

# COLEÇÃO “CARTILHAS SOBRE DIREITOS HUMANOS”

REALIZAÇÃO: CENTRO DE DIREITOS HUMANOS – CDH

2005



TEMA: MORADIA E DIREITOS HUMANOS

## FICHA TÉCNICA:

**Texto e Pesquisa:** João Paulo Pessoa e Laura Maniero

**Revisão:** Fernando Mussa Abujamra Aith

**Supervisão Acadêmica:** Liliana Lyra Jubilut

**Coordenação:** Joana Zylbersztajn

***A REPRODUÇÃO PARCIAL OU TOTAL DESTA MATERIAL É  
AUTORIZADA, DESDE QUE A FONTE SEJA DEVIDAMENTE CITADA***

CDH: R. Araújo, 124, 3º andar – Vila Buarque - São Paulo / SP – (11) 3120-2890  
[www.cdh.org.br](http://www.cdh.org.br)

## ÍNDICE

	PÁG.
1. Apresentação .....	02
2. Introdução .....	03
3. Direito à Moradia e Direitos Humanos .....	05
4. Direito à Moradia na Legislação Brasileira.....	08
5. Direito à Moradia e Convenções Internacionais.....	18
6. Órgãos Responsáveis pela Defesa do Direito à Moradia e Programas de Auxílio .....	21
7. Direito à Moradia e a Sociedade Civil .....	36
8. Informações Úteis.....	40
9. Bibliografia .....	43

## 1. APRESENTAÇÃO

Divulgar os direitos humanos a todos, de forma acessível, didática e abordada de forma específica em cada um dos temas selecionados. Esta é a proposta desta série de cartilhas temáticas produzidas pelo ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS – ADVOCACIA UNIVERSITÁRIA, projeto do CENTRO DE DIREITOS HUMANOS.

Elaborado por estudantes de direito que participam de um grupo de estudos sobre direitos humanos, este material é o resultado dos trabalhos dos futuros profissionais da área jurídica, os quais, atualmente, participam deste projeto de capacitação para advogar pelos direitos humanos.

Além das finalidades de divulgação dos direitos para a população leiga, este trabalho também tem o intuito acadêmico de preparar os estudantes de direito para defender os direitos humanos, fornecer relatos sobre as ações que estão sendo realizadas pelo poder público e pela sociedade civil para a promoção desses direitos e, por fim, estudar os instrumentos de defesa dos direitos, uma vez constatada as suas violações.

Conhecendo a legislação, os órgãos responsáveis e as ações que estão sendo realizadas para a defesa dos direitos humanos, acredita-se que esses estudantes serão capazes de analisar as deficiências do nosso sistema, propondo mudanças e lutando, em suas futuras carreiras profissionais, pela sua efetivação.

## 2. INTRODUÇÃO

O tema Moradia, assim como todos os outros desta série de cartilhas, é de extrema importância do ponto de vista da proteção dos direitos humanos. Ao ser feito um estudo das cidades brasileiras e um diagnóstico da situação atual da moradia, abrangendo de forma integrada os problemas existentes, pode-se verificar o desrespeito a esse direito fundamental. É necessário incentivar o debate, apresentar e trazer ao conhecimento das pessoas as possibilidades viáveis de solução do problema habitacional brasileiro, bem como esclarecer quais são os órgãos e agentes responsáveis pela condução da política urbana, até para que a população possa se mobilizar para cobrar resultados.

É essencialmente a isto que o presente trabalho se propõe. Assim, o estudo se inicia com uma breve análise histórica da situação habitacional do país até chegar nos dias de hoje. Após isso, segue a apresentação da legislação (nacional e internacional) que diz respeito ao tema da moradia. Nesse ponto, são enfatizados os novos instrumentos jurídicos existentes e as conseqüentes novas possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade.

Além disso, a cartilha procura apresentar, de forma sucinta e clara, os órgãos que, nos âmbitos federal, estadual e municipal, são responsáveis pela elaboração e efetiva implementação da política urbana e habitacional. Foca-se, aqui, no (novo) Ministério das Cidades e nas Conferências das Cidades. Nesse ponto apresentamos também alguns programas e projetos, desenvolvidos pelos governos estaduais e municipais, que visam reduzir os problemas de falta de habitação (em relação à quantidade e à qualidade), sofridos pela população brasileira. Com isso, é possível que a população saiba de quem e o que exigir com relação à concretização do direito à moradia.

Posteriormente, a cartilha aborda a questão do papel da sociedade na promoção do direito à moradia. Enfatiza-se a importância fundamental das ONGS e movimentos populares organizados para a mobilização e articulação da população para os debates e discussões na busca de novas soluções. Estas iniciativas também são importantes para a própria efetivação das soluções encontradas (isoladamente ou em parcerias com o poder público) e mesmo para a fiscalização das ações dos agentes públicos.

Este mesmo capítulo refere-se também a algumas entidades que, de alguma forma, atuam no movimento de moradia. Procura-se, com isso, trazer ao conhecimento da população a existência desse tipo de mobilização na sociedade civil, estimulando o seu interesse e a sua participação em movimentos organizados.

As ações jurídicas que tratam da moradia como um direito humano fundamental são ainda bastante insuficientes. Isso se dá pois os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade<sup>1</sup> são recentes. Espera-se, contudo, que num futuro próximo essas ações sejam mais difundidas e articuladas entre si. Espera-se também que as decisões dos tribunais caminhem sempre no sentido

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Cidade é uma lei federal, que será abordada adiante nesta cartilha.

da proteção dos direitos humanos, promovendo a criação de jurisprudência<sup>2</sup> no assunto e, acima de tudo, provendo acesso à moradia digna àqueles que precisem.

Por fim, há algumas informações úteis aos leitores, como os endereços e telefones das sedes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil responsáveis pela promoção do direito à moradia e pela realização de projetos. Esperamos que este trabalho possa contribuir para difundir informações e incentivar a população a se organizar para a defesa de um direito essencial à dignidade de qualquer ser humano, o direito à moradia.

---

<sup>2</sup> Conjunto de soluções dadas às questões de direito pelos Tribunais.

### 3. DIREITO À MORADIA E DIREITOS HUMANOS

O direito à moradia, que ao longo de muitas décadas, tornou-se uma questão mundial, encontra no Brasil situação especialmente grave. O processo histórico de urbanização no país, levou as cidades brasileiras a uma situação insustentável, caracterizada pela desigualdade e exclusão territorial.

Nesse sentido, observa-se atualmente a existência da “cidade legal”, regularizada, e da “cidade ilegal”<sup>3</sup>, sem planejamento e excluída de investimentos. Essa realidade, como um produto do jogo econômico de especulação imobiliária<sup>4</sup>, transformou a moradia, um bem essencial à dignidade de todo ser humano, em simples mercadoria, passível de ser adquirida somente por aqueles que historicamente controlam o poder econômico.

Assim, a população de baixa renda foi gradativamente sendo excluída e “empurrada” para as áreas periféricas da cidade, de modo a serem submetidas a condições precárias de moradia, habitando muitas vezes em encostas de morros, margens de rios, várzeas, áreas de proteção ambiental, enfim, todas as regiões ignoradas pelo mercado imobiliário. Não bastasse o fator social dessa questão, deve-se enfatizar também os enormes prejuízos ambientais e urbanos ocasionados por essa situação, uma vez que o alojamento de pessoas nessas áreas é responsável por enchentes, desmoronamentos, poluição, desmatamentos, além, claro, de originar epidemias, violência urbana e outros males.

Outro aspecto crucial no estudo do direito à moradia envolve o entendimento da importância da moradia, principalmente a habitação própria e regular, na vida das pessoas, devendo-se conhecer todas as esferas nas quais ela exerce um papel dignificante essencial.

De uma forma geral, pode-se dizer que a grande maioria da população baseia quase todas as esferas da sua vida no fato de possuir ou não uma residência fixa. Estudos de um importante pesquisador, Boaventura de Souza Santos<sup>5</sup>, mostram que moradores de favelas, que se encontram em situação irregular na ocupação do solo, tendem a considerar-se também “irregulares” como pessoas. Isso faz com que evitem qualquer tipo de contato com o poder público, deixando de chamar a polícia para resolver conflitos ou reclamar a políticos sobre a falta de água encanada ou rede de esgotos, por exemplo. Isso ocorre pois os moradores não têm a intenção de “chamar atenção” para a questão da irregularidade de suas moradias, fazendo com que essas pessoas vivam totalmente alienados da vida “dentro do Estado”, sendo privados de uma enorme gama de direitos sociais e civis.

---

<sup>3</sup> Cidade legal: É o espaço urbanístico reconhecido juridicamente pelo Estado, inserido dentro de uma estrutura legal que o aceite como válido. É, também, o espaço que recebe investimentos de infra-estrutura como saneamento básico, áreas de lazer, iluminação, escolas, vias públicas, etc.

<sup>4</sup> Compra e venda de imóveis visando lucros altos e rápidos.

<sup>5</sup> Boaventura de Souza Santos. “Notas sobre a história jurídico social e Pasárgada” *in* Sociologia Jurídica, Cláudio Souto e Joaquim Falcão (orgs.). São Paulo: Pioneira: 1980.

Além disso, existe o fato de que grande parte das relações jurídicas das quais depende a vida das pessoas é baseada em suas moradias, como é o caso da possibilidade de abertura de crediários e de contas em bancos, por exemplo. Por fim, irregularidade na moradia é um problema que gera muitas outras dificuldades, incluindo a ausência de investimento e políticas públicas<sup>6</sup>. Por isso, loteamentos irregulares, na maioria das vezes, não recebem planejamento urbanístico e infra-estrutura urbana; as ruas são irregulares, muito estreitas e não asfaltadas, a numeração das casas é completamente informal e desorganizada, as redes de transporte raramente atingem essas regiões de forma completa, os estabelecimentos comerciais crescem de forma também irregular e desordenada, a questão ambiental é deixada de lado, enfim, ocorre uma série de problemas que dificultam a vida das pessoas e ocasionam prejuízos ambientais.

