

# Direito Humano à Moradia e Terra Urbana



**Organização:** Plataforma Dhesca Brasil

**Autores deste volume:**

Lúcia Moraes (Relatora)  
Marcelo Dayrell (Assessor)

**Editora:** INESC

**Edição e Revisão:** Gabriel Jamur Gomes,  
Laura Bregenski Schühli e Ligia Cardieri

**Projeto Gráfico, Diagramação e Capa:**

Letícia Seleme Corrêa Cougo  
Plataforma Design Gráfico

**Ilustração:** Gustavo Tonietto

**Impressão e Acabamento:** Comunicare Gráfica

**Apoio:** EED, ICCO, Fundação Ford e UNV.

**Tiragem:** 2000 exemplares

**Ficha Bibliográfica**

Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume I  
Direito Humano à Moradia e Terra Urbana

Esta cartilha tem sua reprodução permitida, desde que seja citada a fonte.

1ª Edição: Dezembro de 2008.

Plataforma Dhesca Brasil

Rua Des. Ermelino de Leão, n 15 – cj. 72 – Centro

Curitiba – PR CEP: 80410-230

[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

# ÍNDICE

---

■ <b>Apresentação</b> .....	3
■ <b>Plataforma Dhesca Brasil</b> .....	4
Coordenação Executiva.....	4
O que é a Plataforma Dhesca Brasil .....	4
O que são as Relatorias Nacionais em Dhesca .....	4
■ <b>Introdução</b> .....	5
■ <b>Direito Humano à Moradia e Terra Urbana</b> .....	8
■ <b>Definição do Direito à Moradia</b> .....	10
■ <b>A Moradia Adequada como um Direito Humano</b> .....	11
■ <b>Direito à Moradia no Âmbito Internacional</b> .....	12
■ <b>O Direito à Moradia Adequada na Legislação Brasileira</b> .....	14
■ <b>Instrumentos Legais de Efetivação do Direito à Moradia</b> .....	16
■ <b>Tipologia de Violações ao Direito à Moradia e Conflitos Fundiários Urbanos</b> .....	24
■ <b>Considerações Finais</b> .....	30
■ <b>Para saber mais</b> .....	30
Órgãos de apoio.....	30
Documentos úteis para consulta.....	32
■ <b>Sobre os autores</b> .....	33
■ <b>Entidades Filiadas</b> .....	36



# APRESENTAÇÃO

---

Se você abriu esta cartilha é porque luta, acredita e se organiza. Onde você estiver, com o que você trabalhar, seja na escola, na associação, no conselho, no sindicato, debaixo de um pé de manga, na beira de um rio, no agito da cidade. Seja bem vindo!

Esta cartilha faz parte de uma série com seis publicações, organizadas pela Plataforma Dhesca Brasil, e cada uma trata de um direito humano específico: alimentação e terra rural, educação, meio ambiente, moradia e terra urbana, saúde e trabalho. Apresentamos aqui um conjunto de experiências e saberes proporcionado pela realização do projeto Relatorias Nacionais em Dhesca, iniciado em 2002, e que já esteve em 22 estados brasileiros com 104 Missões. Após esses anos de trabalho, foi sentida a necessidade de ter um documento, de ampla divulgação, que aponte alguns caminhos possíveis para que os direitos humanos estejam realmente materializados nas dimensões físicas e concretas da vida.

Assim surgiu esta cartilha, que apresenta um histórico sobre os direitos humanos, as leis que os exprimem, as principais violações que ocorrem em nosso país e os espaços institucionais onde eles devem ser exigidos. É necessário conhecer estes instrumentos para utilizarmos com mais propriedade.

Ao final, você encontrará uma lista com as 34 entidades que formam esta rede nacional de direitos humanos, denominada Plataforma Dhesca Brasil. Cada entidade pode ser um ponto de apoio na busca pela realização dos direitos.

Ao longo do texto você encontrará espaços onde poderá escrever, rascunhar ou destacar o que acha mais interessante. Afinal, acreditamos que o caminho a ser trilhado passa pela organização, disposição e também pela disciplina do aprendizado. A leitura e o estudo contribuem para que cada movimento ou organização compreenda melhor aonde quer chegar e quais os passos necessários para esta caminhada.

Agradecemos o apoio das agências de cooperação internacional que financiam a Plataforma Dhesca Brasil e tornaram possível essa publicação: EED, ICCO, Fundação Ford e UNV-PNUD.

A coordenação

Dezembro de 2008

60 Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos

20 Anos da Constituição Brasileira

Ano da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos

# PLATAFORMA DHESCA BRASIL

## ■ **Coordenação Executiva**

Ação Educativa: Salomão Ximenes . INESC: Alexandre Ciconello . Justiça Global: Sandra Carvalho  
. Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos: Maria Luisa Pereira de Oliveira  
. Terra de Direitos: Darci Frigo

## ■ **O que é a Plataforma Dhesca Brasil?**

A Plataforma Dhesca Brasil é uma articulação nacional, composta por mais de 30 entidades, que desde 2001 trabalha para a efetivação dos direitos humanos previstos em diversos tratados e pactos internacionais, dos quais o Brasil é signatário.

O trabalho se concentra em duas principais atuações: o projeto Monitoramento Nacional em Dhesca, realizado em conjunto com outras três redes, e o projeto Relatorias Nacionais em Dhesca.

A Plataforma Dhesca Brasil constitui o capítulo brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento –PIDHDD- que atua em toda a América Latina na área dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC).

## ■ **O que são as Relatorias Nacionais em Dhesca?**

As Relatorias Nacionais em DhESCA tem por objetivo contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais com base na Constituição Federal de 1988, no Programa Nacional de Direitos Humanos e nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo país.

A partir de um Seminário de Planejamento que, a cada dois anos, analisa as principais problemáticas do país, suas repercussões sobre os Direitos Humanos e as denúncias sobre violações aos direitos humanos, os relatores planejam e realizam as Missões: visitam determinadas localidades, conversam com atores locais, convocam audiências públicas e coletam informações para compor um quadro realista das violações dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais em todo o território nacional.

O desafio desses especialistas é o de investigar e monitorar a situação dos direitos humanos no país e apresentar em Relatório as recomendações viáveis para o enfrentamento das violações de direitos humanos por meio de políticas públicas e pela criação de novas leis que visem tornar mais favoráveis as condições de vida da população brasileira.



## ■ **Contatos:**

Relatora Lúcia Moraes: [lucia.dhescmoradia@gmail.com](mailto:lucia.dhescmoradia@gmail.com)/[moradia@dhescbrasil.org.br](mailto:moradia@dhescbrasil.org.br)  
Assessor Marcelo Dayrell: [marcelodayrell@gmail.com](mailto:marcelodayrell@gmail.com)

# INTRODUÇÃO

---

A conquista dos direitos está diretamente atrelada às lutas travadas e protagonizadas pelo povo ao longo dos séculos. Ao se posicionarem contrários à dominação ou à exploração de determinados grupos sociais que desejam manter seus privilégios, trabalhadores urbanos, camponeses, indígenas, mulheres e muitos outros segmentos da sociedade demonstraram que é na resistência que se encontra o nascedouro do que chamamos hoje de direitos humanos.

