fax 213624756
- Plataforma de ONG – Rua de São Domingos à Lapa, n.º III, 3.º, 1200 Lisboa
- Plataforma Portuguesa ONGD – Rua Pinheiro Chagas, n.º 77, 2.º Esq., 1069-069 Lisboa, tel. 213551456, fax 213551457
- Pro Dignitate – Fundação de Direitos Humanos – Rua Augusto Rosa, n.º 66, 2.º Dt.º, 1100 Lisboa, tel. 218862250, fax 218862283
- União das Misericórdias Portuguesas – Calçada das Lajes, n.º 12-A – 1900 Lisboa, tel. 218110540/59, fax 218121324
- União das Mutualidades Portuguesas – Rua Domingos Sequeira, n.º 72, 2.º – 1350 Lisboa

*(N.T.: Existem mais ONG em Portugal, a lista não está completa, procurou-se, no entanto, indicar as que se julga lidarem mais de perto com o direito a uma habitação adequada).*

## FICHAS INFORMATIVAS SOBRE DIREITOS HUMANOS

Número:

- 1: Mecanismos de Direitos Humanos
- 2: A Carta Internacional dos Direitos Humanos (Rev. 1)
- 3: Serviços Consultivos e de Assistência Técnica no Domínio dos Direitos Humanos (Rev. 1)
- 4: Métodos de Combate à Tortura
- 5: Programa de Acção para a Segunda Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial
- 6: Desaparecimentos Forçados ou Involuntários
- 7: Procedimentos de Comunicação
- 8: Campanha Mundial de Informação Pública sobre os Direitos Humanos (Rev. 1)
- 9: Os Direitos dos Povos Indígenas (Rev. 1)
- 10: Os Direitos da Criança (Rev. 1)
- 11: Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (Rev. 1)
- 12: O Comité para a Eliminação da Discriminação Racial
- 13: Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos

Número:

- 14: Formas Contemporâneas de Escravidão
- 15: Direitos Cíveis e Políticos: O Comité dos Direitos do Homem
- 16: O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
- 17: O Comité contra a Tortura
- 18: Direitos das Minorias
- 19: Instituições Nacionais para a Promoção e Protecção dos Direitos Humanos
- 20: Direitos Humanos e Refugiados
- 21: O Direito Humano a uma Habitação Condigna
- 22: Discriminação contra as Mulheres: A Convenção e o Comité
- 23: Práticas Tradicionais que Afectam a Saúde das Mulheres e das Crianças
- 24: Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes
- 25: A Desocupação Forçada e os Direitos Humanos
- 26: O Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária

*Edição portuguesa*

Comissão Nacional para as Comemorações do 50.º Aniversário  
da Declaração Universal dos Direitos do Homem  
e Década das Nações Unidas para a Educação  
em matéria de Direitos Humanos

Gabinete de Documentação e Direito Comparado  
Procuradoria-Geral da República  
Rua do Vale de Pereiro, 2  
1269-113 Lisboa  
www.gddc.pt  
direitoshumanos@gddc.pt

*Tradução*

Gabinete de Documentação e Direito Comparado

*Arranjo gráfico*

[Atelier B2]

*Pré-impressão e impressão*

Textype

ISBN

972-8707-5

978-972-8707-5

*Depósito legal*

246 627/06

Março de 2005

*Quaisquer pedidos ou esclarecimentos devem ser dirigidos a:*

OFFICE OF THE  
HIGH COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS  
UNITED NATIONS  
OFFICE AT GENEVA  
8-14 Avenue de la Paix  
1211 Genebra 10, Suíça  
www.unhchr.ch

OFFICE OF THE HIGH  
COMMISSIONER FOR  
HUMAN RIGHTS  
UNITED NATIONS  
OFFICE AT NEW YORK  
New York, NY 10017  
Est. Unidos da América

Edição original  
impressa nas Nações  
Unidas, Genebra  
ISSN 1014-5567  
GE.94-15681  
– Março de 1994 –