Esse quadro, que evidencia a grande importância que tem a moradia na vida de todo brasileiro, somado à situação atual de desigualdade e exclusão territorial verificada nas cidades brasileiras, mostra como é preocupante o histórico desrespeito ao direito à moradia.

Sendo papel essencial dos direitos humanos a valorização extrema da dignidade humana, pode-se dizer que o respeito e a promoção do direito à moradia devem ser encarados como prioridade, junto aos outros direitos considerados fundamentais, não só pelas autoridades públicas, mas pela sociedade como um todo.

A Constituição Federal (CF)<sup>7</sup> vem a ser o instrumento mais importante do país na efetivação dos direitos humanos, com a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária, eliminando as desigualdades sociais (arts. 1º, III e 3º, I e III, C.F.). Nesse contexto, inclui-se o acesso à moradia fixa e regular para todos, o qual é um direito expressamente protegido pela CF como um direito social (art. 6º, C.F.).

É importante lembrar que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal integram o capítulo reservado à Política Urbana e mencionam os objetivos da política urbana municipal (com destaque para o plano diretor), a função social da propriedade, as formas de penalizações cabíveis ao proprietário que não cumpre essa função, bem como disciplinam o instrumento do usucapião (que será explicado adiante).

Além disso, declarações e convenções internacionais ratificadas (aceitas) pelo Brasil, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração do Progresso e Desenvolvimento Social (1969), a Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), a Agenda 21 (1992), a Agenda Habitat (1996), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Internacional Sobre Todas as Formas de Discriminação (1965) e a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) também incluem o direito à moradia como um direito humano fundamental a ser perseguido por todos.

---

<sup>6</sup> Políticas realizadas pelo Poder Público a fim de melhorar as condições de determinada situação social.

<sup>7</sup> Constituição Federal é a lei máxima do Brasil, que dispõe sobre as normas mais importantes, que devem ser seguidas por todas as outras leis do país.

Com a ratificação desses tratados, o Brasil reconhece o direito à moradia como um direito de toda pessoa humana, assumindo responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e tornar concreto esse direito. Assim, no caso das declarações, essas responsabilidades resultam em compromissos éticos e políticos e no caso das convenções, tratados e pactos, elas originam deveres e obrigações legais (art. 5º § 2º, C.F.).

O direito à moradia é tratado como um direito social pela nossa Constituição Federal. Assim, para que ele seja realizado, é imprescindível uma atuação positiva do Estado. Por esse motivo, a efetivação desse direito depende de programas eficientes e esforços políticos que visem sua realização.

Assim, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional é um grande avanço, mas depende de mais esforços para que seja finalmente efetivado (realizado). Por isso, instrumentos de maior alcance prático, dentre os quais se destaca o Estatuto da Cidade, estão sendo criados para que o direito à moradia possa ser efetivamente garantido. Assim, como se verá de forma mais detalhada adiante, a nossa Constituição atual, de forma articulada com expressiva legislação infraconstitucional, procura prover a fundamentação legal necessária, em formato de garantias concretas, para a defesa do direito à moradia.

Vale dizer ainda que o direito à moradia constitui parte do que se convencionou chamar direito à cidade. O direito à cidade, entendido como direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao trânsito e mobilidade segura, à infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, aos meios de acesso à renda, educação, saúde, cultura, lazer, trabalho etc, quando efetivamente assegurado, é importante fator de inclusão social.

Assim, sendo o direito à moradia (e à cidade) um direito humano e estando ele positivado<sup>8</sup> na legislação nacional e internacional, cumpre a todos zelar pela sua efetivação. Governantes e sociedade civil devem se articular na busca por soluções. Mobilização é a palavra chave; cada um deve fazer sua parte para a realização dos direitos humanos.

---

<sup>8</sup> Um direito é positivado quando é reconhecido pela legislação escrita



## 4. DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

### I - CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

A Constituição Federal de 1988 incluiu no seu texto um capítulo específico sobre a política urbana (artigos 182 e 183), que estabelece diversos instrumentos para a efetivação do direito a uma cidade saudável, do direito à moradia, da defesa da função social da cidade, da função social da propriedade. Mais tarde, em 2001, esses artigos foram regulamentados<sup>9</sup> pelo Estatuto da Cidade (que será analisado adiante).

Por meio da Emenda Constitucional<sup>10</sup> nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, o direito à moradia passou a compor o artigo 6º da Constituição, sendo reconhecido como um direito social fundamental. Sabemos que a moradia é fundamental para o desenvolvimento sadio de qualquer pessoa, e mais do que isso, para o desenvolvimento pleno da nossa dignidade. Assim, é necessário que além do reconhecimento, o direito à moradia ganhe também garantias efetivas, que visem o fim da exclusão social. Algumas dessas garantias já podem ser vistas no Estatuto da Cidade, como os instrumentos da política urbana.

**Art. 6º** - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

<sup>9</sup> Concretizados em outra lei mais específica

<sup>10</sup> Reforma da Constituição

**Art. 183º** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua própria moradia ou de sua família, adquirir-lhe-à o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.  
§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.  
§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.  
§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

## **II - ESTATUTO DA CIDADE**

(Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001)

Após 10 anos de discussões e elaborações, entrou em vigor em 10 de julho de 2001 o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esta lei estabelece diretrizes gerais da política urbana; fornece instrumentos da política urbana (que são garantias para atingir o pleno desenvolvimento sustentável da cidade) e, conseqüentemente, do direito à moradia.

### **1. Diretrizes Gerais**

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

- Oferta de equipamentos urbanos e comunitários<sup>11</sup>, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a especulação de imóvel urbano, que resulte

---

<sup>11</sup> Instrumentos de melhoria das cidades

na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas etc.

- Justa distribuição dos benefícios e restrições decorrentes do processo de urbanização;

- Adequação dos benefícios de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e o aproveitamento dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

- Regularização fundiária<sup>12</sup> e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação (construção), consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

- Simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias<sup>13</sup>, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

### **Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:**

- promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

## **2. Instrumentos da Política Urbana**

Instrumentos da política urbana são aqueles que propiciam os meios necessários para a existência de uma cidade plenamente desenvolvida, buscando a igualdade de oportunidades e a justiça social. Eles permitem um espaço urbano saudável, que proporcione o bem-estar coletivo, a segurança, e o equilíbrio ambiental.

Para que o direito à moradia se torne algo concreto na vida da maioria da população, o Estatuto da Cidade disponibiliza, entre outros, os seguintes instrumentos: o Plano Diretor, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, o IPTU progressivo no tempo, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, entre outros.

---

<sup>12</sup> Regularização de terrenos, normalmente rurais.

<sup>13</sup> O parcelamento do solo se refere aos loteamentos, desmembramentos e regularizações de terrenos. Uso e ocupação do solo se referem às formas de aproveitamento de determinado terreno e as normas edilícias são as normas a serem seguidas no momento de construir algo.

## **2.1. Plano Diretor**

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Ele é parte integrante do processo de planejamento municipal. (Estatuto da Cidade, art. 40). É o conjunto de princípios e regras que orientarão a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano.

O território do Município deverá ser englobado no Plano Diretor como um todo. No seu processo de elaboração e fiscalização de sua implementação é essencial a participação da população, de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, devendo ser públicos todos os documentos e informações produzidas.

Este instrumento é obrigatório para cidades: a) com mais de vinte mil habitantes; b) localizadas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) pertencentes a áreas de especial interesse turístico; d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

É indiscutível a importância do Plano Diretor na efetivação do direito à moradia, já que é ele o responsável por definir as ações do Município referente à política urbana. Dessa forma, é essencial que as associações e os movimentos populares acompanhem a elaboração e gestão das decisões do Plano Diretor, principalmente no que se refere a programas habitacionais.

## **2.2. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

As ZEIS são um dos mecanismos de regularização fundiária, que consistem em áreas especialmente destinadas à produção e manutenção de habitação de interesse social. Essas zonas têm por objetivo incorporar os espaços urbanos clandestinos – favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e cortiços – à “cidade legal”. As ZEIS permitem a inclusão de parcelas marginalizadas das cidades, a introdução de serviços e infra-estrutura nos locais que eram clandestinos, e o aumento da participação popular nos investimentos públicos em urbanização.

Para que essas Zonas Especiais de Interesse Social sejam criadas é necessária a iniciativa da Prefeitura. Os movimentos populares devem pressionar os vereadores e a Secretaria da Habitação para que um projeto relacionado às ZEIS seja criado, e o Estatuto da Cidade cumprido.

## **2.3. Usucapião Especial de Imóvel Urbano**

Este instrumento é um dos mais importantes para quem quer ver seu direito à moradia efetivado, já que ele é responsável por fornecer o título de propriedade. O Usucapião Especial de Imóvel Urbano confere um fim social para os imóveis urbanos *privados*, já que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião.

Trata-se de um instrumento de regularização fundiária. É uma forma de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor<sup>14</sup>, que ocupa áreas de terra sem oposição (isto é, sem ninguém ter reivindicado a posse), pelo prazo de 5 (cinco) anos. A aquisição do título de domínio só se efetua com a declaração de sentença (decisão) pelo juiz. Esta servirá como título (documento) para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Este registro será gratuito.

O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Só poderá ser titular aquele que não for proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Este instrumento é dividido em dois tipos: usucapião especial de imóvel urbano *individual*, quando pedido individualmente por cada morador, e usucapião especial de imóvel urbano *coletivo*, quando pedido conjuntamente pela comunidade. Para reivindicar o direito ao Usucapião Especial de Imóvel Urbano é necessário que os interessados entrem com uma ação judicial. Para isso, a Prefeitura deve fornecer advogados gratuitamente através da Assistência Jurídica Gratuita (cumpridos os requisitos apresentados em capítulo posterior). Na ação de usucapião especial urbano é obrigatória a intervenção do Ministério Público como fiscal da lei, observando se todos os procedimentos da ação estão sendo cumpridos. Podem requerer a Ação de Usucapião Especial Urbano as seguintes pessoas:

- o possuidor, sozinho ou em litisconsórcio<sup>15</sup>;
- os possuidores, em estado de composesse<sup>16</sup>;
- a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, isto é, devidamente registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, expressamente autorizada pelos representados.