Se voltarmos na história para refletir sobre quando e como foram sistematizados os direitos da pessoa humana no sistema internacional veremos que eles foram uma resposta às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. A violência extrema daquele período alertou para a necessidade de estabelecer padrões internacionais que permitissem a coexistência de diferentes culturas, etnias ou grupos sociais. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada ao final da guerra, aprovou em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê “um mundo em que os seres humanos gozem de liberdade de palavra, de crença e de viverem a salvo do temor e da necessidade”.

Mas faltava à Declaração alguns instrumentos que tornassem seus artigos aplicáveis à vida real das pessoas. Quando a Declaração entrou em vigor, foi considerado que estes direitos deveriam ser definidos em maior detalhe na forma de um tratado, no qual os Estados se comprometessem com o cumprimento e a implementação deles. Entretanto, nesse contexto da Guerra Fria, havia uma disputa política de fundo na questão dos direitos humanos. O mundo estava dividido em dois blocos: um capitalista liderado pelos Estados Unidos, país que considerava os Direitos Cívicos e Políticos, como a liberdade de expressão, como prioritários. O outro bloco era comandado pelos países socialistas, sob a liderança da União Soviética, que consideravam prioritária a igualdade social e econômica, e que deveriam ser garantidos direitos como a alimentação, o trabalho e a moradia. O conflito ideológico foi tão intenso que o texto acabou sendo dividido em dois tratados de direitos humanos, para que fossem aprovados mais facilmente pela Assembleia Geral da ONU – o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o que aconteceu em 1966.

Essa divisão foi superada com a Conferência Mundial de Viena de 1993 que reafirmou o compromisso internacional pelos direitos humanos e os declarou indivisíveis e interdependentes. As características que definem tais direitos exigem uma integralidade de visão: são **universais** (valem para todos), **interdependentes** (um depende do outro para se realizar plenamente), **indivisíveis** (os direitos humanos têm que ser considerados como um todo, sem serem divididos) e **inalienáveis** (um direito não pode ser trocado, compensado ou vendido por outro).

No Brasil, durante a Ditadura Militar não foi possível avançar no reconhecimento e afirmação dos direitos humanos por parte do Estado, já que neste período foram predominantes a censura, a perseguição, a repressão e a negação de direitos, como o de liberdade de expressão, por exemplo. Apenas na década de 80, no período de redemocratização, é que a sociedade pôde se reorganizar para eleger uma nova Assembléia Constituinte.

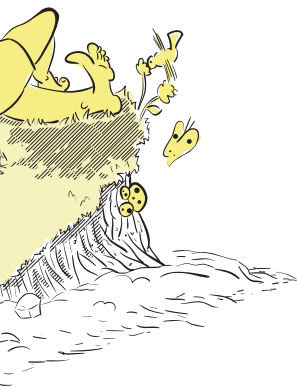
Com a pressão popular e a capacidade de mobilização foi garantida a chamada Constituição Cidadã, em 1988, com emendas redigidas com ampla mobilização popular, e que garantiu, por exemplo, a liberdade de organização em sindicatos e associações, a igualdade entre mulheres e homens, os direitos indígenas e o surgimento do Sistema Único de Saúde.

A aprovação dessa nova Constituição brasileira, porém, não se refletiu imediatamente no acesso real à terra, à moradia, à saúde ou à educação de qualidade para todos os brasileiros.

Mesmo que o Brasil tenha se inserido no sistema internacional de direitos humanos a partir da década de 90 (aderindo ao PIDESC e PIDCP em 1992) também não houve avanços significativos na implantação efetiva dos direitos humanos e na reparação de violações.







Mas a lentidão em absorver e aplicar os direitos humanos, tanto por parte da estrutura do estado quanto pela capacidade de reivindicação da sociedade, pode ser explicado, em parte, pelo processo de formação da sociedade e do sistema político brasileiro. Desde a colonização e da exploração destas terras, a construção histórica de nossa identidade foi marcada pelo enorme poder dos donos de terras, pelos mais de 300 anos de escravidão que impedia a participação social dos trabalhadores e pelo autoritarismo da monarquia portuguesa, que usava os privilégios e a corrupção como instrumentos de poder. Este cenário de desigualdade perdura até os dias de hoje, tanto pela concentração de poder econômico e político na mão de poucos grupos, quanto pelo desinteresse e desinformação da sociedade em participar dos espaços públicos de tomada de decisão.

Vale reforçar que, embora importantes, pactos e leis não bastam para mudar a realidade. A organização dos setores sociais precisa existir para efetivar esses direitos. E é quanto a capacidade de mobilização que os direitos humanos apresentam uma perspectiva inovadora. Trabalhar com a visão integral e universal fortalece as lutas populares como um todo, já que tanto a Declaração Universal quanto os pactos e tratados agregam os mais diferentes temas, bandeiras e grupos em torno de um mesmo objetivo. Isso amplia a visão fragmentada de cada movimento ou organização da sociedade civil e traz todos os segmentos para um mesmo grupo de reivindicação.

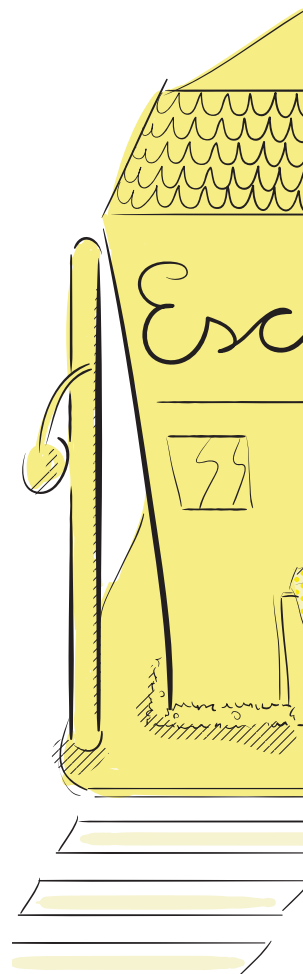
O fato dos direitos humanos serem declarados, isto é, explicitados, fornece novos conteúdos às lutas sociais e qualificam tanto o discurso quanto a prática das organizações populares. Também fica claro que os estados devem ser cobrados pelo que assinaram nos pactos e tratados e, com isso, o que está garantido pela Lei pode ser reivindicado pela luta.