### Usucapião Especial de Imóvel Urbano Individual

#### **Requisitos:**

- posse de área ou edificação urbana de **até** 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados),
- estar na ocupação por, no mínimo, 5 (cinco) anos,
- estar na ocupação sem interrupção e sem ninguém ter reivindicado a posse,
- a ocupação deve ser utilizada para sua moradia ou de sua família,
- não ser proprietário de outro imóvel.

---

<sup>14</sup> Aquele que tem a posse do bem, mas não a propriedade.

<sup>15</sup> Quando mais de uma pessoa estiver na posse do mesmo imóvel

<sup>16</sup> Quando o pedido é feito em conjunto pelos possuidores

Não será reconhecido mais de uma vez o direito de usucapião urbano individual ao mesmo possuidor.

### Usucapião Especial de Imóvel Urbano Coletivo

#### **Requisitos:**

- área urbana com **mais** de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados),
- ocupada por população de baixa renda para sua moradia,
- estar na ocupação, por mínimo, 5 (cinco anos),
- estar na ocupação sem interrupção e sem ninguém ter reivindicado a posse,
- impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor,
- os possuidores não podem ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

O usucapião especial de imóvel urbano coletivo é essencial para a regularização fundiária de favelas, conjuntos habitacionais invadidos, cortiços, e loteamentos irregulares situados em áreas privadas. Nessas formas de habitação encontram-se milhões de brasileiros, que vivem coletivamente, sendo difícil diferenciar a área ocupada por cada um. Por isso, na sentença, o juiz atribuirá divisão igual de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. Porém, se os condôminos tiverem estabelecido divisões diferenciadas através de acordo escrito, o juiz atribuirá as divisões conforme o acordo.

Na sentença, será constituído um condomínio<sup>17</sup> especial, que não poderá ser dividido nem extinto, a não ser que após execução de urbanização (saneamento básico, construção de vias públicas, etc.) no mínimo dois terços dos condôminos tomem decisão favorável às alterações. Por exemplo, um grupo de 30 pessoas que entrou com o pedido de usucapião, após a sentença, irá fazer parte de um condomínio formado por 30 lotes. Para que houvesse uma decisão favorável seriam necessários no mínimo 20 votos a favor, ou seja, dois terços. Cada pessoa proprietária de um lote pode ser chamada de condômino, pois faz parte do condomínio. As decisões relativas à administração serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

No caso do usucapião urbano coletivo, o possuidor pode contar o tempo de posse do seu de quem ocupava o imóvel anteriormente, contanto que ambas as posses sejam contínuas, para cumprir o prazo de cinco anos exigido pelo Estatuto da Cidade.

---

<sup>17</sup> O condomínio é formado por várias pessoas que são “donas” de uma mesma propriedade. Também pode ser considerado o conjunto de habitações, de vários donos.

### **Como provar que se está estabelecido(a) na ocupação por cinco anos ou mais?**

É necessário a apresentação do maior número possível dos seguintes documentos:

- conta de água,
- conta de luz,
- carnês de pagamento (por exemplo: prestações de televisão, geladeira, móveis),
- fotos antigas da casa com mais de cinco anos,
- certidão de nascimento dos filhos com mais de cinco anos,
- certidão de casamento que aconteceu há mais de cinco anos,
- carteira de vacinação dos filhos que têm mais de cinco anos,
- matrícula dos filhos na escola que fica dentro do bairro,
- documentos médicos do posto de saúde que fica dentro do bairro ou nos arredores, por exemplo, receita médica, ficha de acompanhamento.

#### **2.4. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia**

A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001, regulamentou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, criada pelo Estatuto da Cidade. Através deste instrumento é possível a regularização fundiária dos imóveis *públicos*, que até 30 de junho de 2001 estivessem ocupados por mais de cinco anos por população de baixa renda. Dessa forma, como não é possível o usucapião de imóveis públicos, o Estado fornece a concessão de uso, ou seja, permite que determinados imóveis públicos urbanos sejam ocupados pela população de baixa renda, garantindo uma destinação social para estes imóveis.

Este instrumento é dividido da mesma forma que o usucapião urbano, em dois tipos: concessão *individual* de uso especial para fins de moradia, quando pedida individualmente por cada morador, e concessão *coletiva* de uso especial para fins de moradia, quando pedida conjuntamente pela comunidade. Os requisitos e restrições para aplicação dos dois tipos de concessão de uso especial para fins de moradia são os mesmos usados para o usucapião especial de imóvel urbano, com uma única diferença:

- na concessão, o imóvel urbano público tem que ter sido ocupado por no mínimo cinco anos até 30 de junho de 2001.

Quando a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de concessão de uso especial em outro local (diferente daquele que estava ocupando).

**O título de concessão de uso especial para fins de moradia pode ser obtido das seguintes formas:**

a) Por meio de pedido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública<sup>18</sup>. No caso de imóveis públicos federais, o pedido deve ser encaminhado para o órgão federal responsável pelo patrimônio da União – o Setor de Patrimônio da União (SPU). Se for imóvel público estadual deverá ser dirigido ao órgão estadual competente pelo patrimônio do Estado, e se for imóvel público municipal para o órgão municipal competente pelo patrimônio do Município ou pela gestão da política habitacional.

A Administração Pública terá o prazo de 12 meses para decidir sobre o pedido, contado da data do seu protocolo (entrada do pedido no Departamento Patrimonial).

b) Em caso de recusa ou omissão da Administração Pública, pode ser obtido pela via judicial (ação judicial – apresentada a um juiz).

O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

**Extingue-se o direito à concessão de uso especial para fins de moradia quando:**

- o concessionário, aquele que possui o título de concessão de uso, der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família, ou

- o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Ao ser extinto este direito, o concessionário perde o título de concessão de uso, não podendo mais residir no local. Se permanecer, estará em situação de clandestinidade, podendo ser despejado do local.

**IMPORTANTE:**

Fica a critério do Poder Público competente dar autorização de uso especial para fins de moradia quando o imóvel público ocupado for um comércio. Para isso, o imóvel deve localizar-se em áreas públicas que foram ocupadas de forma coletiva pela população de baixa renda, e ser usado também para moradia. Por exemplo, uma família que mora num sobrado onde na parte de cima é a casa e na parte de baixo funciona uma papelaria.

**2.5. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios**

A Administração Pública obriga o proprietário a cumprir a função social da propriedade, já que ele deve utilizar o imóvel para alguma finalidade. Para isso, o Poder Público estabelece que o proprietário deve usar a propriedade,

---

<sup>18</sup> Administração Pública se refere ao poder executivo de cada esfera de poder público – municipal, estadual ou federal.



edificar (construir) ou parcelar (forma de ocupação do terreno). Considera-se sub-utilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação decorrente.

Para que os instrumentos de “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” sejam aplicados, é necessário que uma lei municipal específica determine as condições (formas de uso, de ocupação, e atividades) e os prazos a serem cumpridos. As áreas afetadas são determinadas pelo Plano Diretor, atendendo às exigências da função social da propriedade.

Assim, é permitido que o Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exija do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento. Isso ocorre em caso de propriedade não edificada, subutilizada ou não utilizada. Se o proprietário não regularizar a situação, o Poder Público pode então promover o *parcelamento ou edificação compulsórios*; (Constituição Federal, Art. 182, §4º, II)

## 2.6. IPTU Progressivo no Tempo

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos para implementação do parcelamento, da edificação ou da utilização do imóvel, o Município pode aplicar o imposto sobre a propriedade predial e territorial (IPTU) progressivo no tempo. Para isso aumentará a alíquota – porcentagem utilizada no cálculo do imposto - pelo prazo de cinco anos consecutivos.

O Estatuto da Cidade determina que uma lei específica deve fixar o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano. Este valor não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a possibilidade de desapropriação<sup>19</sup> do imóvel pelo Município, com pagamento em títulos da dívida pública<sup>20</sup>.

É proibida a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva, ou seja, não é possível a permissão para o “não pagamento” nem o perdão de dívida relativo ao IPTU progressivo no tempo. Dessa forma, evita-se que um proprietário que não esteja cumprindo com a função social da propriedade seja beneficiado com a isenção ou anistia sobre o imposto referente à propriedade urbana.

Assim, é permitido que poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exija do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento. Isso ocorre em casos de propriedade não edificada, subutilizada ou não utilizada. Se o proprietário não regularizar a situação o Poder Público pode cobrar *imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*; (Constituição Federal, Art. 182, §4º, II).

---

<sup>19</sup> A desapropriação ocorre em alguns casos previstos em lei, incluindo as hipóteses em que a propriedade não cumpre sua função social.

<sup>20</sup> Documento que representa um valor certo a receber, de uma dívida.

## **2.7. Assistência Técnica e Jurídica Gratuita**

O Estado deve garantir por meio da Defensoria Pública, assistência jurídica gratuita para a população que não possui recursos suficientes para financiar o serviço de um advogado. No Estado de São Paulo, a Defensoria Pública ainda não foi implementada. Por esse motivo, quem realiza esse serviço no estado é a Procuradoria de Assistência Judiciária (P.A.J.), órgão da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. A P.A.J. realiza convênios com Faculdades de Direito, com a OAB, e outras entidades.

É concedida a gratuidade de custas do registro do imóvel para quem não possa pagar esse valor. Ou seja, não há custo para registro de título de domínio<sup>21</sup> nos termos da sentença judicial.

---

<sup>21</sup> Documento que garante o domínio sobre o imóvel

## 5. DIREITO À MORADIA NAS DECLARAÇÕES, AGENDAS, CONVENÇÕES E PACTOS INTERNACIONAIS

No plano internacional, tratados e declarações sobre direitos humanos são assinados por países, que se comprometem a executar metas estabelecidas em comum acordo. Isso fortalece a cooperação internacional a favor da aplicação dos direitos fundamentais dos seres humanos. Dentre estes direitos fundamentais destacamos o direito à moradia, que há muito tempo tem integrado os acordos internacionais.

Os tratados dos quais o Brasil é parte valem em nosso território como se fizessem parte da nossa legislação, devendo, portanto, ser rigorosamente cumpridos, conforme o art. 5º § 2º da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

### **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**

Adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

Art. 25	Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, (...).
---------	---

### **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**

A Assembléia Geral das Nações Unidas adotou este pacto por meio da Resolução 2200 em 16/12/1966. O Brasil oficializou este pacto através do Decreto 591 de 06/07/1992.

Art. 11	Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como um melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento
---------	---

### **Declaração de Progresso e Desenvolvimento Social (1969)**

Proclamada (anunciada) pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

Art. 11 (f)	O progresso e o desenvolvimento social devem ter como metas a provisão para todos, em particular para as pessoas dos grupos de baixa renda e famílias grandes, de moradia adequada e serviços comunitários
-------------	--

### **Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976)**

Adotada pela 1ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos.

Seção III, Cap II, Art. 3º	Habitação adequada e serviços são um direito humano básico, pelo qual coloca como obrigação dos governos assegurar a realização destes para todas as pessoas, começando com assistência direta para os menos favorecidos através de programas de ajuda mútua e de ações comunitárias. (...)
----------------------------	---

### **Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)**

Adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

Art. 8º	Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e deverão assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, moradia, emprego e distribuição eqüitativa de renda
---------	--

### **Agenda 21 (1992)**

Adotada durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro.

Cap 7, item 6	O acesso a uma habitação sadia e segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações nacionais e internacionais. (...) O direito à moradia é um direito humano básico, que está inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e estima que pelo menos um bilhão de pessoas não têm acesso a uma habitação sadia e segura
---------------	---

### **Agenda HABITAT (junho de 1996)**

Resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada na cidade de Istambul.

Parágrafo 26	Nós nos comprometemos com a meta de melhorar as condições de vida e de trabalho numa base sustentável e eqüitativa, pelo qual todos terão adequada habitação sadia, segura, protegida, acessível, e disponível e que inclui serviços básicos, facilidades e amenidades, e o gozo de liberdade frente a discriminações de moradia e segurança legal de posse (....)
Parágrafo 61	“(...)Todos os governos, sem exceção, têm responsabilidade no setor de habitação, como por exemplo através da criação de ministérios de moradia ou agências, através da alocação de fundos para o setor de moradia e por suas políticas, programas e projetos.(...) Os governos devem adotar ações apropriadas para promover, proteger e assegurar a plena e progressiva realização do direito à moradia

## 6. ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA DEFESA DO DIREITO À MORADIA E PROGRAMAS DE AUXÍLIO

*Para contatos ver capítulo “informações úteis”*

A promoção do direito constitucional à moradia engloba diversas áreas de atuação. Inclui, assim, a realização de investimentos em programas habitacionais que promovam a construção de moradias populares, a regularização dos assentamentos, loteamentos, conjuntos habitacionais e ocupações informais já existentes, assim como as desapropriações de prédios particulares e utilização de prédios públicos subutilizados para o fim de moradia popular, entre outros.

Além disso, a regularização jurídica deve ser implementada sempre de forma conjunta com a regularização urbanística da área, a promoção do saneamento ambiental, o incremento da mobilidade urbana e a erradicação dos riscos, sempre com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, pode-se dizer que compete a diversos atores a responsabilidade pela promoção do direito à moradia; destaca-se a Administração Federal, Estadual e Municipal com todos os seus órgãos específicos. Paralelamente, ainda, pode-se citar órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Setor Privado, os moradores e suas associações, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais (ONGS).

Os moradores, associações de bairro e ONG's compõe a chamada sociedade civil organizada e serão estudados em capítulo específico. Neste capítulo teremos a explicação do papel e função dos demais atores apresentados.

### 6.1. ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

#### **Ministério das Cidades**

Este órgão tem como missão garantir a todos o direito à cidade, entendido este como o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à terra urbanizada, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos<sup>22</sup> de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação. Para a realização dessa missão, faz-se necessária a formulação de uma Política de Desenvolvimento Urbano, a qual deve respeitar os direitos humanos relacionados à vida urbana, de forma sustentável para as gerações presentes e futuras.

---

<sup>22</sup> Instrumentos para melhoria das condições de vida nas cidades

A atual Política de Desenvolvimento Urbano adota o princípio da função social da propriedade e da cidade, além de valorizar a gestão democrática e o controle social. Isto quer dizer que o interesse comum deve prevalecer sobre o direito individual de propriedade; em complemento, a gestão da cidade deve se dar de forma democrática e descentralizada, permitindo o acesso à informação e participação da população nos processos de formulação, implementação e avaliação da política urbana. Além disso, a cidade deve buscar se auto-sustentar ambiental e financeiramente e deve visar à redução das desigualdades, à inclusão social e à melhora na qualidade de vida da população de baixa renda.

A Política Urbana atua de forma articulada com as políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, renda e de desenvolvimento econômico do país. Também há a promoção do direito à cidade e à moradia em harmonia com a inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais, garantindo cada vez menor concentração de renda e cada vez maior crescimento sustentável.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano se divide em várias ramificações, a saber: Política Fundiária, Política de Habitação, Política de Saneamento Ambiental e Política de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana. Elas devem atuar de forma integrada, sendo a Política Nacional de Habitação a que mais diretamente se relaciona com a questão quantitativa da moradia no país. Ela objetiva, de forma geral, promover:

a) a redução do déficit, ou seja, da carência habitacional (qualitativa e quantitativa);

b) o acesso universal ao saneamento ambiental (que inclui o abastecimento de água em boas condições, a coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos, o controle de transmissores de doenças, o estímulo à coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos etc);

c) a ampliação da mobilidade urbana com segurança (com a priorização dos transportes coletivos e dos não-motorizados);

d) a qualidade ambiental urbana (por meio do estímulo ao equilíbrio entre áreas verdes e construídas, principalmente nos locais mais precários e vulneráveis);

e) o planejamento e gestão territorial (através da elaboração e implementação de planos diretores);

f) o apoio à formação de cooperativas e associações comunitárias de auto-gestão na implementação de programas e projetos;

g) o incentivo à ONGS, universidades, institutos de pesquisa, sindicatos e outras representações a participar da construção das cidades;

h) a democratização do acesso à informação;

i) a geração de emprego, trabalho e renda (através da articulação das políticas urbana e de geração de emprego, trabalho e renda, visando à inclusão social).

## **Conferência Nacional das Cidades**

Para que os objetivos citados acima possam se concretizar, há a necessidade de constantes discussões e debates em torno das questões principais que envolvem as cidades. Assim, todos os setores interessados da sociedade devem buscar as melhores soluções para o desafio urbano. Por esse motivo, o Ministério das Cidades se propôs a promover uma Conferência Nacional das Cidades. Esta Conferência seria realizada depois das conferências estaduais e municipais, as quais seriam fóruns permanentes de discussão e avaliação das políticas do Ministério das Cidades. A Conferência Nacional serviria ao objetivo de promover a participação de toda a população interessada (setores produtivos, ONGs, universidades etc.) na elaboração da política urbana a ser adotada nacionalmente pelos governantes.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades, que ocorreu de 23 a 26 de outubro de 2003, teve como lema: “Cidade para Todos” e tema: “Construindo uma política democrática e integrada para as Cidades”. Sua finalidade foi criar um centro de discussões e elaboração de soluções para os já citados problemas das cidades brasileiras, com destaque para as questões de moradia, saneamento ambiental e transportes. Tal Conferência foi realizada depois de algumas Conferências Estaduais e Municipais; no entanto, estas não se deram em todos os Estados e Municípios da Federação.

Pode-se dizer que teve grande êxito essa 1ª Conferência; contando com a participação de significativa parcela da sociedade, houve debates, articulações, acordos, desacordos, reuniões, encaminhamento de propostas e votações. Ao todo, participaram da Conferência 999 administradores públicos e legisladores, 626 militantes de movimentos populares e sociais, 251 representantes de entidades sindicais de trabalhadores, 248 representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, 193 delegados de ONG’s e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 193 representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano. Foram votadas mais de 1.200 propostas vindas das conferências estaduais e municipais, além das muitas produzidas na própria Conferência Nacional. Finalmente, a Conferência estabeleceu competências e atribuições (divisões de tarefas) e elegeu o Conselho Nacional das Cidades. Mostrou-se, portanto, um novo e importante instrumento de defesa do direito à moradia e à cidade como um todo.

## **Conselho Nacional das Cidades**

O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado<sup>23</sup> que se constitui por representantes do Poder Público e da sociedade civil. Integrante da estrutura do Ministério das Cidades, é órgão permanente, deliberativo (que toma decisões) e fiscalizador e tem por função estudar a situação, propor encaminhamentos e assessorar o desenvolvimento urbano brasileiro. Deve buscar a participação social e a integração das políticas fundiária e de habitação, de saneamento ambiental, de transporte e mobilidade urbana.

---

<sup>23</sup> formado por diversos setores da sociedade



Assim, o Conselho é responsável pela elaboração da política urbana nacional, de forma integrada com os grupos que tratam do tema e os conselhos estaduais e municipais.

Além disso, o Conselho Nacional das Cidades, uma vez instalado, deverá regulamentar as formas e os critérios de eleição dos Conselhos Estaduais das Cidades. É importante frisar também que o Conselho Nacional deve ter autonomia administrativa e financeira em relação ao Ministério das Cidades (deve ser independente).

Por fim, os Conselhos Estaduais e Nacional das Cidades devem sempre respeitar os movimentos sociais (organizados ou não), permitindo e possibilitando sua participação efetiva nas discussões e deliberações dos órgãos.

### Secretaria Nacional da Habitação

A Secretaria Nacional da Habitação é responsável pela elaboração de planos de ações e programas que visem incrementar a implementação do direito à moradia. Nesse sentido, merecem destaque alguns planos que já estão em execução e que podem e devem ser procurados pelos cidadãos interessados. A maioria destes planos é desenvolvida em conjunto com Estados e Municípios, sendo estes os responsáveis pela realização dos projetos.