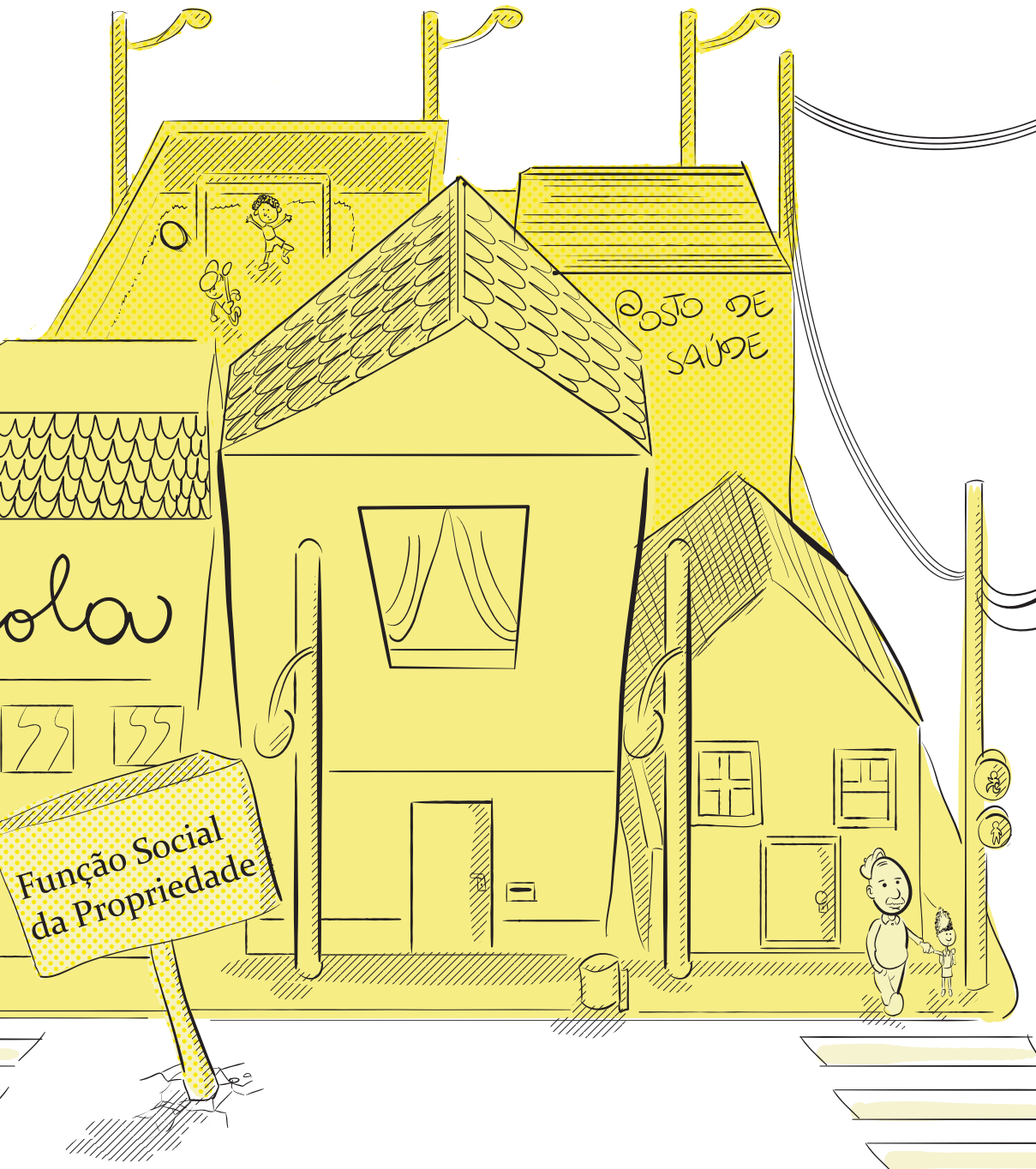
Por fim, é preciso lembrar que o conteúdo dos direitos humanos está em permanente construção e atualização. Ao perceber humanidade no outro ou no diferente, a perspectiva dos direitos humanos reforça o movimento da história, onde novos elementos são agregados e antigas visões são desafiadas. A mudança nunca cessa e as possibilidades de ampliar as conquistas dependem de nossas ações no presente. É esta dimensão utópica e transformadora dos direitos humanos que queremos trazer para o dia-a-dia de nossa rede.

# DIREITO HUMANO À MORADIA E TERRA URBANA

O direito à moradia adequada é, incontestavelmente, assegurado nas legislações internacional e nacional de proteção aos direitos humanos. Encontra-se, ainda, textualmente expresso na Declaração Universal de Direitos Humanos e em outros tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Em 1996, líderes mundiais reafirmaram o direito à moradia adequada quando adotaram a Agenda Habitat durante a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humano. Esses instrumentos e declarações conformaram um compromisso global traçado para a garantia e o acesso à moradia digna para todas as pessoas em todo o mundo.

No Brasil, onde se estima que existam mais de 54 milhões de pessoas vivendo em condições inadequadas de moradia, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 2007 (IBGE), é imperativo voltar a atenção para a realização integral do direito à moradia adequada com efetiva urgência, de forma a se assegurar o desenvolvimento social do país. Além disso, cabe ressaltar que essa população é composta predominantemente por negros e pardos, representando 66,3% dos moradores em cortiços, 52% dos cidadãos sem teto e 65,6% dos residentes em favelas. A pesquisa revela ainda que, dentre os moradores em situação fundiária irregular (sem escritura ou em situação de ocupação), 52,7% são negros ou pardos, assim como representam 65,8% da população em residências adensadas (com três ou mais pessoas por cômodo).





# DEFINIÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia pode ser definido de forma simples como o direito a ter um lugar adequado para se viver, em que haja a possibilidade de uma vida digna e saudável. A idéia básica corresponde ao direito de viver com segurança, paz e dignidade.

Para tanto, consideram-se componentes essenciais do conceito de direito à moradia adequada:

- a moradia deve ser habitável, com condições adequadas de espaço e proteção contra as variações ambientais;
- segurança jurídica da posse, garantindo legalmente a pessoa contra despejos, deslocamentos forçados e outros tipos de ameaça à posse;
- localização com acesso a opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura, lazer e outras facilidades sociais;
- acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência ou que necessitem de auxílio para sua mobilidade, contemplando todos os grupos vulneráveis;
- acesso a serviços e infra-estrutura necessários à saúde, segurança, conforto e alimentação, incluindo o acesso a recursos naturais e materiais, água potável, energia elétrica, saneamento, iluminação, condições de estocagem e outros serviços;
- possibilidade financeira, isto é, a pessoa precisa ter acesso a uma moradia que possa custear sem prejudicar suas outras necessidades básicas;
- adequação cultural, isto é, que a forma da construção, os materiais usados e demais requisitos respeitem a expressão da identidade cultural das comunidades e grupos sociais.

Os movimentos sociais e organizações de defesa da moradia têm trabalhado, nos últimos anos, com o conceito de direito à moradia adequada integrado ao conceito de cidade sustentável. O direito humano à cidade sustentável é estabelecido 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 gerações presentes e futuras.

# A MORADIA ADEQUADA COMO UM DIREITO HUMANO

---

O direito à moradia é um direito humano protegido pela Constituição Brasileira e pelos instrumentos internacionais. Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais está o direito à moradia adequada, representam demandas das pessoas ao Estado e são reconhecidos pela legislação nacional.