Carta de Crédito	A Carta de Crédito <u>Individual</u> financia, para pessoas físicas, a aquisição de imóvel novo ou usado, a construção em terreno próprio e a reforma de moradias, beneficiando famílias com renda mensal de até 12 salários mínimos. A Carta de Crédito <u>Associativo</u> disponibiliza a pessoas jurídicas (associações), com renda mensal de até 20 salários mínimos, financiamento para a construção de moradias. Ambas as formas prevêm contraprestação (mensalidades) dos mutuários <sup>24</sup> . Este plano pode ser obtido na CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, que é responsável pelo financiamento.
Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)	Subsidia a aquisição de moradia para famílias com renda mensal inferior a R\$ 1.000,00. O financiamento pode ser obtido através da CEF.
Arrendamento Residencial (PAR)	Disponibiliza crédito para pagamento de aluguel com opção futura de compra e para a construção de moradias destinadas a arrendamento (locação) em regiões metropolitanas, para famílias com renda mensal de até 06 salários mínimos ou para empresas e outras entidades. A CEF é a responsável pelos financiamentos e pela administração do projeto.

<sup>24</sup> Mutuários são as pessoas que recebem os apartamentos, como “empréstimos”, enquanto pagam as mensalidades. Quando quitam a dívida se tornam donos do imóvel.

Morar Melhor	Produz moradias e urbaniza áreas, beneficiando grupos de famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos que vivem em zonas urbanas ou rurais. Complementarmente, o programa financia a compra de material de construção. O financiamento pode ser obtido com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.
Pró-Moradia	Beneficia famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos, financiando obras e serviços que visem a melhoria na qualidade das moradias, infra-estrutura e saneamento básico. O programa utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que são emprestados a Estados, Municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações.
Habitar Brasil/BID (HBB)	Financia preferencialmente programas integrados de habitação, saneamento, infra-estrutura, trabalho social, cursos profissionalizantes e geração de trabalho e renda para famílias com renda de até 03 salários mínimos mensais. O programa é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com contrapartida dos Estados, Distrito Federal, Municípios de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e capitais.

Há também outras Secretarias que cuidam de assuntos relacionados ao direito à cidade: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade urbana.

### **Secretaria Nacional de Programas Urbanos**

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos busca incentivar e articular parcerias entre órgãos e entidades, de forma democrática e participativa. Pretende assim organizar o espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e diminuindo a exclusão territorial predominante nas cidades brasileiras.

### **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**

Já a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental busca, de modo geral, assegurar a todos o direito à água potável e à vida em ambiente saudável nas cidades e no campo. Para isso, preocupa-se com a universalização do abastecimento de água, dos serviços de esgotos, de coleta e tratamento dos resíduos sólidos, controle de vetores transmissores de doenças etc.

Existem alguns programas desenvolvidos por esta Secretaria que se encontram em andamento: programa Saneamento é Vida e Pró-Infra.

Saneamento é Vida	Financia empreendimentos destinados a ampliar a rede de localidades cobertas por serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e lixo, drenagem urbana etc. Auxilia também empresas prestadoras de saneamento público a aumentarem sua eficiência. O programa é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e/ou de instituições internacionais.
Pró-Infra	Financia a melhoria da infra-estrutura urbana, incluindo a realização de obras em vias públicas e a revitalização de centros urbanos. O programa é financiado com recursos do Orçamento Geral da União e com a contrapartida dos estados, municípios e Distrito Federal.

### **Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana**

Por fim, a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana cuida das questões relacionadas ao transporte e trânsito urbano, visando sempre à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

## **6.2. ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL**

No Estado de São Paulo, os dois principais órgãos responsáveis pela promoção do direito à moradia são a Secretaria Estadual da Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

### **Secretaria da Habitação**

A Secretaria da Habitação é responsável pelo planejamento e condução da política habitacional do Governo do Estado de São Paulo. É ela que traça diretrizes, estabelece metas, desenvolve programas para, por meio da CDHU, promover a redução do déficit habitacional (carência de moradia) do Estado com a construção de moradias populares.

O que se pretende é manter a produção de habitações em grande escala, a preços de custo, visando combater as faltas do Estado nesta área, estimadas em cerca de 400 mil habitações.

Há diversos programas relacionados com a questão da habitação que são administrados pela Secretaria da Habitação. A Ação Comunitária, por exemplo, é um programa desenvolvido pelo Centro de Planejamento e Ação Comunitária da Secretaria da Habitação (CEPAC). Esse projeto, em atividade desde 1992, busca a melhoria da qualidade de vida nos conjuntos habitacionais, estimulando a organização das comunidades para a prática de atividades participativas e outras ações que auxiliem as atividades do poder público.

Além disso, a Secretaria da Habitação é também responsável pela realização de outras atividades, como a autorização de projetos que impliquem em parcelamento do solo urbano (loteamentos, desmembramentos e regularizações) na Região Metropolitana da Grande São Paulo.

<b>GAPROHAB</b> (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais)	É um departamento da Secretaria da Habitação que tem como função agilizar a tramitação e aprovação de projetos habitacionais no Estado de São Paulo. O GAPROHAB se constitui por representantes dos órgãos públicos e empresas concessionárias de serviços públicos <sup>25</sup> relacionados com a habitação e sua infraestrutura <sup>26</sup> .
---	--

### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)**

A CDHU é uma empresa do governo estadual, vinculada à Secretaria da Habitação, cuja função é a de agente promotor de moradia popular (casas e apartamentos). Isto quer dizer que sua finalidade é executar programas habitacionais voltados para o atendimento da população de baixa renda (renda mensal familiar inferior a 10 salários mínimos) no território do Estado de São Paulo. Além da produção de moradias, a CDHU também atua no desenvolvimento urbano das cidades, conforme as diretrizes da Secretaria da Habitação.

Algumas ações de desenvolvimento urbano, como o Programa de Atuação em Favelas e o Programa de Atuação em Cortiços, vão além da simples fornecimento de moradia a famílias de baixa renda e incluem processos de “reciclagem” urbana (melhorias) em áreas centrais ou periféricas de grandes cidades. Além disso, a CDHU tem já realizou obras como escolas, presídios, hospitais, delegacias de polícia, fóruns etc. Essas obras foram realizadas pelo Departamento de Obras Públicas e pela Companhia de Construções Escolares, quando esses órgãos eram comandados pela CDHU.

Ainda, no caso dos apartamentos, a CDHU tem responsabilidade sobre o impacto causado nos moradores pelo convívio em condomínios. Por isso, a CDHU orienta os futuros mutuários para a convivência pacífica com os vizinhos; promove reuniões, distribui manuais de instrução, estimula os futuros condôminos (pessoas que vivem no condomínio) a elegerem uma comissão e um síndico para auxiliarem na administração do prédio etc.

Há também um Projeto Piloto de Gestão Ambiental, ainda em desenvolvimento na CDHU, que visa criar um conceito universal de “comunidades sustentáveis”, nas quais o ambiente sadio é parte integrante da dignidade trazida pela conquista da moradia própria. O projeto incentiva a cooperação da comunidade em iniciativas viáveis e de baixo custo para a

<sup>25</sup> Empresas privadas que prestam serviços públicos

<sup>26</sup> A esses representantes compete deliberar a respeito da Outorga do Certificado de Aprovação e da expedição de Relatórios de Indeferimento ou Exigências Técnicas dos projetos submetidos a sua deliberação.

promoção e manutenção da saúde ambiental e do desenvolvimento sustentável nos conjuntos habitacionais da empresa.

## **PRÓ-LAR**

Uma importante iniciativa do governo do Estado de São Paulo é o PRÓ-LAR, um programa especialmente desenvolvido para garantir uma moradia digna e oferecer melhores condições de vida à população de baixa renda. O PRÓ-LAR possui várias formas, de acordo com as diversas realidades, para atender às necessidades habitacionais dos municípios. A idéia central é unir esforços, por meio de parcerias com as prefeituras, organizações governamentais e não-governamentais, iniciativa privada e a própria população, para reduzir a carência habitacional, melhorar as condições de infra-estrutura urbana e ambiental das cidades e diminuir as desigualdades sociais. Algumas das frentes de atuação serão abordadas a seguir.

### **a) PRÓ-LAR CRÉDITO HABITACIONAL**

Financia a construção de moradias em lotes próprios regularizados e quitados ou a aquisição de imóveis no mercado imobiliário, por meio da concessão da Carta de Crédito.

No primeiro caso, a CDHU possibilita a compra de materiais de construção e contratação de mão-de-obra, além de fornecer suporte técnico (mediante parcerias com Prefeituras e outras entidades). No segundo caso, a concessão de Carta de Crédito atende aos segmentos sociais incluídos na Política de Atendimento do Estado de São Paulo, como policiais militares e civis e dá suporte às intervenções da CDHU para a remoção da população moradora em áreas de risco, favelas, cortiços e demais áreas degradadas. A concessão da Carta de Crédito requer que a família não possua outro imóvel ou financiamento habitacional. Além disso, o PRÓ-LAR Crédito habitacional atende famílias com renda familiar inferior a 10 salários mínimos mensais.

### **b) PRÓ-LAR RURAL**

Financia a construção de unidades habitacionais ou a reforma e melhoria de moradias já existentes para populações de baixa renda (até 10 salários mínimos mensais para a família) que trabalham ou moram em áreas rurais (pequenos proprietários rurais, famílias assentadas pelo ITESP/INCRA<sup>27</sup>, trabalhadores rurais e populações remanescentes dos quilombos).

O material de construção das novas unidades habitacionais é financiado para o regime de autoconstrução e a reforma das unidades já existente é financiada pelo sistema de microcrédito.

---

<sup>27</sup> ITESP: Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Governo Estadual) – INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Governo Federal)

Tal projeto funciona mediante parcerias entre o Governo do Estado, através da Secretaria da Habitação e a CDHU, as Prefeituras e outras entidades. Cada órgão tem suas atribuições definidas para o êxito do processo. A CDHU inscreve as famílias candidatas e realiza o sorteio das famílias beneficiárias.

#### c) PRÓ-LAR MELHORIAS HABITACIONAIS E URBANAS

Pode ser realizado isoladamente ou em conjunto pela Secretaria da Habitação (SH) e CDHU. Promove a execução de infra-estrutura básica, equipamentos coletivos e melhorias habitacionais, por meio de reformas e ampliações. Fomenta assim a implementação de serviços públicos e ações de inclusão social, que beneficiem a população de baixa renda, moradora de favelas, bairros degradados ou núcleos habitacionais existentes.

Os projetos são executados pelos Municípios; analisados e aprovados pela CDHU ou SH, conforme o caso, às quais cabem os repasses de recursos para a implementação do programa. No caso de intervenções nos núcleos habitacionais da CDHU, os projetos são executados e pagos pela Companhia. Em núcleos habitacionais implementados por outros agentes, os projetos são executados pelos Municípios, analisados e aprovados pela SH, à qual cabe o repasse de recursos para a implementação do programa.

#### d) PRÓ-LAR MUTIRÃO ASSOCIATIVO

Oferece à população de baixa renda a oportunidade de adquirir a moradia própria. É realizado pela CDHU em parceria com associações organizadas. A CDHU executa a infra-estrutura, fornece ou aprova o projeto, repassa os recursos a essas associações e supervisiona as obras em áreas doadas ou adquiridas previamente. As associações cadastram e indicam as famílias, compram o material de construção, contratam assessoria técnica e administram as obras executadas pelos futuros moradores em regime de mutirão (quando trabalham todos juntos). Os requisitos para que as famílias participem do programa são: possuir renda mensal familiar de até 10 salários mínimos, fazer parte da associação, residir ou trabalhar no município há pelo menos três anos e não possuir nenhum outro imóvel.

#### e) PRÓ-LAR NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA

Oferece à população de baixa renda (até 10 salários mínimos mensais para a família) a possibilidade de adquirir casa própria. As famílias inscritas devem morar no município há pelo menos três anos e não podem possuir outro imóvel ou financiamento habitacional.

O programa pode ser realizado somente pela CDHU ou em parceria com os Municípios. Na parceria com os Municípios, as prefeituras doam o terreno e executam a infra-estrutura enquanto a CDHU contrata uma empresa para a construção das moradias por empreitada global (obra inteira). Em Municípios com mais de 150 mil habitantes, a CDHU contrata uma empresa por

empreitada integral para viabilizar e facilitar o empreendimento (a obra). Isso inclui o terreno, o projeto aprovado, a execução das moradias e da infraestrutura. Por essa forma, portanto, é a empresa contratada que cuida de todos os passos necessários até que a moradia seja entregue. Já no caso da empreitada global, a doação do terreno e a execução da infra-estrutura ficam a cargo da Prefeitura. Em ambos os casos, a CDHU inscreve as famílias que serão selecionadas por sorteio público e se responsabiliza pela comercialização das moradias.

#### f) PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM CORTIÇOS

Financia a reforma de moradias existentes e a construção de novas moradias e realiza a compra de imóveis disponíveis no mercado, beneficiando famílias moradoras de cortiços nas regiões metropolitanas cuja renda mensal familiar não ultrapasse 10 salários mínimos. O projeto é realizado diretamente pela CDHU ou em parceria com municípios.

#### g) PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO

Atende as populações carentes que vivem em favelas, áreas de risco ou se encontram desabrigadas em função de calamidades públicas, procurando a melhoria da condição habitacional dessas pessoas.

As ações são realizadas em parceria com as Prefeituras. Nas áreas de risco, as famílias são removidas e são encaminhadas para núcleos habitacionais produzidos em regime de autoconstrução ou por empreitada (contratação de obra). Nas favelas, procede-se o desfavelamento, com o encaminhamento das famílias para outros núcleos habitacionais. Também há a urbanização integrada, com atuação da CDHU e Prefeituras em diversas frentes (realocação, novas unidades, regularização fundiária, infra-estrutura urbana etc). Além disso, podem ser concedidas Cartas de Crédito para a aquisição de unidades habitacionais no mercado.

#### h) PRÓ-LAR AUTOCONSTRUÇÃO – HABITETO

Oferece à população de baixa renda (até 10 salários mínimos mensais para a família) a oportunidade de construir a casa própria. As famílias, como nos outros programas, não podem possuir outro imóvel ou financiamento habitacional e devem residir no município há pelo menos três anos.

O projeto é realizado pela CDHU, em parceria com os municípios. A prefeitura doa o terreno, já com toda a infra-estrutura à CDHU. Esta repassa os recursos para a compra de cestas de material de construção e supervisiona as obras que são executadas pelos futuros moradores em regime de autoconstrução. A CDHU também é responsável pela inscrição e sorteio das famílias participantes.

É importante salientar que se deve avaliar criticamente os projetos apresentados acima; muitas vezes eles correspondem somente à teoria e não à prática. Deve-se também cobrar das autoridades coerência e efetivação do que é proposto.

### 6.3. ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

De forma equivalente à administração estadual, existem dois órgãos principais que cuidam da questão da cidade e moradia no âmbito municipal. Assim, no município de São Paulo, atuam essencialmente a Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). Existe também o Conselho Municipal de Habitação e a Câmara Municipal de Vereadores.

#### Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)

A SEHAB é responsável pela elaboração e execução da política habitacional e pelo desenvolvimento urbano do Município de São Paulo. Isto quer dizer que é ela que gerencia o controle do uso e ocupação do solo, além de promover a preservação da paisagem e do meio ambiente.

A Secretaria cuida de todo e qualquer tipo de ocupação territorial que ocorra nos limites do Município, sendo responsável, por exemplo, pelas condições de moradia, pela segurança das edificações e pelo uso do solo na cidade de São Paulo. Mas a SEHAB presta também diversos outros serviços, como o Cadastro de Anúncios (CADAN), o qual trata do licenciamento de anúncios em estabelecimentos e pode ser feito via *Internet*.

Há também outros serviços relacionados a imóveis e edificações. O Certificado de Regularidade, por exemplo, dentre outros fins, serve para aprovar reformas e instruir pedidos de Licença de Funcionamento. Já a Ficha Técnica indica restrições edilícias (restrições para a execução de obras) e urbanísticas incidentes para um determinado imóvel.

#### Outros Departamentos e Órgãos da SEHAB

Superintendência de Habitação Popular	Desenvolve e implanta os programas e projetos habitacionais voltados à população que vive em habitações precárias. Suas ações são diversificadas, sendo elaboradas e executadas de acordo com as peculiaridades de cada região
Programa mananciais	Objetivando preservar as represas Guarapiranga e Billings, o programa tem seu foco de ação na educação ambiental e abrange obras de infraestrutura de água, esgoto, drenagem, coleta de lixo, contenção de encostas etc



Departamento de Aprovação de Edificações (Aprov)	Trata-se de um departamento de instrução (comprovação), análise e decisão dos pedidos de licença para construção, reforma e reconstrução de edificações
Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (Parsolo)	É responsável pela avaliação e conseqüente aprovação ou modificação do parcelamento do solo. Fixa as diretrizes do loteamento, com vistas a racionalizar o uso e ocupação do solo
Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo)	Cuida da regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinos. Também é sua a função conter novos assentamentos ilegais, em ações conjuntas com as Subprefeituras
Departamento de Controle do Uso de Imóveis (Contru)	Responsabiliza-se pelo controle de uso dos imóveis, visando à manutenção da segurança dos edifícios e locais onde há risco à população.
Comissão de Edificações e Uso do Solo (Ceuso)	Órgão consultivo a respeito da legislação de edificações e órgão operacional a respeito da legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo
Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA)	Órgão de caráter consultivo e deliberativo no que tange às normas sobre acessibilidade no município. Deve a Comissão assegurar a acessibilidade de pessoas com deficiências ou mobilidade dificultada a edificações, vias, espaços públicos, transportes e outros equipamentos urbanos, através de ações articuladas nas diversas secretarias municipais
Comissão Integrada de Fiscalização (CIF)	Fiscaliza as normas de segurança em vigor para as edificações, uso e ocupação do solo e o funcionamento de estabelecimentos.
Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU)	Delibera sobre a legislação de anúncios, da paisagem urbana e do meio ambiente
Participação Popular	Articula a participação dos movimentos populares na elaboração e fiscalização da execução das políticas habitacionais, o que se dá através de conferências, fóruns etc.

### **Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB)**

A COHAB é o principal instrumento do qual se vale a Secretaria da Habitação para implementar a política de habitação desenvolvida para a cidade de São Paulo. Ela exerce a função de agente do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) estendendo seus serviços por toda a Região Metropolitana de São Paulo. É, portanto, o maior órgão construtor e financiador de moradia popular operante no município.

A COHAB é uma sociedade de economia mista<sup>28</sup>, cuja principal missão é garantir acesso à moradia para a população de menor renda. Para isso, ela desenvolve programas habitacionais e promove a construção de novas unidades com recursos que provêm do Fundo Municipal de Habitação ou de

<sup>28</sup> Espécie de empresa, que tem dinheiro público e privado.

convênios com agentes financeiros (dentre os quais destaca-se a Caixa Econômica Federal), com entidades governamentais ou com a iniciativa privada.

Uma outra função da COHAB é a de aquisição e comercialização de terrenos e lotes para atender a demanda por moradia.

### **Conselho Municipal de Habitação**

O Conselho tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo. Foi instituído pela Lei Municipal 13.425/02. Cabe aos conselheiros contribuir para a elaboração e a fiscalização das políticas habitacionais do município.

Dos 48 integrantes do Conselho, 16 são representantes de entidades populares de moradia, 16 representam outros setores da sociedade civil (universidades, ONGS e setor empresarial) e mais 16 representam o Poder Público (Município, Estado e União).

### **Câmara Municipal**

Ainda no âmbito municipal, há que se falar das competências da Câmara de Vereadores na proteção do direito à moradia, principalmente no que diz respeito aos processos de regularização fundiária e urbanística.