Nesse sentido, a moradia adequada enquanto direito humano apresenta cinco características básicas:

- **Universalidade:** o direito à moradia é um direito universal, isto é, ele é válido e exigível em todos os lugares, não importando o País, o estado ou a cidade na qual você se encontra, seja na área urbana ou na área rural;
- **Indivisibilidade:** o direito à moradia é tão necessário quanto o direito à vida, à alimentação adequada, à saúde, à educação e ao trabalho. O ser humano, para ter uma vida digna, precisa que todos os seus direitos humanos sejam respeitados e efetivados.
- **Inter-relação:** em uma violação do direito à moradia, outros direitos também estão sendo violados, como o direito à segurança, à intimidade, ao convívio familiar e à integridade física e psicológica.
- **Interdependência:** a efetivação do direito à moradia acontece de maneira conjunta à concretização de outros direitos, como o direito à saúde, à água, ao meio ambiente e à vida.
- **Inalienabilidade:** o direito à moradia não pode ter seu exercício restringido por outros nem ser cedido voluntariamente por ninguém.

A dignidade humana é, dessa forma, a baliza comum sobre a qual trabalhamos a questão dos direitos humanos. O trabalho é contínuo: a cada dia surgem novos direitos que aspiram à categoria de direitos humanos, por serem essenciais, nos dias de hoje, para que o indivíduo tenha uma vida digna. O grande desafio, no entanto, é a efetivação e concretização deste catálogo de direitos, em especial nos países em desenvolvimento.

# DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

No âmbito internacional, a partir da Segunda Guerra Mundial, inicia-se um movimento de proteção dos direitos humanos que extrapole as fronteiras dos países. A Segunda Guerra demonstrou que o próprio Estado violava direitos fundamentais de seus nacionais e, portanto, a comunidade internacional precisava criar mecanismos que protegessem o indivíduo em todo o planeta.

O reconhecimento e a promoção do direito à moradia adequada pelas Nações Unidas tiveram início logo após a criação da própria organização. O primeiro documento importante que temos nesta questão é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, trazendo em seu bojo a igualdade de todo ser humano em direitos e obrigações. E, na matéria que nos diz respeito, a proteção do direito à moradia adequada, determina, em seu artigo 25, o direito de toda pessoa a um padrão de vida digno:

“Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.”

A Declaração também assegura, em seu artigo 17, o direito à propriedade de toda pessoa, individual ou coletivamente. Este mesmo dispositivo prevê que ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.

Em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- PIDESC- reafirma, em seu artigo 11, a importância da moradia adequada como condição do exercício de uma vida com dignidade estabelecendo que os “Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

É importante ressaltar que os tratados internacionais são acordos de vontade firmados entre Estados (ou entre organizações internacionais). São instrumentos que vinculam, com força de lei, os Estados que os ratificaram. Como tais documentos são frutos do consenso entre os países e firmados voluntariamente, espera-se que os Estados cumpram as determinações que

aprovaram, não podendo usar de outros dispositivos do direito interno para se eximirem da obrigação de cumprir aquelas obrigações. Nesse sentido, o Pacto de 1966 vem reafirmar o direito à moradia adequada, anteriormente estabelecido pela Declaração Universal, e obrigar sua implementação pelos Estados-Partes.

Mais recentemente temos a Declaração de Viena, em 1993, reafirmando também o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, que inclui alimentação e acesso a assistência de saúde, moradia e serviços sociais necessários.

A ONU – Organização das Nações Unidas, que reúne quase todos os países do mundo com a proposta de cuidar da segurança internacional, manter a paz e promover os direitos humanos, tem um Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este Comitê divulgou duas resoluções que tratam especificamente do direito à moradia adequada.

A Resolução nº 4 de 1991 define o que considera direito à moradia adequada. Naquele ano a ONU já estimava que existiam mais de 100 milhões de pessoas sem-teto no mundo e que não havia perspectiva desse número se reduzir. O grande mérito desta resolução foi determinar que a moradia adequada engloba não só a questão da habitação, mas sim uma condição de vida digna, que tem relação direta com a efetivação de vários outros direitos humanos. Os componentes da moradia adequada definidos nesta resolução já foram apontados no capítulo anterior.

Em diversos outros documentos há o reconhecimento da ONU sobre a gravidade da situação dos despejos, como na Declaração sobre Assentamentos Urbanos (1976), na Agenda 21 (1992), na Agenda Habitat (1996) e em resoluções da Comissão de Direitos Humanos, clarificando que despejos forçados são uma grave violação de direitos humanos. Importante ressaltar, ainda, que em 2008, a ONU estima que o número de moradores de favelas atinge um bilhão de pessoas, e, se a atual tendência continuar, esse número chegará a 2 bilhões em 2030.

Dessa forma, considerando a inserção do Estado Brasileiro no sistema internacional, cabe ao Governo Federal, em conjunto com as demais esferas de governo, realizar esforços para a efetivação do direito à moradia, dentro dos padrões exigidos internacionalmente e referendados no âmbito nacional, assim como garantir o respeito a todos os direitos humanos daquelas pessoas afetadas por violações, tais como os despejos forçados.

# O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 traz como um direito fundamental o direito à moradia, cravado como clausula pétrea no texto constitucional. É importante frisar que a moradia entra como direito social por meio de uma emenda constitucional (nº 26/2000), fruto de luta dos movimentos sociais.

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.

Nesse sentido, e dado o Brasil também ter se comprometido com a efetivação do direito à moradia no âmbito internacional, o Estado Brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia. Da mesma forma, deve também impedir a continuidade de programas e ações que excluam a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada.

A dimensão dos problemas urbanos brasileiros está intimamente relacionada à questão habitacional e à forma em que os Governos federal, estadual e municipal atuam para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Os aglomerados, favelas, cortiços e bairros periféricos de nossas cidades demonstram claramente que as políticas urbanas precisam ter como foco a inclusão social e territorial da população, realizando a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda.

Por se tratar de um direito fundamental, goza o direito à moradia de aplicação imediata, conforme disposto no § 1º do artigo 5º da Constituição. Não depende assim, de qualquer regulamentação para que seja efetivado.

Precisamos mencionar que, também como um direito fundamental, a Constituição assegura a todos o direito à propriedade, determinando, ainda, que toda a propriedade deverá cumprir com uma função social.

Art. 5º.

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – A propriedade atenderá a sua função social;

Estes dois dispositivos devem ser entendidos de forma conjunta: a função social é parte in-



tegrante do próprio conteúdo do direito de propriedade. Isto é, tal direito inexistente se não estiver corroborado pelo exercício de tal função. A Constituição Federal, ao garantir o direito de propriedade, condicionou seu exercício ao atendimento de uma garantia maior, qual seja, a realização e/ou o atendimento de sua função social. A própria Constituição define também a forma de avaliar o cumprimento desta função social, em seu artigo 182:

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

Ainda sobre a função social, o Código Civil estabeleceu que se o proprietário urbano deixa de exercer sua posse e arrecadar os tributos referentes a este (IPTU), tem-se o caso de abandono:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que não se encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, 3 (três) anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se achar nas respectivas circunscrições.

§ 2º. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Ou seja, o Código Civil expressamente prevê que, caso o proprietário de imóvel urbano deixe de praticar os atos de posse e de pagar os tributos referentes ao seu imóvel durante 3 anos seguidos, considera-se, de maneira absoluta e sem possibilidade de discussão, que este proprietário não deseja mais manter este imóvel em seu patrimônio (configurando, portanto, o abandono do mesmo).

Buscando a proteção do direito à moradia das pessoas que vivem nos assentamentos precários, a Constituição Federal adotou também a usucapião urbana e a concessão especial de uso para fins de moradia (artigo 183), que foram regulamentados pela lei federal de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001. Além disso, de forma a efetivar o direito à moradia, a Constituição previu instrumentos como o plano diretor, o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida.

O complexo normativo criado para a efetivação do direito à moradia adequada ainda é novo, iniciado de forma efetiva com o Estatuto das Cidades e ainda em fase de complementação (como pela recente lei 11.481/2007), efetivação e avaliação. Apontaremos a seguir alguns dos instrumentos existentes para a garantia da moradia digna, sem a pretensão de esgotá-los, posto seu aprimoramento e construção ainda em curso.

# INSTRUMENTOS LEGAIS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

## :: O Estatuto da Cidade ::

O Estatuto das Cidades estabeleceu vários instrumentos de participação popular e obrigações estatais para a efetivação do direito à moradia adequada e à cidade digna, representando a lei federal de desenvolvimento urbano no Brasil. Dentre estes instrumentos, podemos destacar, em especial, o estabelecimento de mecanismos de implementação de uma política urbana pautada pela gestão democrática das cidades, como a obrigatoriedade da discussão dos planos diretores em audiências públicas e a criação dos Conselhos das Cidades.

O Estatuto da Cidade apresenta uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação da terra urbana, orientando a atuação dos agentes públicos e privados na reconstrução das cidades sob a ótica da justiça, democracia e sustentabilidade.

A base do Estatuto da Cidade é:

- o acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, à terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde;
- o planejamento e a governança das cidades com participação e controle social
- a função social da propriedade, evitando o uso inadequado e injusto da terra urbana.

Dessa forma, instituiu diversos instrumentos de forma a garantir uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva pelos municípios e garantindo a gestão democrática das cidades. Podemos dividir os instrumentos em três modalidades:

- Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade: plano diretor; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir (solo criado); zonas especiais de interesse social;
- Instrumentos de regularização fundiária: usucapião urbana; concessão especial para fins de moradia; concessão do direito real de uso;
- Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana; conferências da cidade; orçamento participativo; audiências públicas; iniciativa popular de projetos de lei; estudo de impacto de vizinhança.

Estes instrumentos propiciam os meios necessários para a existência de uma cidade plenamente desenvolvida, que busca 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.

## **:: O Plano Diretor ::**

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para as cidades, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Podemos definir o Plano Diretor como o conjunto de diretrizes e regras que orientarão a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano.

Em 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 com mais de vinte mil habitantes (20.000). Além disso, devem elaborar o Plano Diretor as cidades:

- a) localizadas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas,
- b) pertencentes a áreas de especial interesse turístico,
- c) 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: este é o instrumento responsável por definir as ações de política urbana do Município. Dessa forma, é essencial que as associações e os movimentos populares acompanhem a elaboração e gestão das decisões do Plano Diretor.

O território do Município deverá ser englobado no Plano Diretor como um todo, definindo quais os limites da área urbana e quais os limites da área rural. É no Plano Diretor, ainda, que serão definidos os critérios de utilização dos demais instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como outorga onerosa do direito de construir, direito de preempção e as Zonas Especiais de Interesse Social.

## **:: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ::**

As ZEIS e as Áreas Especiais de Interesse Social (AESI) são um dos mecanismos legais de regularização fundiária, utilizadas na definição de áreas especialmente destinadas à produção de habitação de interesse social e/ou manutenção das comunidades existentes nas cidades. Essas zonas têm por objetivo incorporar os espaços urbanos irregulares ou 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.

Os planos diretores deverão criar ZEIS em terrenos urbanos propícios para a produção de habitação de interesse social. Estes deverão estar inseridos dentro do contexto das cidades e dotados de acessibilidade para infra-estrutura urbana contígua com a malha urbana. Para que essas Zonas Especiais de Interesse Social sejam criadas é necessária a iniciativa da Prefeitura e/ou dos movimentos populares. Os movimentos populares devem pressionar os vereadores e as Secretarias de Habitação para que um projeto relacionado às ZEIS seja criado e o direito à moradia efetivado.

As Zonas especiais de interesse social, uma vez instituídas sobre regiões com ocupação irregular de baixa renda, garantem a permanência legal das pessoas que vivem nestes locais, assim como a regularização fundiária das áreas.

## **:: Usucapião Especial de Imóvel Urbano ::**

A 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. 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.

Assim, a usucapião configura-se em uma forma de obter o título de propriedade após a ocupação, pelo prazo de 5 (cinco) anos, de terra urbana sem oposição - isto é, sem ninguém ter reivindicado a posse. Este instrumento é dividido em dois tipos:

1) usucapião especial de imóvel urbano individual, quando pedido individualmente por cada morador,

2) usucapião especial de imóvel urbano coletivo, quando pedido conjuntamente pela comunidade.

Podem requerer a Ação de Usucapião Especial Urbana: o possuidor ou os possuidores, bem como a associação de moradores da comunidade regularmente constituída.

É importante mencionar que a Usucapião Especial de Imóvel Urbano Individual só pode ser requerida no caso de posse de área ou edificação urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinqüenta metros quadrados). Além disso, a ocupação deve ser utilizada para sua moradia ou de sua família, e o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel. Também não poderá ser reconhecido mais de uma vez o direito de usucapião urbano individual ao mesmo possuidor.

Já no caso de Usucapião Especial de Imóvel Urbano Coletivo o imóvel deve ter mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinqüenta metros quadrados) e ser ocupado por população de baixa renda para sua moradia. A usucapião especial de imóvel urbano coletivo é essencial para a regularização fundiária de favelas, conjuntos habitacionais, 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.

A usucapião urbana pode ser invocada como matéria de defesa em ações que visem a remoção da população moradora em áreas irregulares. Conforme explicado anteriormente, a sentença judicial que reconhecer a usucapião urbana valerá como título para registro da propriedade em nome do ocupante no Registro de Imóveis.

### **:: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia ::::::::::::::::::::::::::::::::::::::**

Como não é possível a 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. 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. Por meio da mesma 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.

Este instrumento é dividido da mesma forma que a usucapião urbana, 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 a 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.

Em relação aos imóveis públicos, a Lei 11.481/2007 previu alguns instrumentos de regularização fundiária em caso de ocupação deste tipo de imóvel por famílias de baixa renda. A partir desta lei, é possível ao Poder Público negociar a transferência de algum prédio ou terreno público para a construção de habitações populares.

### **:: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios ::::::::::::::::::::::::::::**

Conforme já explicado, o proprietário deve cumprir a função social da propriedade, isto é, deve utilizar o imóvel para alguma finalidade. Nesse sentido, cabe ao titular de terras usar sua propriedade para edificar (construir) ou parcelar (forma de dividir o terreno em lotes). Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação decorrente.

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

Assim, o Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exige do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento, isto é, que os proprietários utilizem socialmente seus imóveis. Se o proprietário não edificar, não utilizar, nem atuar para regularizar a situação de subutilização, cabe ao Poder Público promover o parcelamento ou edificação compulsórios.

## **:: 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 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 do imóvel pelo Município, com pagamento em títulos da dívida pública.

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 relativa 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.

## **:: Desapropriação de áreas urbanas ::**

Uma outra forma de garantir o cumprimento da função social da propriedade é a desapropriação de áreas urbanas, após o proprietário não ter cumprido a determinação de parcelar ou edificar sobre o imóvel vazio ou subutilizado, e após a incidência do imposto progressivo pelo prazo de 5 anos.

A indenização, neste caso, refletirá o valor de base de cálculo do imposto predial e territorial para o imóvel, descontando o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público. Dessa forma, aquele proprietário que ignore as determinações do Plano Diretor, poderá ter seu imóvel desapropriado, recebendo sua indenização em títulos da dívida pública.

## **:: Direito de Preempção ::**

Este instrumento concede ao Poder Público Municipal o direito de preferência para adquirir imóvel urbano situado em determinada área, com base no disposto no Plano Diretor. O objetivo neste ponto é que, caso o proprietário coloque seu imóvel à venda, o Poder Público municipal possa adquiri-lo a fim de orientar a política de desenvolvimento urbano do Município. Por esta razão, as áreas nas quais o direito de preempção está instituído precisam ser previstas pelo Plano Diretor.

## **:: Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana ::**

O Estatuto das Cidades criou ainda alguns instrumentos de participação popular na gestão das cidades. Dentre estes, podemos citar os debates, audiências e consultas públicas, assim como os conselhos de política urbana e as conferências nacional, estadual e municipal sobre assuntos de interesse urbano. Além disso, há referências à gestão orçamentária participativa e ao estudo de impacto de vizinhança.

Todos estes instrumentos, na realidade, buscam efetivar o direito de todos a participar da cidade, de forma inclusiva e sustentável. Assim, tanto a realização das Conferências das Cidades quanto a criação e manutenção dos Conselhos das Cidades são obrigações do Poder Público nos âmbitos municipais, estaduais e federal, constituindo, dessa forma, espaços de articulação e participação da sociedade civil que deve ser respeitado e efetivado.



## **:: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) ::::::::::::::::::::**

Para completar o quadro normativo da garantia do direito à moradia, ressalta-se a criação, em junho de 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O objetivo do Sistema é viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e a habitação digna e sustentável.

Assim, o SNHIS busca implementar políticas e programas de investimento e subsídios para viabilizar o acesso da população de baixa renda à habitação, centralizando todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Outra importante conquista desta lei foi o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), dispendo de conselho gestor próprio e voltado à gestão dos recursos orçamentários dos programas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Embora o SNHIS tenha sido criado em 2005, é preocupante o fato de que apenas uma pequena parte dos recursos para habitação popular passe pelo FNHIS, ou seja, pela gestão democrática e controle social do Conselho Gestor. Além desse conselho gestor, de caráter deliberativo e paritário, o acesso aos recursos e sua gestão por associações comunitárias e cooperativas habitacionais, bem como a obrigação de criação de fundo com dotação orçamentária própria, também foram previstos pela legislação.

# TIPOLOGIA DE VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

## CONTEXTO

A urbanização brasileira é consequência do modelo de industrialização e desenvolvimento adotado no país, resultando em uma dinâmica que recria a exclusão social e a segregação territorial para grande parcela da população de baixa renda. Muitas cidades têm, ao mesmo tempo, falta de moradias populares (déficit habitacional) e muitos terrenos vazios e imóveis desocupados ou abandonados, que estão para alugar ou ficam vazios à espera de valorização. Em muitos desses casos o proprietário não paga as taxas municipais devidas. Isso demonstra que a propriedade não está cumprindo sua função social.

Embora possam ser comprovados os esforços do Governo Federal na temática nos últimos anos (por exemplo, a criação do Ministério das Cidades) e a despeito das lutas dos movimentos sociais urbanos, o Estado não consegue cumprir sua obrigação de proteção dos direitos fundamentais das parcelas mais desprotegidas e marginalizadas da população, em especial o direito à moradia. A pesquisa Déficit Habitacional do Brasil, elaborada pela Fundação João Pinheiro em 2004 com base nos dados do IBGE, a pedido do Ministério das Cidades, aponta um déficit habitacional de 7,2 milhões de domicílios, o que explicita a necessidade de políticas públicas coordenadas em diversos setores.

## Ameaça de despejo

Dentre os conflitos fundiários urbanos, a ameaça de despejo é a principal violação, e tem gerado mobilizações em todo o mundo, como a criação da Plataforma Brasileira de Prevenção aos Despejos (no Dia Mundial do Habitat em 2006), o lançamento da Campanha Despejo Zero (durante o Fórum Social Mundial em 2004) e o Comentário Geral nº 7 sobre despejos forçados e o direito à moradia adequada – que estabelece regras para a efetivação de despejos autorizados pela legislação local, emitido pelo Comitê DESC da ONU. O tema dos despejos forçados e das ameaças de despejo é uma constante nas denúncias recebidas pela Relatoria Nacional de Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, demonstrando que a população brasileira de pouco poder econômico vive insegura, com medo de que a qualquer momento venha a perder seu teto.

Ademais, a falta de compromisso do Estado para efetivar os programas de habitação de interesse social pode ser verificada tanto pelo constante bloqueio financeiro para continuidade das obras habitacionais quanto pela morosidade na execução das obras públicas destinadas a atender a população carente, utilizando o poder político autoritário na desmobilização da organização social que luta pelos seus direitos à moradia.



A implantação de megaprojetos de desenvolvimento de uma determinada região também tem se constituído como uma forte agressão às populações locais e ao meio ambiente. Esses projetos impactam de maneira nociva a população de baixa renda e implicam a sua remoção e a alteração de todo o seu modo de vida, suas relações sociais, econômicas e culturais. Tais projetos de grande porte e vultosos recursos visam, em detrimento do direito fundamental à moradia, ao crescimento econômico, como verificado em São Luis/MA, Porto Velho/RO, em Rio Grande/RS (com a implantação do pólo siderúrgico, construção de hidrelétricas e implantação do pólo naval-portuário, respectivamente); ao desenvolvimento urbano, como investigado em São Paulo/SP, São José dos Campos/SP e Manaus/AM - com políticas discriminatórias de intervenção urbana, pautadas em estratégias de "higienização", "desfavelização" e "urbanização; e ao desenvolvimento turístico, como observado em Porto Velho/RO, Salvador/BA, Natal/RN, Rio de Janeiro/RJ e Belém/PA (nos dois últimos, para possibilitar a realização de eventos internacionais, respectivamente, os Jogos Pan-Americanos, em 2007, e o Fórum Social Mundial, em 2009). Cumpre salientar que outros "grandes projetos de desenvolvimento" devem ocorrer em outras cidades brasileiras, devido à Copa do Mundo de 2014.

## ■ Saneamento e urbanização

Outro foco de atuação da Relatoria tem sido a questão do saneamento e da urbanização. A aprovação em 2007 da Lei nº 11.445 sobre Saneamento definiu um marco regulatório para o setor e estabeleceu diretrizes para a política federal de saneamento básico. Nesse sentido, referida lei determina o acesso universal e integral ao saneamento básico e a articulação com as políticas locais de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida. Além disso, criou mecanismos de planejamento, regulação e controle social, com conselhos representativos, e estabeleceu um sistema de manejo de resíduos sólidos urbanos garantindo condições especiais para contratação de cooperativas ou associações de catadores de material reciclável.

Em grande parte das Missões da Relatoria têm sido constatadas graves situações de risco ambiental à vida e à saúde da população de baixa renda, exposta às condições insalubres pela falta de saneamento básico das cidades, como em Natal/RN, Teresina/PI, Recife/PE, Rio Grande/RS, Belém/PA, João Pessoa/PB, nas cidades da Baixada Fluminense/RJ e em tantas outras não visitadas pela Relatoria. A falta de regularização fundiária constitui, em muitos casos, um obstáculo à urbanização e ao saneamento de favelas e ocupações. A falta de urbanização adequada deixa a população vulnerável à doenças e exposta a violência urbana.

Outra violação que a relatoria verifica com frequência é a não implementação dos mecanismos legais que garantem a participação popular. Constatamos que a elaboração dos Planos Diretores nas cidades visitadas por Missões da Relatoria não contou com a efetiva participação popular: Teresina/PI, Rio de Janeiro/RJ, São José dos Campos/SP, Rio Grande/RS, Aparecida de Goiânia e muitas outras cidades), além de casos de denúncias de corrupção no processo de elaboração e aprovação do Plano em algumas cidades.

### ■ **Tipologia de Violações**

A Relatoria Nacional de Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, a partir do monitoramento das situações de conflito, realizou uma síntese ou tipologia das violações do direito à moradia adequada:

- 1) comunidades que moram em área de risco ambiental;
- 2) conjuntos habitacionais populares precários;
- 3) deslocamento de comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhas, indígenas, etc.) de suas áreas tradicionais de moradia;
- 4) despejo das ocupações de famílias de baixa renda em área pública ou privada;
- 5) deslocamento de população de baixa renda em virtude da implementação de projetos de “desenvolvimento” turístico, econômico e urbano;
- 6) falta de condições de habitabilidade e segurança jurídica da posse em favelas, cortiços e ocupações urbanas;
- 7) falta de participação popular no processo de revisão e elaboração do Plano Diretor;
- 8) imóveis que não cumprem sua função social;
- 9) megaprojetos de “desenvolvimento” sem participação e consulta à população diretamente atingida;
- 10) revitalização de áreas urbanas centrais.
- 11) bloqueio de recursos financeiros e morosidade na aprovação e construção de habitações de interesse social.

É importante ressaltar que essa lista não representa uma tipologia acadêmica ou acabada, mas é uma classificação realizada a partir da prática cotidiana das denúncias recebidas pela Relatoria, podendo sempre sofrer alterações.

## **:: DESPEJOS FORÇADOS ::**

A partir do exposto, podemos concluir que os despejos forçados configuram um tema de especial relevância na temática do direito à moradia, inclusive no âmbito internacional. Reiteramos a atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que, considerando a incompatibilidade entre o PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - e a insegurança jurídica da posse ocasionada pelos despejos forçados, emitiu, no ano de 1997, a sua Resolução nº 7, tratando especificamente deste padrão de violações.

Por despejo forçado entende-se a remoção permanente ou temporária de indivíduos, famílias ou comunidades, contra a sua vontade, das casas ou terras que eles ocupam, sem prover ou garantir o acesso à proteção legal ou de outras formas de proteção. Ressalta-se que a proibição dos despejos forçados não engloba aqueles realizados, em cumprimento à lei e em conformidade com as determinações das convenções internacionais de direitos humanos, mediante o uso de força.

Os despejos forçados têm afetado as pessoas em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento, implicando na violação de outros direitos humanos, como à vida, à segurança, à intimidade, à inviolabilidade do domicílio, dentre outros. Tais despejos têm ocorrido não somente nas áreas urbanas populosas, mas também nos casos de deslocamentos das populações, conflitos armados, êxodos rurais e refugiados, por vezes associados à violência. Outro padrão de violações ocorre em nome do desenvolvimento, como em projetos de infra-estrutura, projetos de urbanização e projetos agrários. Além disso, o Comitê da ONU reconhece também que mulheres, crianças, adolescentes, idosos, povos indígenas, grupos étnicos e outros grupos vulneráveis sofrem de maneira desproporcional os efeitos dos despejos forçados.

Dessa forma, naqueles casos de despejos autorizados pela legislação local, deve-se adotar procedimentos apropriados que garantam o respeito aos direitos humanos dos envolvidos. Tais procedimentos incluem:

- i. a consulta efetiva àquelas pessoas que serão atingidas pelo despejo;
- ii. notificação adequada e prévia a todos aqueles envolvidos, informando data e hora do despejo;
- iii. informações sobre a motivação do despejo e a utilização futura da terra, entregues em tempo razoável a todas as pessoas afetadas;
- iv. presença de autoridades durante a realização do despejo, especialmente quando se tratar

de grandes grupos de pessoas;

v. identificação de todas as pessoas que estão executando o despejo;

vi. a não-realização de despejo em mau tempo ou durante a noite sem autorização dos ocupantes;

vii. acesso a todos os recursos legais e garantia do acesso ao Poder Judiciário.

Além disso, o Comitê requisitou aos Estados-Membros informações acerca dos despejos realizados nos cinco anos anteriores, número de pessoas atingidas, legislação nacional acerca da temática e atuações dos governos nesta matéria. Nesse sentido, recomendou a todos os Estados que monitorem efetivamente o direito à moradia adequada.

Outra importante conquista foi a criação do Grupo Consultivo sobre Despejos Forçados (Advisory Group on Forced Evictions – AGFE) no âmbito da UN-HABITAT, agência da ONU responsável pelas intervenções deste organismo nas questões atinentes aos assentamentos humanos. Nas avaliações do AGFE, o Brasil não é exceção no que tange ao quadro de despejos forçados, em especial contra a população de baixa renda situada em assentamentos irregulares.

Para fortalecer tais discussões, foi criada a Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos (2006) que, em conjunto com o Conselho das Cidades e seu Grupo de Trabalho sobre Conflitos Fundiários Urbanos, vêm discutindo a criação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Ao mesmo tempo em que se trabalha no aperfeiçoamento de marcos e foros de prevenção e mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, continuam a ocorrer despejos e ações de reintegração de posse são cumpridas. Faz-se necessário, portanto, que sejam estabelecidos parâmetros e procedimentos de condução de despejos, de forma a atenuar riscos de violação aos direitos humanos nas ações policiais envolvidas.

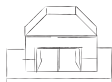
Conforme mencionado, a ONU estabelece critérios e responsabilizações, de forma a inibir a ocorrência de novas violações e assegurar a ação de realocação territorial das famílias. Tais padrões devem ter em mente também que a alocação da população despejada em outra área garanta a estrutura com materiais e equipamentos necessários para o assentamento com salubridade, assim como o planejamento focado na transitoriedade da situação e na necessidade urgente de provisão habitacional.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana constatou que a participação do Judiciário tem se dado de forma tímida e isolada na promoção e defesa do direito humano à moradia. Em grande parte dos casos em que há sentenças para execução dos despejos, os tribunais autorizam o uso da força policial e não avaliam o cumprimento do princípio da função social da propriedade nas ações de reintegração propostas em áreas ocupadas por famílias de baixa renda. O Poder Judiciário, de forma geral, não se sensibiliza diante das carências sociais e não visualiza a dimensão social da causa, não conciliando ou intermediando as negociações para evitar o despejo violento e arbitrário.

A Relatoria verificou ainda que as missões, as audiências e os relatórios trazem visibilidade aos casos abordados; aumentam a percepção da população como sujeitos de direitos, mobilizam a sociedade civil, fortalecem politicamente as organizações sociais locais, aproximando entidades de direitos humanos, movimento popular e instâncias governamentais e de acesso à justiça ou defesa de direitos coletivos, como a Defensoria e o Ministério públicos. As ações empreendidas atraem a atenção do Poder público e, em alguns casos, garantem compromissos de setores governamentais de forma a cessar as violações do direito humano à moradia.

## :: PARA SABER MAIS ::



### ■ ÓRGÃOS DE APOIO

Em cada cidade e estado, há uma secretaria responsável pela política urbana e pela efetivação do direito à moradia adequada, em geral denominada “Secretaria de Habitação” ou “Secretaria de Desenvolvimento Urbano”. Além disso, todos os Estados têm Ministério Público e Defensoria Pública, responsáveis pela defesa de direitos em caso de violações e abusos, funcionando na maioria das vezes no Fórum da comarca. Procure esses órgãos e garanta seus direitos!

Abaixo segue uma lista de órgãos e organizações de atuação nacional que também podem ajudar. Outra forma de apoio e orientação são os movimentos de moradia, destacando-se os movimentos de âmbito nacional: CMP - Central de Movimentos Populares; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia ; e UNMP – União Nacional por Moradia Popular.

#### **Ministério das Cidades**

Responsável pela política nacional de moradia, tem atuação em todo Brasil. Mantém o Conselho Nacional das Cidades, com representação dos movimentos sociais, organizações, em-



presários e Poder Público (municipal, estadual e federal).  
Esplanada dos Ministérios - Bloco A 2º Andar - Sala 218 - Brasília/DF  
Telefone: (61) 2108 1641  
Site: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

**Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República**

Responsável pela promoção e proteção de direitos humanos no Brasil, recebe denúncias de violações de direitos e encaminha para órgãos responsáveis.  
Esplanada dos Ministérios - Bloco T – Sala 214 - Edifício Sede do Ministério da Justiça – Brasília/DF  
Fone: (61) 3429.3116  
Site: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br)

**Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana  
Plataforma DhESCA Brasil**

Rua Des. Ermelino de Leão, 15, conj. 72 - Curitiba/PR - CEP 80410-230  
Tel: (41) 3232-4660  
Site: [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

**Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos**

Av. Beira Mar, 216/701 - Rio de Janeiro/RJ  
Tel: (21) 2262-3406  
Site: [www.bentorubiao.org.br](http://www.bentorubiao.org.br)

**CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara**

Rua Galvão Raposo, 295 – Recife/PE  
Tel: (81) 3227-4560

**COHRE Américas - Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos**

Rua Jerônimo Coelho, 102 / 31 - Porto Alegre/RS  
Tel: (51) 3212-1904  
Site: [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

**FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**

Rua das Palmeiras, 90 - Rio de Janeiro/RJ  
Tel: (21) 2536 7371  
Site: [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

**Pólis - Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais**

Rua Araújo, 124 - São Paulo/SP

Fone: (11) 2174-6800

Site: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

**Terra de Direitos**

Rua Des. Ermelino de Leão, 15/72 - Curitiba, PR, Brasil

Tel: (41) 3232-4660

Site: [www.terradedireitos.org.br](http://www.terradedireitos.org.br)



**DOCUMENTOS PARA CONSULTA**

Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.  
Disponível em: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

Cartilhas Temáticas em Direitos Humanos – Moradia e Direitos Humanos.

Disponível em: [www.cdh.org.br](http://www.cdh.org.br)

[www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)









# ENTIDADES FILIADAS À PLATAFORMA DHESCA BRASIL

- ABRANDH - Associação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos - <http://www.abrandh.org.br/>
- Ação Educativa - <http://www.acaoeducativa.org/>
- AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras - <http://www.articulacaodemulheres.org.br/>
- AMNB - Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras
- CDVHS - Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - <http://www.cdvhs.org.br/>
- CEAP - Centro de Educação e Assessoramento Popular - <http://www.ceap-rs.org.br/>
- CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
- CFÊMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria - <http://www.cfemea.org.br/>
- CIMI – Conselho Indigenista Missionário - - <http://www.cimi.org.br/>
- CJG - Centro de Justiça Global - <http://www.global.org.br/>
- CJP-SP - Comissão de Justiça e Paz de São Paulo - [http://www.arquidiocesedesaopaulo.org.br/organismos\\_pastorais.htm](http://www.arquidiocesedesaopaulo.org.br/organismos_pastorais.htm)
- Conectas - <http://www.conectas.org/>
- CONIC - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs - <http://www.conic.org.br/>
- CPT - Comissão Pastoral da Terra - <http://www.cpt.org.br/>
- Criola - Organização de Mulheres Negras - <http://www.criola.org.br/>
- Fala Preta
- Fase - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional - <http://www.fase.org.br/>
- FIAN Brasil - Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar - <http://www.fian.org.br/>
- GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - <http://www.gajop.org.br/>
- Geledés - Instituto da Mulher Negra - <http://www.geledes.org.br/>
- Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos - <http://www.inesc.org.br/>
- MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens - <http://www.mabnacional.org.br/>
- MEB – Movimento de Educação de Base - - <http://www.meb.org.br/>
- MMC Brasil – Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil - <http://www.mmcbrasil.com.br/>
- MNDH - Movimento Nacional pelos Direitos Humanos - <http://www.mndh.org.br/>
- MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - <http://www.mst.org.br/>
- Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - <http://www.polis.org.br/>
- Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos - <http://www.redesaude.org.br/>
- Rede Social de Justiça e Direitos Humanos - <http://www.social.org.br/>
- SDDH - Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
- SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia - <http://www.soscorpo.org.br/>
- Terra de Direitos - <http://www.terradedireitos.org.br/>



“... de acordo com a Declaração Universal de Direitos Humanos, não se pode realizar o ideal do ser humano livre, liberado do temor e da miséria, a não ser que se criem condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como também de seus direitos civis e políticos” (PIDESC)

“Moradia adequada significa ter privacidade adequada, espaço adequado, proteção adequada, luz e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada com relação ao trabalho e a instalações básicas - tudo a um custo razoável”  
(resolução 4 do Comitê DESC da ONU)



PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS  
Plataforma DhESCA Brasil

Apoio:



FORD FOUNDATION