Nesse sentido, pode-se dizer que é função essencial da Câmara Municipal criar a legislação necessária para a implementação dos instrumentos de regularização trazidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Como conseqüência, é essencial a discussão e aprovação do Plano Diretor que fornece a previsão orçamentária para que se realizem os processos de regularização. Em São Paulo, por exemplo, o Plano Diretor já foi aprovado.

Deve ainda a Câmara de Vereadores instituir programas de regularização e urbanização de áreas definidas pelo Plano Diretor ou outras leis municipais específicas como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Além disso, a Câmara tem a função de viabilizar a participação de todos os setores da população interessados no processo legislativo de regularização.

Desse modo, ONG's, movimentos populares, sindicatos, associações de moradores, empresariais ou de qualquer outro tipo devem ter assegurada sua participação efetiva nas discussões de projetos de leis que envolvam a regularização fundiária e urbanística do solo urbano.

## **6.4. MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público é uma instituição essencial à Justiça e é composta por promotores e procuradores de justiça (Ministério Público Estadual) ou por Procuradores da República (Ministério Público Federal), chamados de "defensores do interesse público".

A Constituição Federal estabelece que o Ministério Público deve agir em defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, zelando pelo respeito do poder público aos direitos constitucionais e aos interesses coletivos. Dessa forma, o reconhecimento do direito à moradia e a regularização de parcelamento e ocupações do solo urbano também se encontram na lista de atribuições do Ministério Público, uma vez que o Estatuto da Cidade incluiu a ordem urbana entre os interesses difusos e coletivos.

O Ministério Público pode atuar de diversas formas em prol da regularização fundiária, mas seus principais instrumentos de atuação na esfera cível (não criminal), para a proteção de interesses da população e da ordem urbanística, são o inquérito civil e a ação civil pública.

Como parte do Ministério Público têm-se o Ministério Público Federal (MPF) que atua na Justiça Federal, enquanto o Ministério Público Estadual atua na Justiça Estadual.

#### **6.5. DEFENSORIA PÚBLICA E PROCURADORIA DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA (P.A.J.)**

A Defensoria Pública é a instituição que presta serviços gratuitos de assistência jurídica para a população de baixa renda e cuja criação, segundo a Constituição Federal, fica a cargo da União e dos Estados da Federação. Essa instituição atua na defesa dos direitos daqueles que comprovarem insuficiência de recursos para contratar um advogado (art. 134 e art.5º, LXXIV da CF).

Em São Paulo, o critério normalmente utilizado para o atendimento é a renda familiar, que não deve ser superior a três salários mínimos. Caso o valor supere o limite estabelecido, a situação será analisada em face de suas peculiaridades. Normalmente, os procuradores consideram a situação em que o requerente não puder custear advogado sem comprometer a sua própria sustentabilidade ou de sua família, de forma digna.

A atuação da Defensoria Pública é bastante ampla e abrange não só o auxílio jurídico nos processos de regularização fundiária que envolvem terras públicas, como também inclui a orientação da população de baixa renda a respeito dos instrumentos legais disponíveis para tais processos. Além disso, deve a Defensoria Pública promover ações administrativas e judiciais para a regularização fundiária individual ou coletiva.

Vale ressaltar que a realização destas iniciativas depende muito do requerimento e das mobilizações da população perante as autoridades públicas competentes.

Apesar de ser exigência constitucional, regulamentada por Lei Complementar, o Estado de São Paulo ainda não possui uma Defensoria Pública. Existe um grande número de entidades e segmentos organizados da população pressionando os governantes para a criação de uma Defensoria Pública Paulista. No entanto, este projeto ainda não saiu do papel.

Por esse motivo, a função da Defensoria Pública é realizada, no Estado de São Paulo, pela Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). Trata-se de um órgão da Procuradoria Geral do Estado que presta assistência judiciária gratuita a pessoas que não podem pagar advogado sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família. Em função do grande número de casos que levaram a uma superlotação dos quadros de atendimento da PAJ, a tarefa é dividida com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), através de um convênio firmado entre as duas entidades, departamentos jurídicos de universidades e demais organizações conveniadas.

## 6.6. SETOR PRIVADO

O setor privado também pode atuar na regularização fundiária de diversas áreas. Podem os empreendedores imobiliários, por exemplo, ser parceiros nos programas de regularização através da utilização de instrumentos legais como a *outorga onerosa do direito de construir*<sup>29</sup> ou a *operação urbana consorciada*<sup>30</sup>. Tais instrumentos convertem-se em recursos que por um lado, auxiliam a regularização fundiária e por outro, beneficiam os empreendimentos imobiliários, auxiliando na promoção de moradia popular.

Além disso, o setor privado pode também investir nos processos de regularização como meio para obter licenças para a realização de empreendimentos de grande impacto nas vizinhanças. Por fim, empresas de construção e projetos podem estudar as áreas que se pretende regularizar para verificar a viabilidade jurídica e urbanística do procedimento além de poderem elaborar e executar planos e projetos de urbanização e regularização de forma conjunta com as comunidades.

---

<sup>29</sup> O plano diretor de cada cidade irá definir o coeficiente de aproveitamento de certas áreas urbanas (o quanto se pode construir em cada terreno). Quando permitir que o direito de construir seja acima do coeficiente básico adotado, poderá exigir em contrapartida um valor a ser pago pelo beneficiário (uma compensação em dinheiro).

<sup>30</sup> Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art. 32, §1º do Estatuto da Cidade).

## 7. O DIREITO À MORADIA E A SOCIEDADE CIVIL

Há algum tempo a sociedade civil tem se organizado em favor da luta pelo direito à moradia. Organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos populares destacam-se como os principais agentes de cobrança pela realização desse direito. Sua importância está em concentrar forças e direcionar ações.

Muitas vezes, a população de baixa renda que está em situação irregular não encontra apoio nem orientação para enfrentar seu problema. Desse modo, vêm nas ONGs e movimentos populares um parceiro, já que estes fornecem a ajuda de que precisam. Além disso, estas organizações possibilitam discussões e debates que encontram soluções apropriadas a respeito da realização do direito à moradia.

Um dos caminhos eficientes para haver o cumprimento do direito à moradia é o meio legal, ou seja, a Justiça. Assim, devemos usar os instrumentos que o Estatuto da Cidade nos fornece, pois eles são meios eficazes de combater o desrespeito a esse direito fundamental. Devemos nos apropriar dos programas governamentais, exigindo que União, Estados e Municípios cumpram seus deveres.

### **Orçamento Participativo (OP)**

De acordo com essa lógica, se destaca o Orçamento Participativo (OP), que é uma das formas mais democráticas de participação popular na condução das políticas públicas em nossas cidades. O OP funciona combinando mecanismos de democracia direta e democracia representativa. Isso quer dizer que a participação da população não se resume ao ato de escolha de representantes políticos; o povo também se torna responsável pela discussão e decisão das áreas de prioridade e das formas como o dinheiro público deve ser gasto. Assim, a população participa da gestão pública ao mesmo tempo em que controla o Estado.

O Orçamento Participativo consiste em várias fases. A primeira delas, que ocorre em todas as subprefeituras nos meses de janeiro e fevereiro chama-se “ciclo devolutivo e temático”. Nela os governantes prestam contas à população do que foi realizado no ano anterior e são eleitos os delegados que participarão das plenárias (assembléias) e decidirão sobre a aplicação do dinheiro público nas políticas urbanas e sociais. A segunda fase, o “ciclo territorial”, ocorre também em todas as subprefeituras de março a junho. Esta é a fase das assembléias, quando serão debatidas e deliberadas as prioridades de obras e serviços. Por fim, há a etapa das Plenárias Regionais e Municipais de delegados, a qual ocorre no mês de julho. Nessa etapa são eleitos os representantes que passarão a integrar o Conselho do OP. Por fim, ocorre também em julho a fase dos Fóruns Regionais de delegados para a eleição dos conselheiros do OP por subprefeituras.

A iniciativa do Orçamento Participativo é uma experiência pioneira de democracia direta e busca romper com a tradição de somente os governantes tomarem decisões no que diz respeito à condução de políticas públicas.

No caso do direito à moradia, o OP tem se mostrado eficiente, uma vez que os movimentos organizados podem pleitear à Câmara a destinação orçamentária para investimentos nesta área.

Em funcionamento na cidade de São Paulo desde 2001, o Orçamento Participativo vem se consolidando e se aprimorando. A parcela da população que já participa das plenárias em que se elegem as prioridades e os encaminhamentos a serem dados ao dinheiro público cresce a cada ano, assim como a áreas de atuação que são postas em votação.

Em 2001, o OP de São Paulo teve 34 mil participantes em suas 191 assembleias e movimentou R\$ 481 milhões. Neste ano foram submetidas à escolha popular somente as áreas de Educação e Saúde. Em 2002 participaram das 386 assembleias do OP 55 mil pessoas, as quais deliberaram o que seria feito com R\$ 662 milhões. Além disso, as áreas postas à votação se expandiram incluindo em cada subprefeitura, além da Educação e Saúde, uma das seguintes áreas: Habitação, Melhorias de Bairros e Programas Sociais. Em 2003 a população pode deliberar a respeito do emprego do dinheiro público em todas as áreas de atuação do governo municipal; foram 450 assembleias das quais participaram cerca de 80 mil pessoas, que movimentou 1,1 bilhão de reais. Por fim, em 2004 participaram 82 mil pessoas e foram realizadas 653 assembleias<sup>31</sup>.

Para os interessados em ver o direito à moradia efetivado, o OP é um importante mecanismo. Pode-se propor que determinada verba seja encaminhada para a área da habitação, e dessa forma possibilitar a construção de casas populares, empréstimos para construções, pagamento de mão de obra, financiamentos etc. Trata-se da população engajada decidindo os rumos da política do país. Espera-se que o OP continue crescendo e que cada vez mais pessoas exerçam sua cidadania.

Com essas informações pode-se diagnosticar o aumento gradativo da participação popular na condução das políticas públicas que se destinam ao próprio povo. Trata-se da população engajada decidindo os rumos da política do país. Espera-se que o OP continue crescendo e que cada vez mais pessoas exerçam sua cidadania.

Abaixo, destacamos algumas ONGs e Movimentos Populares que atuam na área do direito à moradia.

<sup>31</sup> Site da prefeitura de São Paulo:  
[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento\\_participativo](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo)

## **ONGS**

São organizações não governamentais, sem finalidade lucrativa e com interesse social. Além da área de moradia, atuam em diversas áreas da sociedade, como por exemplo, saúde, educação, direitos humanos e ecologia.

Desempenham importante função social à medida que desenvolvem projetos e articulam a mobilização de pessoas.

### Associação Habitat para a Humanidade Brasil

Habitat para a Humanidade (HPH) é uma organização internacional, não governamental, cristã, sem fins lucrativos, que promove o desenvolvimento de comunidades através da construção de moradias dignas e econômicas para a população de baixa renda. Conta com a participação e a colaboração de pessoas de todas as religiões, etnias e classes sociais. Trabalha com famílias, comunidades, governos locais e com outras organizações não governamentais e empresas socialmente responsáveis.

Belo Horizonte - MG

### Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Dedica-se à melhoria das condições de vida dos moradores de cortiços e favelas, pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis do centro da Cidade de São Paulo, por meio de formação, organização e defesa dos seus direitos, contra qualquer tipo de exclusão social

São Paulo - SP

### FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

O FNRU defende a bandeira da reforma urbana por meio da elaboração de propostas de políticas alternativas, do monitoramento das políticas urbanas existentes e de processos políticos junto ao Legislativo para a aprovação de leis que contemplem os princípios do direito à cidade, da gestão democrática e da função social da propriedade e da cidade e, finalmente, por meio de debates e da socialização da questão urbana no âmbito da sociedade civil.

Rio de Janeiro - RJ

### Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião

Promove a defesa, difusão e a garantia dos direitos humanos fundamentais, especialmente os sociais, apoiando a luta e a organização da população de baixa renda, vista como protagonista de seu próprio desenvolvimento.

Rio de Janeiro - RJ

### Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

É uma Organização-Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil, sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade de utilidade pública nos âmbitos municipal, estadual e federal. Fundado em 1987, a cidade e a atuação no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local definem a sua identidade. A cidadania, como conquista

democrática, é o eixo articulador de sua intervenção dirigida à construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas.

São Paulo - SP

### Obreiros Mirins

Abrigo que atende crianças em situação de risco. Desenvolve ações para a reinserção familiar.

Belo Horizonte - MG

## **Movimentos Populares**

### Movimento Nacional de Luta pela Moradia

Estimula a organização e articula nacionalmente o movimento de moradia desenvolvido por sem tetos, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista de moradia digna como direito fundamental, de modo a garantir reforma urbana e melhores condições de vida para a população.

Contagem - MG

### União dos Movimentos de Moradia

A União dos Movimentos de Moradia (UMM) é composta atualmente por vários grupos dos quais os três mais importantes, na cidade de São Paulo, são: a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), o Fórum dos Cortiços e o Movimento de Moradia do Centro. Desde 1997, os movimentos por moradia vêm sendo chamados pela mídia brasileira de Movimento dos Sem-Teto.

### Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)

O Movimento Sem-Teto do Centro é uma articulação de grupos de base e de Associações de Moradores das ocupações e projetos já conquistados. É um espaço de formulação de propostas e de lutas por moradia ao mesmo tempo em que procura se articular com outras lutas populares organizadas pelo movimento social.



## 8. INFORMAÇÕES ÚTEIS

### **ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

#### **MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "A" - 2º Andar - Sala 203  
Brasília/DF - 70050-901  
Telefones: (61) 411-4621/4625/4694 Fax: (61) 223-5243/226-2719

#### **SECRETARIA NACIONAL DA HABITAÇÃO**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "A" - 2º Andar - Sala 242  
Brasília/DF - 70050-901  
Telefones: (61) 411-4929 Fax: (61) 225-5357

#### **SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "A" - 2º Andar - Sala 218  
Brasília/DF - 70050-901  
Telefones: (61) 411-4695 Fax: (61) 223-5243/226-2719

#### **SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "A" - 3º Andar - Sala 340  
Brasília/DF - 70050-901  
Telefones: (61) 411-4913 Fax: (61) 322-2024

#### **SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA**

Esplanada dos Ministérios - Bloco "A" - 3º Andar - Sala 305  
Brasília/DF - 70050-901  
Telefones: (61) 411-4671 Fax: (61) 223-5243/226-2719

#### **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

Informações gerais e dúvidas: 08005740101 ou (11) 66122600  
Reclamações, sugestões e elogios: 0800-5747474  
site: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

### **ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (SÃO PAULO)**

#### **SECRETARIA DA HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Rua Boa Vista, 170 - 16º andar Bloco 2 - Ed. Cidade 1  
CEP: 01014-000 – São Paulo - SP  
Fone: (11) 3107-5505 - Fax: 3242-9582

#### **CDHU**

Rua Boa Vista, 170, Edifício Cidade I - Bloco 02 - 13º andar, Centro  
São Paulo - SP  
Tel. (0xx11) 3248-2000 (PABX)  
[www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br)

### **ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL (SÃO PAULO)**

**SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Rua Líbero Badaró, 504, 22º andar - CEP 01008-000.

Telefones 3241-5161/ 3105-6540/ 3242-1733 R. 143; FAX 3105-6540

**COHAB**

Rua São Bento, 12º ao 14º andares, 405 – Centro, CEP.: 01011-100

TEL.: (11)3119-2700 / FAX: (11)3241-5110

E-MAIL: [siurb@prefeitura.sp.gov.br](mailto:siurb@prefeitura.sp.gov.br)

**CÂMARA MUNICIPAL**

Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100 – CEP 01319-900

TEL.: (11) 3111-2000

**OUTROS**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Rua Peixoto Gomide, 768, Cerqueira César

São Paulo – SP - CEP: 01409-000

PABX: (0XX11) 3269-5000

Qualquer pessoa ou entidade pode enviar uma "denúncia" ao Ministério Público Federal. Para tanto, basta acionar o "Disque-Denúncia", pelo telefone (0XX11)3253-7800, ou o "Digi-Denúncia", pelo site do MPF [www.prsp.mpf.gov.br](http://www.prsp.mpf.gov.br). Não é necessário identificar-se.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Rua Riachuelo, 115, Centro

São Paulo – SP - CEP: 01007-904

PABX: (0XX11) 3119-9000

**PROCURADORIA DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA (PAJ)**

Av. Liberdade, 32. Tel: 0800-178989 ou 3105-5799

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SP (OAB- SP)**

Praça da Sé, 385. Tel: 3829-9999

**ONG'S**

**ASSOCIAÇÃO HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL**

Belo Horizonte - MG

Tel.:(31) 3224-4649

Email: [habitat@habitatbrasil.org.br](mailto:habitat@habitatbrasil.org.br)

**CENTRO GASPARGARCIA DE DIREITOS HUMANOS**

São Paulo - SP

Tel.: (11) 228-8604

Email: [gaspargarcia@uol.com.br](mailto:gaspargarcia@uol.com.br)

**FNRU – FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA**

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
Rio de Janeiro - RJ - CEP 22270-070  
Email: [forumreformaurbana@fase.org.br](mailto:forumreformaurbana@fase.org.br)

**FUNDAÇÃO CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO**

Av. Beira Mar, 216, sala 401, Castelo  
Rio de Janeiro RJ - CEP 20021-060  
Email: [cddhbr@bentorubiao.org.br](mailto:cddhbr@bentorubiao.org.br)

**PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS**

R. Araújo, 124 – Vila Buarque – CEP 01220-020  
São Paulo – SP  
Email: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br)

**OBREIROS MIRINS**

R. Costa Belém, 139, Barreiro  
Belo Horizonte MG - CEP 30642-000  
Email: [obreirosmirins@ibest.com.br](mailto:obreirosmirins@ibest.com.br)

**MOVIMENTOS POPULARES**

**MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA**

Av. Gal. David Sarnoff, 117, Eldorado / Contagem MG - CEP 32210-110  
Email: [mnmsam@zaz.com.br](mailto:mnmsam@zaz.com.br)

**UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA**

Rua Camarajibe, 52 - Barra Funda São Paulo - SP - Cep - 01154-020  
Fone/Fax: 11-3825-5725 - Fone: 11-3667-2309  
e-mail: [unmp@ax.apc.org](mailto:unmp@ax.apc.org)

**MOVIMENTO SEM-TETO DO CENTRO (MSTC)**

Avenida Prestes Maia, 911 Estação Luz do Metrô  
São Paulo-SP - CEP 01031-001  
Telefone/Fax: (11) 3228.2671  
[semteto@mstc.org.br](mailto:semteto@mstc.org.br)

## 9. BIBLIOGRAFIA

### Livros

- Aith, Fernando Mussa Abujamra. *O Direito à moradia e suas garantias no sistema de proteção dos direitos humanos*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP: 2001.
- Cymbalista, Renato. *Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano, Caderno Pólis*.
- *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 200 – Câmara dos deputados*.
- JUNIOR, Nelson Saule. *Direito à cidade*. Max Limonad – 1999.
- *Observatório dos direitos do cidadão. Vol 10 e 14. Instituto Pólis*.
- *Relatório brasileiro sobre direitos humanos, econômicos e sociais. Instituto Pólis*.
- *Regularização da terra e moradia – o que é e como implementar*.

### Legislação

- Constituição Federal
- Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

### Sites

- [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br) (Prefeitura de São Paulo)
- [www.saopaulo.gov.sp.br](http://www.saopaulo.gov.sp.br) (Governo do Estado de São Paulo)
- [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) (Ministério das Cidades)
- [www.guiadh.org](http://www.guiadh.org) (Guia dos Direitos Humanos)
- [www.mpf.gov.br](http://www.mpf.gov.br) (Ministério Público Federal)
- [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br) (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo)