



1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna





1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna

Agradecemos a todos que participaram da idealização, organização e da realização dessa Jornada.

Coletivo Editorial: Ana Maria Caricari, Benedito Roberto Barbosa, Christine Luetscher Rochat, Débora Sanches, Eduardo Galli Ewbank, Joël Rochat, Leonice Gonzaga Conceição, Luiz Kohara, Maria Barbosa Rocha Rastele, Olga Luisa León de Quiroga, Renata Flôres Tibyriçá, Renato Campos Pinto De Vitto e Solange Cervera Faria.

Revisão: Bruno Lupion e Renato Campos Pinto De Vitto.

Fotos: Christine Luetscher Rochat, Débora Sanches, Eduardo Galli Ewbank, Joël Rochat, Juliano Bustamonte, Renata Flôres Tibyriçá e Rodrigo Tristão

Capa e imagens: Eduardo Galli Ewbank

Diagramação: Christine Luetscher Rochat e Eduardo Galli Ewbank

Publicação: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

2008

Impresso no Brasil

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

São Paulo (SP) Defensoria Pública do Estado de São Paulo

I Jornada em Defesa da Moradia Digna / Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – 1. ed. – São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008.

148 p.

ISBN: 978-85-61527-00-6

1. Acesso à Justiça. 2. Moradia Digna. 3. Regularização Fundiária e Habitacional. 4. Morar no Centro. 5. Moradia e Idosos. 6. Articulação.

I. Título.

LC HN

SUMÁRIO

Apresentação	7
Coletivo Editorial	
O caminho da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna	9
Grupo Executivo da Jornada	
Os desafios da moradia digna no Estado de São Paulo	16
Renato Campos Pinto De Vitto	
Benedito Roberto Barbosa	

Capítulo 1

A 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA

1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna: temos o que comemorar	20
Ermínia Maricato	
Direito à Moradia Digna	22
Cristina Guelfi Gonçalves	
Vitore André Zilio Maximiano	
Acesso à Justiça	25
Sérgio Wagner Locatelli	

Capítulo 2

MORADIA DIGNA: LUTAS IGUAIS EM REALIDADES DIFERENTES

Histórico do Mutirão do Jardim Celeste	30
Aymar José Rubio Faria	
Carlos Henrique Acirón Loureiro	
Solange Cervera Faria	

Favela do Moinho: regularização fundiária como garantia da segurança da posse	36
Anna Claudia Pardini Vazzoler Júlia Cara Giovannetti	
Vila Itororó: moradia e cultura podem ocupar o mesmo espaço?	48
Luciana Bedeschi Marco Aurélio Purini Belém Paulo Leonardo Martins	
Brasilândia: na luta pela direito à terra e pela autogestão, vamos desenhando um novo bairro	58
Donizete Fernandes de Oliveira	

Capítulo 3

TEMAS DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA



CIDADE E MORADIA DIGNA

Plano diretor e habitação social no centro	65
Nabil Bonduki	
O pluralismo paradoxal e os movimentos sociais: democracia participativa e o Estatuto da Cidade	69
Pádua Fernandes	



PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO CENTRO

A utopia da cidade para todos: desrespeito aos direitos sociais no centro de São Paulo	85
Francisco de Assis Comáru	

A importância da luta em defesa da moradia digna nas regiões centrais e as conquistas através da organização popular 90
Gilberto Santos Silva
Luiz Gonzaga da Silva (Gegê)
Verônica Kroll

A problemática dos cortiços em São Paulo 95
Alessandra Vieira
Luiz Kohara

A Jornada e a continuidade dos programas habitacionais no centro 99
Helena Menna Barreto Silva



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A publicidade registral como garantia da cidadania 104
Ruy Veridiano P. R. Pinho



CONTRATOS E FINANCIAMENTOS

O problema dos “com teto” 111
Edilson Mineiro



IDOSOS: DIREITO A MORAR DIGNAMENTE?

Oficina – Dificuldades para a conquista de moradia 117
Olga Luisa León de Quiroga
Maria Alice Neli Machado

**Oficinas de memória –
Histórico do movimento de luta pela moradia dos idosos** 119
Roberta Cristina Boaretto



TARIFAS PÚBLICAS

- Oficina – Tarifas públicas** 122
Maria Aparecida Tijiwa
- Energia elétrica: a atual legislação e acordos obtidos** 125
Valter Farid Antonio Junior



MORADIA SAUDÁVEL

- Oficina – Casa saudável e prevenção de acidentes na construção civil** 136
Débora Sanches
Luciana Lessa Simões
Luis Octavio Rocha
- Oficina – Prevenção de acidentes no lar** 139
Carlos Antonio Berto Jr.
Sérgio Ricardo Lourenço
Silvério Catureba da Silva Filho
Thadeu Alfredo Farias Silva
- Oficina – Pintura a base de cal: qualidade, economia e beleza** 141
Levy von Sohsten
Salomon Mony Levy

MANIFESTO DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA 145

VÍDEO DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA 148

APRESENTAÇÃO

A 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi uma construção de disposição, coragem e persistência de muitas pessoas e entidades que acreditam e lutam contra as injustiças e desigualdades sociais.

Juntos os nossos sonhos, foram transformados em desafios, ganharam novos sabores, novas forças e novas perspectivas.

Desde início, definimos como importante objetivo que os aprendizados, os avanços e as esperanças expressadas em cada um dos participantes não ficariam na memória de alguns, mas que seriam documentados para ser um instrumento de partilha e diálogo com outros que no Brasil almejam uma cidade justa para todos.

Neste sentido, esta publicação, no formato de livro e vídeo, traz registro das questões abordadas durante o processo da elaboração e realização da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna.

É com grande satisfação e disposição para contribuir com a luta da moradia digna que apresentamos esta publicação.

Coletivo Editorial

O CAMINHO DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA

Grupo Executivo da Jornada

A 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi fruto do trabalho e da articulação entre entidades, órgãos públicos e movimentos sociais diversos, comprometidos com questões urbanas relacionadas ao acesso à moradia digna de cidadãos paulistanos pertencentes à denominada população de baixa renda.

Vale lembrar que milhões de pessoas moram em situações inadequadas na cidade de São Paulo, isto é, nas favelas, nos loteamentos irregulares, nos cortiços e nas ruas. Somente nas favelas, segundo dados do Censo de 2000, moravam 2,2 milhões de pessoas, o que corresponde a cerca de 22% da população. Nos cortiços, segundo dados da FIPE 1994, tínhamos um total aproximado de 600 mil moradores. Sem contar os que moram em ocupações e as pessoas em situação de rua. Basta circular pela cidade para constatar o grave problema, que foi o motivo para a realização desta Jornada. No entanto, a luta pela habitação é histórica e se dá em diversos campos – jurídico, político, social e econômico – além de se manifestar nas mais variadas formas.

No entanto, é consenso que a habitação reflete, seja qual for a sua forma, o grau de cidadania alcançado ou permitido àquele que a ocupa. O conceito da moradia digna foi proposto com o objetivo de pautar a discussão habitacional pela questão do acesso à cidadania. Ou seja, a moradia digna amplia a discussão sobre quais são as premissas que formulam os padrões mínimos de habitabilidade necessários a uma habitação para que a conquista dessa seja também a conquista da cidadania. Sendo assim, a moradia digna busca conferir à habitação de interesse social um caráter universal, imprimindo, em cada diferente manifestação dessa moradia, saúde e educação, salubridade e conforto, segurança jurídica, serviços básicos (como água, luz, esgoto e coleta de lixo), transporte, trabalho, lazer e cultura.

Nesse sentido, a 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi um evento que teve como objetivo o atendimento à população excluída do acesso a moradia adequada. A proposta foi realizar um “mutirão da cidadania”, reunindo em um mesmo espaço instituições e organizações comprometidas em contribuir para o encontro de soluções para a questão habitacional na cidade de São Paulo.

A origem da 1ª Jornada

A idéia de realização da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna surgiu no âmbito do Fórum de Estudos sobre Atuações em Cortiços, que tinha como objetivo promover a articulação entre diversos segmentos e profissionais comprometidos com a melhoria das condições de vida dos moradores de cortiços. Participaram deste Fórum: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns da PUC/SP, Pastoral da Moradia da Região Ipiranga, Procuradoria Geral do Estado – PAJ, além de vários profissionais e pesquisadores. Em junho de 2006, o Fórum de Estudos sobre Atuação em Cortiços publicou a obra *Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia*, que tratou do histórico de luta dos moradores de cortiços, da produção de pequenos empreendimentos como uma das alternativas viáveis e de estudos jurídicos sobre a legislação pertinente.

O caminho para a 1ª Jornada

A complexidade da situação habitacional da cidade de São Paulo exigiu um esforço para agregar novos parceiros e construir coletiva e gradativamente uma proposta possível para viabilizar a Jornada. A partir de agosto de 2006, foram realizados encontros semanais com a participação de representantes da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – Anoreg, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, do Centro de Apoio a Iniciativas Comunitárias – Caicó, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” – PUC/SP, do Grupo de Articulação para Moradia do Idoso da Capital – GARMIC, do Instituto Pólis, da Pastoral da Moradia – Região Episcopal do Ipiranga, Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade de São Paulo – SAJU, da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior – UMM/SP e da Uninove. Foi criado um grupo que tomou para si a responsabilidade de construir e realizar a proposta da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna na Cidade de São Paulo.

Os objetivos da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna

O princípio básico para elaboração da proposta da Jornada foi a qualidade e a valorização de cada um dos cidadãos nos atendimentos, assegurando a participação das lideranças e do público em todo o processo. Assim, além do objetivo

geral, foram também estabelecidos objetivos a curto prazo e longo prazo, bem como os objetivos específicos por campo de conhecimento. Vejamos:

Objetivo geral:

- Atender e orientar a população nas questões referentes à moradia nos campos jurídicos, da arquitetura, da engenharia, da saúde, da sociologia e do serviço social, visando contribuir para o acesso à moradia digna e a efetivação da cidadania.

Objetivos a curto prazo:

- Orientar e encaminhar para as soluções das pendências jurídicas de 2.000 famílias envolvidas nos trabalhos das Pré-Jornadas;
- Encaminhar, em conjunto com o Procon, das questões relativas às tarifas públicas;
- Dar encaminhamentos sobre os contratos habitacionais dos empreendimentos públicos;
- Prestar atendimentos individuais visando resolver pendências pessoais que impedem ou atrasam as regularizações fundiárias;
- Contribuir na capacitação dos participantes nas questões relativas ao direito à moradia e ao direito à cidade;
- Contribuir na formação de profissionais, lideranças e estudantes para enfrentamento das questões jurídicas relativas à moradia;
- Contribuir para instalação do Núcleo Especializado em Habitação e Urbanismo na Defensoria Pública de São Paulo.

Objetivos a longo prazo:

- Criar condições para que os avanços e aprendizados jurídicos apropriados na Jornada possam ser reproduzidos em outras ações semelhantes;
- Contribuir para viabilizar a realização de novas Jornadas nas regiões da cidade e no Estado de São Paulo;
- Contribuir para que haja a ampliação dos programas habitacionais para população de baixa renda, de forma articulada em todas as esferas de governo, com todas as etapas necessárias.

Objetivos específicos por campo de conhecimento:

- No campo jurídico: atender, orientar e, quando cabível, propor medidas judiciais referentes aos seguintes temas: despejo, locação, ações possessórias, usucapião, tarifas sociais e demais situações relativas à moradia;

- No campo da arquitetura: atender e prestar orientações técnicas quanto às questões de habitabilidade e ambientais;
- No campo da engenharia: atender e prestar orientações técnicas referentes à estrutura do imóvel e de suas instalações;
- No campo da saúde: atender e prestar orientações técnicas no tocante às conseqüências da insalubridade do imóvel e os reflexos na saúde dos moradores;
- No campo da sociologia e da educação: contribuir para a criticidade e a apropriação do conhecimento sobre a cidade e o seu funcionamento;
- No campo do serviço social: esclarecer sobre a possibilidade de acesso aos diversos serviços sociais;
- No campo da organização comunitária: orientar e apresentar as formas de organização e mobilização;
- No campo da política habitacional: orientar e apresentar os programas habitacionais e suas formas de acesso.

A preparação da Jornada

Forma organizativa do grupo:

Em primeiro lugar é necessário salientar que o grupo responsável pela realização da Jornada era composto por representantes de entidades, órgãos públicos, movimentos sociais e organizações não governamentais, que possuíam papéis sociais, saberes e experiências diferenciados na luta pela conquista da moradia digna.

Um grupo com uma diversidade muito grande quanto à formação e à atuação dos participantes, pois dentre eles encontravam-se: advogados, assistentes sociais, arquitetos, defensores públicos, engenheiros, estudantes, lideranças comunitárias, professores, profissionais de saúde e sociólogos com diferentes históricos de atuações políticas.

Para dar conta da abrangência da Jornada foi necessário estabelecer uma nova forma de organização dos participantes, sendo assim definidos cinco grupos com responsabilidades específicas:

1. GT Executivo: responsável pelos encaminhamentos políticos, elaboração do projeto e captação de recursos;
2. GT de Mobilização: responsável pelas estratégias de mobilização da população;
3. GT Comunicação: responsável pelas estratégias de comunicação e produção de instrumentos de divulgação e orientação para a população no dia da Jornada;
4. GT Pedagógico: responsável pela proposta pedagógica de construção e desenvolvimento da programação da Jornada.

5. GT Jurídico: responsável pela organização das atividades jurídicas quanto aos conteúdos e metodologia.

Todos os grupos se reuniam semanalmente para o relato das atividades desenvolvidas, apresentação de propostas e definição dos encaminhamentos necessários.

Pré-Jornadas:

Por outro lado, diante da impossibilidade de abordar todo o universo da problemática foram selecionados quatro casos emblemáticos da cidade de São Paulo que já são históricos dentro do mundo das leis, com necessidade de vontade política e sério compromisso com os excluídos das comunidades: Favela do Moinho, Jardim Celeste, Brasilândia e Vila Itoororó. A fim de garantir uma intervenção mais aprofundada na situação, foram realizadas atividades preparatórias específicas para preparação dos profissionais nas temáticas e encaminhamentos jurídicos:

- Oficina Temática: realizada em 21 de outubro de 2006, na Uninove, com o objetivo de conhecer e discutir a realidade de cada caso selecionado e os possíveis encaminhamentos jurídicos.
- Pré-Jornadas: no período de novembro a dezembro foram realizadas visitas nos locais selecionados com o objetivo de conhecer a realidade dos moradores, conversar com lideranças, orientar a organização dos documentos necessários para os encaminhamentos jurídicos e mobilizar a população para participação na Jornada. Foram focalizadas as seguintes questões: Regularização Fundiária – Jardim Celeste e Brasilândia; Usucapião urbano – Vila Itoororó (cortiço); Reintegração de Posse – Favela do Moinho.

Realização da Jornada

A 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi realizada no dia 24 de fevereiro de 2007, na Uninove, com a participação de mais de 2 mil pessoas.

A Jornada contou com nove espaços temáticos: 1. atendimento jurídico individual; 2. moradia digna/cidade; 3. reintegração de posse; 4. usucapião urbano; 5. regularização fundiária; 6. programas habitacionais para área central; 7. tarifas públicas; 8. idosos/melhor idade e 9. filmes e vídeos. Foi também reservada uma sala para a organização e uma sala para a imprensa.

Cada espaço temático foi constituído de 2 ou 3 salas de aula, onde foram realizadas as atividades, tais como:

- a. Atendimento jurídico: foi realizado atendimento individual às pessoas que neces-

sitavam de orientações durante todo o período da Jornada e atendimento coletivo para os 04 casos coletivos que participaram das Pré-Jornadas e das visitas realizadas;

- b.** Palestras e oficinas sobre os seguintes temas: regularização fundiária; usucapião urbana; programas habitacionais populares para área central; reintegração de posse; tarifas públicas; plano diretor de São Paulo; casa saudável; prevenção de acidentes na construção civil e no lar; pintura a base de cal: qualidade, economia e beleza e limpeza da caixa d'água;
- c.** Para os idosos, foi reservado um espaço temático onde foram desenvolvidas palestras e oficinas;
- d.** Filmes e Vídeos: foram exibidos os seguintes filmes, relacionados ao tema da Jornada: A margem do concreto, Dia de Festa e Sonho real – uma história de luta por moradia;
- e.** Lazer para as crianças: foram desenvolvidas atividades com as crianças durante todo o período da Jornada por alunos da Faculdade Paulista de Serviço Social, no Parque da Água Branca.

Considerações sobre a realização da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna

Durante o processo de trabalho de elaboração da Jornada foram definidos também os resultados que deveriam ser perseguidos para que este evento se constituísse num marco importante na luta pela moradia digna. São eles:

- a.** Encaminhamentos coletivos e individuais para os casos a serem solucionados;
- b.** Criação de jurisprudência que possa ser referência do direito à moradia digna;
- c.** Divulgação dos direitos à moradia digna;
- d.** Ampliação dos profissionais envolvidos no tema.

Acordamos também que após a Jornada todos os atendimentos individuais e coletivos teriam continuidade pela Defensoria Pública do Estado e pelas entidades parceiras. Também foi proposta a produção de um vídeo e uma publicação como registros da sistematização da experiência.

Consideramos que a 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi uma experiência concreta bem sucedida, na qual os objetivos e resultados propostos foram alcançados, que mobilizou milhares de pessoas sem teto, moradoras de cortiços, de favelas, de conjuntos habitacionais e de mutirões, motivadas pela necessidade de uma moradia, bem como pela solidariedade que, através de diferentes processos, criaram novo ânimo e nova esperança na luta pela moradia digna na cidade de São Paulo.

Esperamos que esta experiência possa tornar-se uma referência para outros movimentos e entidades de nosso país, pois constamos que contribuiu para importantes avanços e desvelou novos desafios, dentre os quais destacamos:

1. A importância da realização das ações e eventos articulados entre diferentes atores sociais como: lideranças dos movimentos de moradia, militantes de ONGs, professores e alunos de universidades, agentes de pastorais, representantes de diferentes segmentos sociais e órgãos públicos, que atuaram de forma focada e unificada na questão da defesa da moradia digna;
2. As moradias inadequadas e o déficit habitacional são as mais significativas representações urbanas da desigualdade social e seus moradores ou pessoas em situação de rua são estigmatizados como cidadãos de direitos rebaixados;
3. O mutirão de empoderamento e os atendimentos a população nas questões jurídicas através da Defensoria Pública, ONGs e Movimentos Populares, realizados na 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna, pode nos levar a outros patamares de acesso ao direito, nos apontando a importância do acesso à uma ordem jurídica justa, sem qualquer restrição, conforme prevista na Constituição Federal;
4. A grande mobilização para o processo preparatório da Jornada – as Pré-Jornadas – demonstrou a complexidade burocrática a ser enfrentada para concretização dos direitos previstos nas legislações. Demonstrou também, o grande interesse da população, que, ao participar da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna, apontou a grave dimensão da problemática habitacional em São Paulo;
5. A criação do Núcleo Especializado em Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nascido a partir de processos concretos com a população excluída e apresentada para milhares de pessoas na 1ª Jornada, é significativa para a luta da reforma urbana e pela apropriação da população pobre de que os órgãos públicos podem ser seus aliados.

O acesso à moradia digna representa uma luta contínua, no âmbito das questões jurídicas, políticas, sociais, econômicas, culturais e éticas. Os desafios são muitos e imensos, mas juntos nos propósitos, os que lutam por uma sociedade justa e fraterna terão cada vez mais avanços e conquistas, transformando a Jornada em Defesa da Moradia Digna em mais uma ferramenta pedagógica na superação da pobreza e exclusão social.

OS DESAFIOS DA MORADIA DIGNA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Renato Campos Pinto De Vitto

1º Subdefensor-Geral do Estado de São Paulo

Benedito Roberto Barbosa

Membro da Coordenação da União Nacional por Moradia Popular – UNMP

O Estado de São Paulo, que concentra o maior pólo industrial e produz a grande parcela do produto interno bruto brasileiro, com mais de 80% da população localizada nos centros urbanos, é marcado por profundas desigualdades que se refletem na crônica questão do déficit habitacional. Tal problema salta aos olhos diante do elevado número de favelas, cortiços, loteamentos ilegais e irregulares, moradias provisórias e outras formas de ocupação precária.

Note-se que a nova ordem constitucional inaugurada em 1988 incorporou inegáveis avanços no que toca à política urbana e fundiária consagrando a função social da propriedade como um verdadeiro primado e, posteriormente à emenda constitucional nº 26/2000, alçando o direito à moradia ao status devido. No entanto, o avanço formal verificado no direito posto, fruto de um histórico de lutas travadas pelo movimento social, não se fez acompanhar de políticas públicas adequadas e suficientes para minimizar ou, ao menos estancar, o déficit habitacional e fundiário. Do contrário, as políticas de financiamento público voltadas à população de baixa renda são claramente insatisfatórias vez que risivelmente limitadas, não abarcando a faixa de renda mais atingida pela exclusão social.

Somente em São Paulo, mais de dois milhões de pessoas moram em favelas, mais dois milhões e quinhentas mil sobrevivem em loteamentos irregulares, e mais de seiscentas mil pessoas moram em cortiços. A situação se repete nas demais regiões metropolitanas e grandes cidades do Estado. No Brasil, o déficit quantitativo chega a 7,9 milhões de moradias e o déficit qualitativo de famílias que necessitam da melhora de suas condições de moradia passa de doze milhões (FJP-2005). Em que pesem as poucas ações governamentais, esta situação só tem se agravado a cada ano.

Bem por isso, a estruturação e efetivação dos instrumentos voltados ao acesso à Justiça em matéria fundiária e urbanística constitui passo imprescindível para a redução das desigualdades.

É evidente que o acesso à Justiça é um dos direitos fundamentais de maior expressão em nosso sistema jurídico, não havendo como se falar em exercício de cidadania sem que o Estado se desincumba de sua tarefa que consiste na provisão

de meios para que os órgãos de justiça estejam devidamente aparelhados para atender aos reclamos da população que, em sua grande maioria, não tem condições de constituir um advogado privado para representar os seus interesses.

Cabe lembrar que, no âmbito das questões fundiárias, o Poder Público e as corporações são os maiores litigantes habituais, gerando um verdadeiro desequilíbrio que reclama a adequada estruturação de uma instituição pública apta a prestar assistência jurídica à população excluída, instituição esta que é definida pela Constituição como sendo a Defensoria Pública. Tal instituição deve apostar na especialização em matéria de habitação, urbanismo e regularização fundiária, dada a complexidade e enormidade da demanda verificada. Porém, tão importante quanto a especialização é a necessidade de tal instituição estabelecer um relação diferenciada com o movimento de moradia, sedimentando uma parceria sólida para garantir o acesso e impulsionar a mudança das políticas públicas nesta área.

Essa conjugação de esforços somente vem a contribuir no propósito de se desenhar uma atuação estrategicamente planejada para o enfrentamento de problemas da magnitude dos que envolvem a questão fundiária e urbanística. Registre-se, neste particular que, dentre os movimentos sociais, o movimento de moradia é um dos que apresenta maior grau de organização, o que pode ser vital para o enfrentamento de problemas relativos à temática, como a dificuldade de produção de cadastros de ocupantes de áreas ou a articulação necessária à discussão do Plano Diretor e de sua implementação.

Essa salutar parceria só pode contribuir para o aperfeiçoamento e ampliação do acesso à Justiça, o que, por sua vez, é um passo necessário para a efetiva consolidação da democracia no Brasil. Afinal, como já indagavam Cappelletti e Garth, se nenhum de nossos sistemas jurídicos modernos é *“imune à crítica”*, *“como, a que preço e em benefício de quem estes sistemas de fato funcionam?”*¹

Tais percepções e indagações nortearam todo o trabalho de construção da “1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna” em torno de uma pauta concreta de atuação da recém-criada Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e de diversas entidades extremamente representativas do movimento de moradia como a UMM – União dos Movimentos de Moradia, a Pastoral da Moradia, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, a assessoria técnica Caicó, o Instituto Pólis, as universidades, por meio da Uninove e do Escritório Modelo “Dom Paulo

¹ Cappelletti, Mauro in “Acesso à Justiça”. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 7

Evaristo Arns” da PUC/SP e outros atores de singular importância na resolução do problema como a Associação de Notários e Registradores do Estado de São Paulo - ANOREG/SP.

O produto e o sucesso dessa experiência, que foi gestada de forma democrática e participativa, e desembocou numa jornada que abrangeu diversas oficinas, distribuição de material informativo, atendimentos coletivos a comunidades e atendimentos individuais, somente reforça a necessidade de articulação dos diversos segmentos envolvidos nessa temática para enfrentamento dos desafios. Desafios que residem, basicamente, em se reverter um quadro de déficit de dignidade e de disponibilidade de moradias no Brasil, o que têm relação direta com desafio de se reverter o déficit de acesso à justiça.

Além de todas as ações que as entidades vêm desenvolvendo como desdobramentos dos atendimentos realizados, o manifesto transcrito no final deste livro sintetiza a essência e o sentido da rica parceria entabulada, que não se encerrou no dia 24 fevereiro de 2007, mas que, esperamos, tenha inaugurado uma nova etapa na luta pela moradia digna e pela reforma urbana no Estado de São Paulo.

CAPÍTULO 1

A 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA

1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA: TEMOS O QUE COMEMORAR

Erminia Maricato

Profa. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
e coordenadora do LabHab

No Brasil, assim como na maioria dos países situados na periferia do mundo capitalista, os salários dos trabalhadores nunca cobriram os custos de todas as necessidades que têm uma família para sobreviver. A habitação é o item de custo mais alto do conjunto dessas necessidades e o menos acessível como mercadoria oferecida pelo mercado privado. Aliás, o mercado privado no Brasil oferece apenas um produto de luxo acessível a menos de 30% da população. Como habitação é uma necessidade básica e ninguém vive sem ela e como o acesso à moradia não tem sido possível para ampla parcela da população brasileira seja por meio do mercado privado, ou seja por meio de políticas públicas, os trabalhadores “se viram” apelando para muitos expedientes informais ou ilegais, construindo suas casas em loteamentos ilegais ou favelas.

A partir de 1980, entretanto, essa situação, no Brasil, como em todo mundo piorou, como mostram dados nacionais e internacionais¹. O ajuste macro econômico, fórmula com que se procurou responder à conjuntura internacional de crise do capitalismo (e do socialismo real) e o rearranjo de poder em nível internacional definiu um destino inglório para os países não desenvolvidos: aumento da desigualdade, do desemprego e da informalidade. A redução dos investimentos em políticas públicas ao mesmo tempo em que o país mantinha uma crescente taxa de urbanização acarretou um aprofundamento inédito de problemas urbanos. Nossas metrópoles começaram características nunca antes vividas, pelo menos com a dimensão agora apresentada: crianças abandonadas nas ruas, aumento da população moradora de favelas, aumento das viagens a pé e diminuição dos usuários de transporte coletivo. Mas é a chamada “violência urbana” e o aumento progressivo da taxa de homicídios, especialmente entre os jovens negros do sexo masculino, que revela que estamos diante de um novo tempo, mais desumano enquanto mais global.

As primeiras manifestações de trabalhadores pelo direito à moradia digna, no Brasil, se iniciam com a emergência do trabalho livre, entre o final do século XIX e começo do XX. Alguns anos após a extinção do trabalho escravo, os primeiros trabalhadores operários se mobilizam por melhores condições de vida,

estimulados pela cultura trabalhista trazida da Europa, especialmente entre os imigrantes de São Paulo. De lá para cá muitas foram as oportunidades e variadas foram as formas de luta². O resultado, entretanto, nunca deixou de ser pontual ou paliativo. O fato é que a grande maioria da população trabalhadora constrói a cidade com seus próprios recursos, seu trabalho extra, sem apoio financeiro, sem projeto de engenharia ou arquitetura, sem observância às leis de zoneamento, parcelamento do solo, código de obras, etc. Frequentemente essa moradia pobre está situada em áreas de proteção ambiental: área de mananciais, como em São Paulo, Rio e Curitiba, áreas de mangues como em Santos, Recife, Salvador, áreas de risco geotécnico como em Belo Horizonte, Petrópolis, Niterói, apenas para citar alguns exemplos. São áreas que “sobram” pois não interessam ao mercado imobiliário.

A pergunta que devemos nos fazer nesta 1ª Jornada pela Moradia Digna é se há algo de novo ou se estamos diante de mais uma das muitas manifestações dos movimentos sociais e entidades defensoras dos direitos humanos.

A resposta é sim! Há algo de novo.

A maior parte das entidades promotoras dessa 1ª Jornada foram criadas durante o processo de redemocratização do país, na década de 1980, com exceção da Defensoria Pública. Tivemos de aguardar muitos anos pela criação da Defensoria Pública e finalmente ela foi criada em 2006. Sua existência faz a diferença.

E por quê?

No Brasil, a aplicação da lei se faz de forma arbitrária como mostram diversos estudos. A lei obedece a uma lógica de classe³. Há leis que “pegam” e leis que não “pegam”. Depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos⁴. Há até mesmo um certo desconhecimento da legislação urbanística e ambiental no judiciário. O sistema prisional mostra que as prisões discriminam renda e etnia. Contar com defesa jurídica em tais circunstâncias é fundamental.

Em seu pouco tempo de vida, a Defensoria Pública está mostrando a que veio. Temos o que comemorar nesta 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna.

¹ Ver a respeito Censos do IBGE para o Brasil e para todo o mundo ver relatório da UN Habitat das Nações Unidas – The Challenge of Slums: Global Report in Human Settlements 2003. London, Earthscan, 2003.

² Bonduki, N. Origens da Habitação Social no Brasil. São Paulo: Siciliano, 1998.

³ Ver a respeito Uma justiça de classe de Plínio de Arruda Sampaio, Fabio Comparato e José Afonso da Silva em Folha de São Paulo, coluna Tendências e Debates, 17/04/2007.

⁴ Maricato, E. Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

DIREITO À MORADIA DIGNA

Cristina Guelfi Gonçalves

Defensora Pública-Geral do Estado de São Paulo

Vitore André Zilio Maximiano

2º Subdefensor Público-Geral do Estado de São Paulo

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada no ano de 2006, graças à ação articulada da sociedade organizada em torno do Movimento pela Criação da Defensoria Pública, que reuniu mais de 400 entidades que passaram a exigir a instalação do órgão em São Paulo.

A importância da nova Instituição dispensa comentários, pois cabe a ela promover a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Depois de um ano de instalação da Defensoria Pública, o grande desafio tem sido tirar do papel as previsões inovadoras contidas na lei que a criou.

Nesse passo, a realização da 1ª Jornada pela Moradia Digna foi marcante para a recém criada Defensoria Pública de São Paulo.

Primeiro porque buscou seus parceiros em área tão carente, como é a luta para garantir moradia digna para as pessoas. Foi um privilégio para a Defensoria Pública participar da organização de uma jornada que contou com a presença de mais de 2.000 pessoas, ao lado de entidades que há muito tempo vêm empregando seus esforços e conhecimentos em prol das pessoas necessitadas. Mas se existem os direitos, como reivindicá-los, especialmente quando não atendidos? Como acolher a demanda de pessoas que não podem contratar advogado?

Justamente para responder a tais indagações é que a Defensoria Pública deve cumprir sua missão constitucional, de promover meios para garantir o acesso à Justiça em prol de milhões de pessoas que constam dos índices de exclusão social e mais especificamente daqueles que não conseguem exercer com dignidade seu direito à moradia.

Seria inconcebível, contudo, acreditar que a Defensoria Pública pudesse sozinha, com um ano de existência, realizar esse objetivo, na medida em que existem entidades que há muito vêm se empenhando na busca de soluções e na exigência de políticas públicas que atendam às pessoas necessitadas.

Em uma área tão crítica, como habitação e urbanismo, a Defensoria Pública tem muito a contribuir e muito a aprender com seus parceiros.

A realização da 1ª Jornada pela Moradia Digna deve ser o início de um processo em que a Defensoria Pública se apresenta para os destinatários de suas funções e atua de forma articulada com diversos segmentos que têm por objetivo a mesma busca em prol da efetivação desse direito fundamental das pessoas, de poder morar com dignidade.

Cabe lembrar que a primeira experiência, ainda com a participação da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), foi a criação do Fórum de Estudos sobre Atuações em Cortiços, que tinha como objetivo promover a articulação entre os diversos segmentos e profissionais que buscam a melhoria das condições de vida dos moradores em cortiços.

A partir dessa experiência exitosa, várias reuniões foram realizadas, culminando com o sucesso da 1ª Jornada pela Moradia Digna.

Na ocasião, dezenas de casos coletivos foram levados para atendimento e cerca de 200 pessoas receberam individualmente orientação jurídica, visto que contamos ao longo da Jornada com a participação de aproximadamente 35 defensores públicos, além de vários advogados integrantes das entidades organizadoras.

Notadamente nos casos de atendimento coletivo, medidas judiciais e extrajudiciais, desde então, vêm sendo propostas pelo Núcleo Especializado em Habitação e Urbanismo da Defensoria.

A propósito, justamente durante a 1ª Jornada houve o lançamento do referido Núcleo, a quem caberá, entre outras iniciativas, propor medidas para a tutela de interesses individuais, coletivos e difusos, sem prejuízo da atuação do defensor natural. Se não bastasse, a experiência foi ainda mais enriquecedora com o formato do evento, visto que tivemos a participação de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Arquitetos, engenheiros, profissionais da saúde e da educação, psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, todos demonstrando como a busca de soluções para a área de moradia envolve tantos profissionais.

Seria no mínimo equivocado supor que a atuação jurídica, por si só, seria suficiente para a solução dos conflitos nesse campo. O envolvimento de outras áreas do conhecimento contribui sobremaneira para o alcance de alternativas.

Com a inauguração da atuação em casos coletivos, somada à permanente defesa dos necessitados em ações individuais, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo espera muito poder contribuir para que as pessoas possam efetivamente exercer o direito à moradia digna.

Afinal, o desprezo a direitos, a falta de mecanismos do mundo legal para reivindicá-los e a ausência de articulação das pessoas são fatores que contribuem sobremaneira para atritar as relações sociais, causando violência e insegurança.

A lei estadual que criou a Defensoria no Estado de São Paulo trouxe diversas inovações para que a nova Instituição possa cumprir com seus desafios, de prestar efetiva e integral assistência jurídica à população carente.

Por meio de parcerias como a realizada por ocasião da 1ª Jornada pela Moradia Digna, tem-se a certeza de que a Defensoria Pública terá seu trabalho facilitado, aproximando-se dos destinatários de suas funções.

O desafio está lançado, pois com o trabalho articulado buscar-se-á promover o acesso de milhões de pessoas ao sistema de justiça, na busca da realização da cidadania.

ACESSO À JUSTIÇA

Sérgio Wagner Locatelli

Defensor Público - Coordenador da Regional Leste

O acesso à Justiça é uma importante conquista do povo carente brasileiro e pode ser efetuado com ou sem intervenção de advogado.

A intervenção do advogado é fundamental para regular a prestação jurisdicional, posto que é peça indispensável ao bom funcionamento do Judiciário. No entanto no Direito brasileiro existem alguns modos de acessar à Justiça sem intervenção de advogado, que são as seguintes:

a) Reclamação trabalhista oral, que ocorre quando o interessado se apresenta à Justiça do Trabalho sem advogado. Um funcionário toma suas declarações a termo e, então, inicia-se a reclamação trabalhista;

b) Juizado Especial Cível, popularmente conhecido como “Pequenas Causas”, é um Juizado que existe para tratar de questões, na esfera cível, de menor complexidade, ou seja, em feitos que não exijam intervenção de peritos e que o valor pleiteado não pode ultrapassar vinte salários mínimos.

Neste caso, o pretendente vai até o Juizado Especial Cível mais próximo de sua residência e, neste local, também suas declarações são tomadas por um funcionário do Poder Judiciário e também inicia-se a ação. Deve-se acrescentar que no Juizado Especial Cível, também, o réu não é obrigado a fazer-se acompanhar por advogado. A presença no Juizado Especial Cível de intervenção de advogado só é obrigatória, quando for o caso de interposição de recurso para o Colégio Recursal, bem como da resposta deste recurso.

Depois de falarmos, um pouco, das formas sem intervenção de advogado, vamos nos fixar nos acessos à Justiça com intervenção de advogado.

A forma de acesso à Justiça, com intervenção de advogado, é a regra no ordenamento jurídico brasileiro e, assim, é preciso garantir o acesso à Justiça a milhões de brasileiros que não dispõem de renda suficiente para arcar com os honorários de advogado.

No Estado de São Paulo, como está prevista na Constituição Federal, foi criada a Defensoria Pública em janeiro de 2006, após intenso movimento social neste sentido. A Defensoria Pública é um órgão que presta assistência judicial e extrajudicial, gratuitamente às pessoas que comprovarem insuficiência financeira para arcar com despesas processuais e honorários advocatícios.

Na cidade de São Paulo, a Defensoria Pública atua nas esferas cíveis e criminais:

- Na esfera cível, o primeiro atendimento é realizado pelo Plantão Triagem, localizado na Avenida Liberdade, 32, onde é feito um estudo inicial da pretensão do interessado e, sendo viável o atendimento, seu caso é encaminhado para as quatro grandes Regionais da Defensoria que são: Central, Leste, Sul e Norte-Oeste.

Nestes locais existem Defensores Públicos para propor e acompanhar as pretensões deduzidas pelos pretendentes, assim como, nestes locais também são deduzidas defesas das pessoas que se encontram no pólo passivo da ação.

- Na esfera criminal, também é ampla a participação da Defensoria Pública na defesa dos carentes, sendo de se ressaltar que existem Defensores em todas as Varas Criminais do Foro da Barra Funda.

Infelizmente, no momento, ainda é pequeno o número de Defensores Públicos para atender a todo o Estado de São Paulo, se fazendo necessário uma grande mobilização popular para criar mais cargos na Defensoria e desta forma garantir o acesso a Justiça aos carentes e defesa do Estado de Direito.

CAPÍTULO 2

MORADIA DIGNA: LUTAS IGUAIS EM REALIDADES DIFERENTES

Pré-Jornada Jardim Celeste





HISTÓRICO DO MUTIRÃO DO JARDIM CELESTE

Aymar José Rubio Faria

Diretor da Assessoria Técnica Caicó

Carlos Henrique Acirón Loureiro

Defensor Público – Coordenador do Núcleo Especializado em Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública (DPE/SP)

Solange Cervera Faria

Agente Social da Pastoral da Moradia

O Conjunto Habitacional Jardim Celeste nasceu após 10 anos de luta do Movimento de Moradia da Região Sudeste, hoje constituído na Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste, que é formada pelos associados moradores de favelas, cortiços e habitações alugadas de onze bairros da região sudeste da cidade de São Paulo: Jabaquara, Vila Mariana, Parque Bristol, Vila Liviero, Vila Moraes, Vila Arapuá, Jardim Maristela, Jardim Clímax, Água Funda, Ipiranga e Alto do Ipiranga.

Após vários anos de organização e luta reivindicando moradia digna, em 1989 a gleba do Jardim Celeste, com 130.000 m², foi desapropriada pela Prefeitura de São Paulo para a construção de 1200 unidades habitacionais em regime de mutirão. Em 28 de novembro de 1990 foi assinado o primeiro convênio para a construção de 200 casas entre a Prefeitura Municipal e a Associação de Construção por mutirão Jardim Celeste I, que inicia seus trabalhos no dia 05 de janeiro de 1991.

Por sua vez, a Associação de Construção por mutirão Jardim Celeste II assina seu convênio em 30 de dezembro de 1991, iniciando em 1992 a construção de mais 200 casas em regime de mutirão.

Em meados de 1992, com a mudança de governo, as obras de mutirão são paralisadas, originando uma grande mobilização na cidade, culminando com uma manifestação que leva mais de 10.000 pessoas as ruas contra a Prefeitura.

No Jardim Celeste, a obra fica paralisada por quatro anos e a Associação de Construção por Mutirão Jardim Celeste I decide retomar a obra com os recursos dos associados, criando condições para moradia provisória, o que ocorre em 1996 com o intuito de evitar a ocupação das casas por pessoas alheias à Associação e ao Movimento de Moradia.

Em 1997, as obras do Jardim Celeste I e Jardim Celeste II são retomadas de forma bastante lenta o que acabou permitindo a rearticulação dos associados que permaneceram durante todo o tempo de paralisação apenas limpando e

vigiando o canteiro de obras para evitar maiores danos e ocupações.

Também em 1997 a Associação de Construção por mutirão Jardim Celeste IV assina convênio para a construção de 101 unidades habitacionais em regime de mutirão, porém sem financiamento da Prefeitura, que participou apenas com a cessão do terreno. Nesse mutirão, as famílias associadas constituíram uma poupança para a compra dos materiais e construíram suas casas em regime de mutirão.

Já em 1999, a Associação de Construção por Mutirão Imaculada Conceição – Jardim Celeste V assina convênio para a construção de 100 apartamentos, também pelo sistema de mutirão, originalmente em terreno da COHAB Raposo Tavares, transferido, em 2003, para a Gleba do Conjunto Habitacional Jardim Celeste. Em virtude de vários problemas técnicos decorrentes da troca do terreno e da mudança de governo. Esta obra não começou até hoje.

Entre os anos de 1997 e 1998, cerca de 480 famílias moradoras de área de risco, participantes do Movimento de Moradia da Região Sudeste, mudaram-se para o Conjunto Habitacional, em apartamentos construídos pela Prefeitura a partir de operação interligada.

Com as casas do Jardim Celeste I entregues em janeiro de 1996, do Jardim Celeste IV em dezembro de 1999 e Jardim Celeste II em julho de 2003, atualmente residem no Conjunto Habitacional 980 famílias e com a conclusão do Jardim Celeste V serão 1080 famílias.

Por fim, a partir de 2005 teve início um processo de ocupação desordenado em áreas remanescentes do Conjunto Habitacional, sem qualquer interferência por parte da Prefeitura, que acarretou um acréscimo no número de ocupantes, para aproximadamente 2000 famílias.

A Comunidade vem, por todos esses anos, se organizando nos espaços coletivos e hoje conta com serviços como creches, escola de esportes, grupo de mulheres, aulas de artes marciais, aulas de dança, grupo de jovens, grupos culturais, entre outros. E que funcionam num centro comunitário projetado para estes fins e que durante as obras serviu como depósito de materiais, escritório administrativo e local de reuniões e refeições.

No entanto, enquanto o Jardim Celeste se fortalece como comunidade, esta enfrenta também o desafio de lutar pela regularização fundiária dos diversos empreendimentos que a compõe. Decerto, os convênios pactuados entre a Prefeitura e as Associações de moradores previam apenas o financiamento do material de construção, e a cessão do respectivo terreno, deixando a questão da outorga do título de cessão de posse para um momento posterior, após prévia autorização legislativa.

No entanto, o fato é que a Prefeitura deu início a um parcelamento, ao financiar o material de construção de moradias que foram erguidas sobre a gleba, ainda no curso da desapropriação do imóvel (Proc. 646/89 – 5ª Vara da Fazenda Pública). Decerto, esta desapropriação, muito embora tenha sido fundada no interesse social, teve desde sempre nítido caráter urbanístico, eis que voltada para a realização de empreendimento habitacional.

De modo que tal fato impõe a Prefeitura a obrigação de realizar a regularização fundiária, independentemente, inclusive, da conclusão do processo expropriatório, já que seu fundamento é a inexistência de aprovação e registro do loteamento (art. 38 da Lei 6.766/79): com efeito, a pactuação de convênios para financiamento de material de construção com as Associações de Moradores, com a cessão do terreno para a construção, representa uma violação, pelo próprio poder público, da exigência legal do licenciamento e registro do projeto para o parcelamento do solo.

Tal violação, inclusive, serviu de fundamento para Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público (Proc. 342/97 – 3ª Vara da Fazenda Pública), que foi julgada procedente, condenando a Prefeitura Municipal a fazer a regularização fundiária do Jardim Celeste I e II, e que, tanto que tenha transitado em julgado, se encontra em fase de execução.

De qualquer modo, e tanto que reconhecido o dever da Prefeitura de fazer a regularização fundiária no Jardim Celeste, é necessário lembrar que se abre a possibilidade de que tal se faça através das regras especiais de urbanização, eis que o Jardim Celeste é uma ZEIS (Plano Diretor Estratégico – Lei Municipal 13.430/02, Plano Regional do Ipiranga, e Decreto Municipal de aprovação específica 45.675/04).

Por tudo isto, percebe-se que a situação do Jardim Celeste é representativa da postura do poder público em relação à política habitacional da Prefeitura de São Paulo, que não tem qualquer compromisso com a regularização fundiária, mas tão só com a construção de moradias, ao custo da falta de segurança jurídica da população com relação a posse exercida no imóvel, frustrando qualquer perspectiva de constituir-se uma moradia, como lugar permanente de desenvolvimento das relações privadas, espaço de proteção e lugar de aprendizado das experiências vividas no mundo.

Pré-Jornada Favela do Moinho





Favela Moradia Digna

Visita:

25/11

Favela do

MOINHO

14:00 hs.

Município do Estado de São Paulo Procuradoria do Estado de S.P.
UMM **ANOREG** PUC UNINOVE LBV Assoc. do Moinho



FAVELA DO MOINHO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIA DA SEGURANÇA DA POSSE

Anna Claudia Pardini Vazzoler

Coordenadora Jurídica do Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” da Faculdade de Direito da PUC/SP

Júlia Cara Giovannetti

Advogada Orientadora do Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” da Faculdade de Direito da PUC/SP

1. Histórico da ocupação

A ocupação da Favela do Moinho iniciou-se há cerca de 20 anos. A Favela é formada por diversos barracos, um edifício onde antes funcionava o Moinho Santa Cruz, uma creche e um campo de futebol. O referido terreno tem extensão de 29.836,14 m² e está localizado entre as duas linhas férreas operadas pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, sob o viaduto Orlando Murgel, entre as estações Júlio Prestes e Barra Funda.

A ocupação já foi objeto de diversas atividades culturais: em 1998 foi realizada uma exposição de arte no prédio ali existente. No ano seguinte, foi gravado um curta-metragem no local, que teve como tema a Escola de Samba Leandro de Itaquera.

Em razão do incêndio ocorrido embaixo do viaduto Orlando Murgel e da desativação do casarão da Alameda Nothman que servia de cortiço, ambos ocorridos no ano de 2000, houve um aumento da ocupação da Favela do Moinho, para a qual foram também muitos moradores da “Favela do Gato”, localizada na Avenida do Estado.

A consolidação da ocupação ocorreu no ano de 2000. Em julho de 2002, a Igreja Católica iniciou a construção da creche São Miguel Arcanjo para suprir a grande demanda das crianças da favela.

Em 2005, a Subprefeitura da Região da Sé, em levantamento cadastral realizado, apurou um número aproximado de 400 famílias ou 1.600 pessoas moradoras da favela. No último levantamento cadastral realizado pela Associação da Comunidade do Moinho, no 1º semestre de 2007, constatou-se a existência de 600 famílias residindo no local.

Na comunidade do Moinho não há infra-estrutura nem serviços urbanos. O

esgoto fica a céu aberto, provocando inúmeras doenças aos moradores; não há serviço de rede elétrica, sendo as casas iluminadas por meio de ligações clandestinas (“gatos”) feitas pelos moradores; não existem ruas asfaltadas, nem coleta de lixo. As famílias vivem em situação de total abandono por parte do Poder Público, excluídas de qualquer programa de atendimento municipal, estadual ou federal.

Como alternativa à saúde, as famílias se utilizam dos seguintes serviços: o posto municipal de saúde da rua Vitorino Camilo, o Hospital Samaritano, a Unidade Básica de Saúde, a Santa Casa de Misericórdia ou o Pronto Socorro Barra Funda, onde existe posto próprio para doenças sexualmente transmissíveis e outras especialidades.

A educação também é precária, pois apesar da existência de uma creche dentro da favela e de uma escola de primeiro e segundo grau na região, inexistente uma EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil) para as crianças de idade pré-escolar (4 a 6 anos).

Em janeiro de 2006, a Prefeitura do Município de São Paulo contratou a empresa Diagonal Urbana para realizar o levantamento sócio-econômico das famílias moradoras do Moinho. Este estudo pode subsidiar a formulação de alternativas habitacionais para a população, apresentando a título de considerações finais o seguinte:

*“A área é caracterizada pela ocupação desordenada, associada a situações de risco e insalubridade, destacando-se que quase a totalidade das construções são de madeira. **Analisando esta situação, conclui-se que na grande maioria dos imóveis prevalece uma situação de inadequação habitacional apresentando moradias frágeis, padrões de habitabilidade precários não só devido a inexistência e/ou precariedade da infra-estrutura, mas também por não comportarem adequadamente as funções básicas de circulação, iluminação, ventilação e espaço interno suficientes para o número de moradores(as).**”*

A maioria das residências utiliza gambiarras elétricas, submetendo os(as) moradores(as) a riscos e predisposto a infrações e transgressões que as ligações clandestinas representam.

As ocupações existentes no prédio abandonado estão concentradas no térreo, 1º e 2º andares, nos demais andares a média é de 4 ocupantes, fato que pode propiciar o adensamento nas áreas livres. As condições de higiene e de habitabilidade não se diferem daquelas encontradas na favela: as famílias não possuem energia elétrica, abastecimento de água e banheiros.

(...)

Os indicadores de rendimentos apontam para um elevado nível de pobreza onde quase metade dos(as) moradores(as) não auferem renda alguma. Dos(as) que declararam possuir renda 45,06% ganham até um salário mínimo mensal, ou seja encontram-se na linha de pobreza, indicador empregado pelo IBGE e pelo IPEA (grifos nossos)

2. Da Usucapião Especial Urbana Coletiva

Em 08 de julho de 2006 foi fundada a Associação da Comunidade do Moinho, registrada perante o 4º Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas. Um dos objetivos da Associação é a representação dos interesses dos moradores do Moinho, dentre os quais está o reconhecimento do direito dos mesmos à propriedade do imóvel, através do ajuizamento de ação de usucapião especial urbana coletiva. A usucapião “*é um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais*”¹. O fundamento da usucapião baseia-se no fato de que o proprietário de um bem, ao abandoná-lo, mesmo não tendo essa intenção, perde sua propriedade em favor daquele que, havendo se apossado da coisa, de forma mansa e pacífica, durante o tempo previsto em lei, dela cuidou e deu-lhe uma destinação como se fosse sua.

No caso do Moinho foi exatamente o que ocorreu. Em junho de 1999, Ademir Donizetti Monteiro e Mottarone Serviços de Supervisão, Montagens e Comércio Ltda. adquiriram a área em leilão, para saldar a dívida tributária da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), que era a proprietária do imóvel. Ocorre que os adquirentes nunca levaram a carta de arrematação à registro, razão pela qual o bem permanece matriculado em nome da Rede Ferroviária Federal S/A. A RFFSA ingressou com ação de anulação da arrematação (autos nº 1999.00946403) perante a 10ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo. A ação foi julgada improcedente. As autoras interpuseram recurso de apelação, ainda não julgado.

Devido à situação de abandono do imóvel, instalou-se no local a ocupação com a finalidade de moradia. O direito à moradia foi inserido no ordenamento jurídico pátrio por meio da emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que o incluiu no artigo 6º da Constituição Federal, passando a ser considerado como garantia fundamental do cidadão. Com a publicação da Lei nº 10.257/01, em 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foram estabelecidas as diretrizes da política urbana nacional. Dentre as suas inovações encontra-se o artigo 10, que disciplina a usucapião especial urbana coletiva:

¹ Maria Helena Diniz, Curso de Direito Civil Brasileiro, 8ª ed., Direito das Coisas 4º v., 1993, p. 121

“Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por, este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes”.

Neste sentido, a usucapião especial urbana coletiva é o instrumento jurídico da política urbana apto para regularização fundiária de áreas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas há no mínimo cinco anos por população de baixa renda, para fins de moradia. A procedência do pedido de usucapião, portanto, depende da comprovação de uma série de requisitos. A comunidade do Moinho cumpre integralmente as exigências legais, conforme se passa a comentar.

- **Área Urbana com mais de 250 m²:** O imóvel da comunidade do Moinho está situado na área urbana do Município de São Paulo e ocupa 29.836,14 m², muito além do que a metragem mínima.

- **Ocupada por população de baixa renda:** Os moradores da comunidade do Moinho são considerados população de baixa renda. Metade deles não auferem renda nenhuma, sendo que na outra metade, a maioria recebe até dois salários mínimos, conforme Relatório Analítico elaborado pela Diagonal Urbana.

- **Fins de Moradia:** Todos os possuidores utilizam a área para fins de moradia. (alguns utilizam para outros fins, mas não deve descaracterizar o objetivo da usucapião, tendo em vista que a comunidade necessita de “serviços” mínimos para manutenção no local...)

- **Ocupação por 05 anos:** A ocupação da área iniciou-se há cerca de 20 anos. A partir do ano de 2000, a ocupação foi consolidada, fato este público e notório,

reconhecido pela Prefeitura Municipal de São Paulo, pelos meios de imprensa e pelas declarações das entidades que trabalham na área. Ressalte-se que na modalidade de usucapião coletiva o tempo de existência da favela depende das provas da ocupação como um todo. Não se trata, portanto, de provar a posse de cada morador de forma particular ou individualizada.

- **Ausência de oposição:** A área do Moinho nunca foi reivindicada, sendo exercida de modo pacífico. Prova disto é que o bem permaneceu registrado em cartório em nome da Rede Ferroviária Federal S/A, a despeito de há muito tempo ter deixado de ser patrimônio daquela sociedade de economia mista, pois os arrematantes nunca levaram a registro a carta de arrematação.

- **Possuidores não são proprietários de outro imóvel urbano ou rural:** Os possuidores não são proprietários de nenhum outro imóvel urbano ou rural, até mesmo porque são pessoas de baixa renda e acabaram por residir na favela por absoluta falta de alternativa.

Por fim o cabimento da modalidade de usucapião urbana coletiva depende da impossibilidade de identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. A usucapião coletiva é possível nas áreas onde o adensamento habitacional impeça a delimitação satisfatória do ponto de vista urbanístico, seja porque as moradias têm metragem inferior ao mínimo legal (125 m^2)², seja porque as divisas entre as moradias são imprecisas, impossibilitando a demarcação dos espaços entre as moradias.

A ação de usucapião é cabível apenas contra terrenos de propriedade privada. Como o bem permanece registrado em nome da Rede Ferroviária Federal S/A, é complexa a questão da definição do pólo passivo da ação. A jurisprudência está pacificada em relação ao cabimento de ação de usucapião contra sociedade de economia mista, como é o caso da Rede Ferroviária Federal S/A.

Entretanto, a Rede Ferroviária Federal S/A está em término de processo de liquidação e extinção, segundo regulamentado pela MP nº 353/07, recém-convertida em lei pelo Congresso Nacional. Nos termos do seu artigo 2º, inciso II, os bens imóveis da extinta RFFSA serão transferidos para o patrimônio da União.

² Segundo o inciso II, artigo 4º, da Lei 6.766/79: “os lotes terão área mínima de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

Neste sentido, com a extinção da personalidade jurídica da Rede Ferroviária Federal S/A, a ação de usucapião não pode ser proposta contra ela. Considerando que o processo de inventariança dos bens da RFFSA ainda não findou, é incerta a transferência de um bem sob litígio (pois a ação de anulação da arrematação não transitou em julgado) à União.

Além disso, apesar de ser considerado proprietário aquele que em nome de quem está registrado o bem no Cartório de Registro de Imóveis, esta presunção não é absoluta. Havendo prova de que o bem foi arrematado em leilão por particulares, como há neste caso, pode ser considerada a titularidade de fato.

No caso da ação ser proposta exclusivamente contra os arrematantes da área, o foro competente será a Justiça Estadual. Caso a ação seja ajuizada contra a União, o foro competente será deslocado para a Justiça Federal. Nesta segunda hipótese, a discussão também recairá sobre qual o instrumento jurídico mais hábil para a garantia da segurança jurídica da posse dos moradores do Moinho, se a usucapião ou a concessão de uso especial para fins de moradia. Considerando que a prescrição aquisitiva dos moradores do Moinho ocorreu enquanto o imóvel pertencia a RFFSA, entendemos pela possibilidade do ajuizamento da usucapião.

Apesar desta questão jurídica, que está em processo de esclarecimento, a segurança jurídica da posse aos moradores do Moinho será garantida dentro em breve, através do ajuizamento da ação judicial. Os moradores do Moinho correm risco de despejo³, seja em função da ação civil pública nº 2006.112.117-8 ajuizada pela Prefeitura, seja em razão do decreto desapropriatório nº 47.686 de 14 de setembro de 2006.

Em 08 de maio de 2006, a Municipalidade de São Paulo ajuizou ação civil pública com pedido liminar, em trâmite perante a 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, em face dos arrematantes da área, com base em infração à ordem urbanística. Reconhecendo a existência da Favela do Moinho no local desde 2001, a autora requer que os réus providenciem a imediata desocupação do imóvel, fornecendo os meios materiais necessários para a remoção e guarda das coisas das famílias moradoras do local, além de concessão do auxílio habitacional aos moradores.

Em 28 de julho de 2006, durante audiência de tentativa de conciliação, um dos arrematantes da área, a Mottarone Serviços de Supervisão Montagem e Comércio

³ Termo genericamente utilizado, como qualquer medida que visa retirar a população da área, à força.

LTDA, manifestou sua intenção em doar o imóvel à Prefeitura, sob a única condição de que a área fosse destinada à habitação da comunidade que hoje a ocupa. O acordo, entretanto, restou infrutífero, pois a Municipalidade alegou a impossibilidade de alojar as famílias.

Além de não requerer a citação dos moradores do Moinho na ação em questão, a Municipalidade formula pedido inconstitucional, ao pretender transferir aos arrematantes o dever de assegurar moradia à população carente. Em 17 de agosto de 2006, o MM. juiz acertadamente negou o pedido liminar. É imperioso notar que a referida ação não tem caráter reivindicatório e, portanto, não constitui oposição à posse.

Não bastasse o despropósito desta ação, em 14 de setembro de 2006 é publicado no Diário Oficial do Município, decreto de desapropriação da área em questão, sob fundamento de utilidade pública. Em 27 de setembro de 2007 a Prefeitura ajuizou ação judicial de desapropriação, em trâmite perante 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo.

Além disso, o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé (Lei 13.855/04), em seu artigo 37, parágrafo único, delimita a área onde se situa o Moinho como Zona Especial de Interesse Social, especificamente ZEIS 3, conforme previsto no Quadro 04 C do Livro IX- Anexo IX à Lei 13.855/04.

Isso significa que esta porção do território, onde já está consolidada uma favela, deve ser prioritariamente destinada à regularização fundiária ou à produção de habitação de interesse social, nos termos do artigo 171 do Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei nº 13.430/02)⁴.

Neste sentido, o objetivo primordial das Zonas Especiais de Interesse Social é a construção de habitações de interesse social e de equipamentos comunitários e sociais, em áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda, por meio da inclusão no zoneamento da cidade de índices urbanísticos diferenciados

⁴ Art. 171 - **As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP** definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, compreendendo:

III - ZEIS 3 - áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, **onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora;**” (grifos nossos)

que permitam o estabelecimento de um plano urbanístico próprio para o assentamento. O Plano de urbanização deve ser instituído e executado pelo Poder Público Municipal, para realização das intervenções previstas nas ZEIS.

Portanto, é imprescindível que os moradores da comunidade do Moinho tenham a segurança jurídica da posse, possibilitando que, posteriormente, seja pleiteada perante o Poder Público Municipal, a urbanização da área.

3. A Jornada em Defesa da Moradia Digna

A mobilização da população que sofre as violações do direito fundamental à moradia é essencial para que esse direito seja efetivamente garantido pelo Poder Público.

Ao iniciarmos os trabalhos na Favela do Moinho, juntamente com os estudantes da Faculdade de Direito, do Centro Acadêmico “22 de Agosto” e da Pastoral Universitária da PUC/SP, avaliamos a importância da conscientização da comunidade da questão jurídica que teriam que enfrentar e das consequências práticas que poderiam resultar da ação civil pública proposta.

A primeira atitude a tomar foi a criação da associação de moradores da favela, a fim de que, com a constituição da personalidade jurídica, pudessem ter meio de defesa judicial e mecanismo mais hábil e legítimo de representação institucional. Mais do que um auxílio jurídico à comunidade, nossa preocupação sempre foi de conferir aos moradores e à associação recém-constituída, possibilidade de autonomia para todas as decisões a serem tomadas. O papel do Escritório Modelo e de todos os parceiros sempre foi de assessoria técnica aos interesses legítimos dos moradores.

No entanto, a efetiva participação da comunidade, nos assuntos referentes à segurança da posse no local, não tem ocorrido, na medida em que apenas um pequeno grupo dos diretores da associação tem participado ativamente para que o problema encontre uma solução que beneficiará todos os moradores do local. Apesar das inúmeras assembleias realizadas de junho de 2006 até hoje, poucos moradores comparecem e não demonstram sequer condições de deliberarem sobre os assuntos propostos.

Daí a conclusão de que a assessoria jurídica, sem um sério apoio de outras áreas do conhecimento para consolidar um trabalho transdisciplinar, não tem como atingir um resultado satisfatório, nem mesmo para dar início à demanda judicial com a finalidade de regularização fundiária da área. Nesse sentido, fundamenta Paulo Abrão e Marcelo Dalmás Torelly⁵, nos seguintes termos:

*“A idéia de assessoria jurídica pressupõe que somente o saneamento das carências econômicas, políticas e sociais, conjunta e indissociavelmente, é capaz de devolver a dignidade e o status humano negados às pessoas. Daí ultrapassar o mero atendimento judicial da demanda – rotineiramente prestado a **indivíduos** pelos serviços de assistência e escritórios-modelo – para apoiar a organização político-social dos **coletivos** cujos direitos tenham sido violados, despertando-lhes o senso de cidadania para só então, se necessário, oferecer a essas **comunidades** o serviço jurisdicional para a materialização judicial desses direitos.”*

Edgar Morin⁶ ressalta a importância do trabalho multidisciplinar ao asseverar que *“Há um inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas e, por outro lado, realidades e problemas planetários”*.

Assim, identificamos como um problema comum a qualquer projeto de regularização fundiária cujos moradores forem de baixa renda, a falta de consciência política, social e cidadã sobre os meios de luta e efetivação dos direitos fundamentais, em especial o direito fundamental à moradia. Por outro lado, há uma séria deficiência técnica das assessorias em desenvolver esses níveis de consciência junto à população, tendo em vista a fragmentação do trabalho que desenvolvem. Apenas com um trabalho efetivamente integrado, nas diversas áreas do conhecimento, será possível garantir os direitos que compõe o “mínimo existencial” da comunidade envolvida. Nesse sentido, a participação dos moradores da Comunidade do Moinho na Jornada pela Moradia Digna foi ínfima e inexpressiva, com a participação de poucos representantes. Não obstante a Pré-Jornada realizada no local e o esforço também das assessorias técnicas e dos membros da associação, não foi possível mobilizar um número satisfatório de moradores para comparecerem ao local de realização do evento. A oportunidade dos moradores obterem conhecimento sobre o problema jurídico em que estão envolvidos e de se integrarem ao movimento organizado de luta por moradia no Município de São Paulo não foi aproveitada.

Por outro lado, as relações entre as assessorias técnicas⁷ têm sido valiosas na elaboração das estratégias a serem tomadas para ação judicial que será proposta com a finalidade da regularização da área. Reuniões periódicas vêm ocorrendo entre as assessorias, oportunidade em que há troca de informações e olhar diferenciado de acordo com a vivência de cada profissional envolvido.

⁵ portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/emancipartexto.pdf

⁶ Citado por Nelly Novaes Coelho in Edgar Morin: A Ótica da Complexidade e a Articulação dos Saberes. <http://www.geocities.com/complexidade/nelly.html>

⁷ Importante ressaltar o trabalho de Assistência Social do Instituto Polis que tem sido realizado na área.

É importante ressaltar o envolvimento da Defensoria Pública na articulação com as assessorias técnicas mais antigas e a disposição de abertura para troca de conhecimentos, além do diálogo constante que os Defensores vêm travando com o movimento social organizado. A Jornada pela Moradia Digna foi de relevante importância para que a Defensoria pudesse ter um panorama do déficit habitacional e das condições indignas de moradia da população do Município de São Paulo. A 1ª Jornada pela Moradia Digna fortaleceu o movimento de luta por moradia e demonstrou à sociedade a capacidade de mobilização e força política na busca desse direito humano e fundamental. A partir desse marco, temos que continuar o nosso trabalho, atuando não só juridicamente para a efetividade desse direito, mas também politicamente, exigindo do Poder Público (nos três níveis: Municipal, Estadual e Federal) políticas públicas direcionadas e ações concretas para implementação do direito, garantindo a legítima participação popular em todos os procedimentos.

Referências bibliográficas:

ABRÃO, Paulo e TORELLY, Marcelo Dalmás.

portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/emancipartexto.pdf

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, 8ª ed., Direito das Coisas 4º v., São Paulo, 1993

MORIN, Edgar. A Ótica da Complexidade e a Articulação dos Saberes, citado por Nelly Novaes Coelho <http://www.geocities.com/complexidade/nelly.html>

Pré-Jornada Vila Itororó





VILA ITORORÓ MORADIA E CULTURA PODEM OCUPAR O MESMO ESPAÇO?

Luciana Bedeschi

Advogada do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Marco Aurélio Purini Belém

Acadêmico, diretor do C.A. XI de Agosto e membro do SAJU-USP

Paulo Leonardo Martins

Acadêmico, Secretário de Combate às Opressões do C.A. XI de Agosto e membro do SAJU-USP

1. A História da Itororó

Construída na década de vinte do século passado, a primeira vila urbana da cidade de São Paulo causava espanto e admiração naqueles que passavam por suas voltas. Na construção foi utilizada restos do teatro São José, concretizando os sonhos de seu idealizador, o português Francisco de Castro. A Vila Itororó possui 4.500 metros quadrados, uma fusão de estilos e elementos que lhe renderam o apelido de 'Vila Surrealista'. Entre leões, carrancas e pilares, surgiu a primeira piscina particular da cidade, alimentada pelas águas do riacho Itororó. Depois da morte de seu criador, seu patrimônio, incluindo a Vila, foi leiloado judicialmente para sanar suas dívidas. Mais tarde, ela foi doada à Fundação Leonor de Barros Camargo, mantenedora da Santa Casa de Indaiatuba, cuja propriedade (a Vila) é, atualmente, contestada pelos moradores.

A Vila Itororó, como espaço ímpar de ocupação urbana, foi tombada como patrimônio histórico do estado e da cidade de São Paulo¹, através de seus órgãos Condephaat e Conpresp, respectivamente. A partir do tombamento, a Santa Casa interrompeu a cobrança dos aluguéis e também a comunicação com os moradores, que continuaram nas moradias exercendo a posse dos imóveis e por não possuir outro abrigo e serem de baixa renda.

¹ O tombamento estadual foi realizado pelo Condephaat (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo), conforme processo nº 22.372/82 Tomb.: Res. SC 9 de 10/3/05 D.O.: 20/04/05 - Livro do Tombo Histórico, sob Inscrição nº 351, p. 94, 23/09/05. O tombamento municipal foi realizado pelo Conpresp (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo), através da Resolução 01/93, revogada e substituída pela Resolução 22/02.

Em janeiro de 2006, a Secretaria Municipal de Cultura divulgou a criação do “pólo cultural” na Vila Itororó – projeto revisado da década de 1970. A antiga idéia de transformar a Vila em um espaço repleto de restaurantes, teatros, cinemas excluía os atuais moradores. Assim, no dia 23 do mesmo mês, a Prefeitura editou o Decreto de Utilidade Pública nº 46.926 de 23 de janeiro de 2006, etapa inicial para a desapropriação, primeiro passo para a execução do projeto cultural.

2. A Mobilização dos Moradores e a Busca por Parcerias

Assustados com a possibilidade de perderem suas casas, os moradores buscaram o apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos². Desde março do ano passado, estudaram-se as possibilidades de defesa dos moradores, que passavam desde uma Ação Civil Pública, a ser proposta pela recém-criada Defensoria Pública de São Paulo, até a proposição de Ação de Usucapião Declaratória, que garantiria ou a permanência dos moradores, ou que eles recebessem pela desapropriação, no lugar da Santa Casa, que abandonara a Vila há mais de dez anos. Tem sido importante os apoios dos coletivos Grupo de Pesquisa em Habitação – Vida Associada³ e Mosaico - Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie⁴, para mobilização e defesa dos moradores da Vila Itororó. Os estudos de arquitetura de um projeto alternativo ao da Prefeitura, que conseguia conceber moradia e cultura no mesmo espaço demonstrou que era viável compatibilizar projeto habitacional e cultural num mesmo local sem a expulsão dos moradores

² É a missão do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos contribuir para a integração e inclusão social de moradores e moradoras de cortiços, favelas e habitações precárias, pessoas em situação de rua, catadores e catadoras de materiais recicláveis visando melhorar suas condições de vida por meio de processo de educação popular, defesa dos direitos e intervenção em políticas públicas, prioritariamente na região central de São Paulo, de modo a favorecer a construção de uma sociedade justa e solidária.

³ Vida Associada é um grupo de pesquisa que pretende estudar a produção de habitação social em São Paulo, essencialmente, de forma a conseguir identificar projetos de qualidade produzidos nos últimos anos que possam nortear a discussão voltada às políticas públicas. (retirado na íntegra do sítio virtual <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0514604OV5HQY7>)

⁴ O Mosaico é o Escritório Modelo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Mackenzie e é composto por estudantes de todos os semestres, que buscam um modo prático de aprimorar seus conhecimentos e por professores orientadores interessados no tema. O escritório busca, como uma atividade de extensão, a aplicação prática dos conhecimentos aprendidos em sala de aula, através de trabalhos de caráter social. Tem como princípio voltar-se para comunidades “carentes” que não tem acesso à Arquitetura, por meio de trabalhos participativos, interagindo com a mesma busca da sua qualidade de vida. (retirado na íntegra do sítio virtual: <http://www.mosaicomackenzie.org/historico.html>).

do local. Fundou-se, nessa época, a Associação de moradores e Amigos da Vila Itororó – AMA Vila, que, apesar dos esforços de todos os envolvidos, não conseguiu ser registrada.

Aconteceu também em 2006, uma Audiência Pública na Comissão de Política Urbana para discutir o projeto da Prefeitura e as saídas para os moradores. A solução apresentada pelo Poder Público Municipal foi a concessão de cartas de crédito da CDHU nos valores de vinte mil reais a quarenta mil reais, programa em que apenas cinco, das mais de setenta famílias da Vila, poderiam ser parte, pois a maioria não se adequava aos critérios sócio-econômicos impostos.

Devido à sua representatividade como moradia no centro, cortiço e valor histórico, a Vila Itororó foi indicada como um dos paradigmas de conflito por habitação na cidade de São Paulo. Ao lado da comunidade do Moinho, da Brasilândia e do Jardim Celeste, a Vila Itororó figurou como palco de estudos e intervenções do grupo da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna. Nessa época, como forma de preparação para a Jornada, os moradores receberam visitas e orientações da Defensoria Pública e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

No começo de 2007, o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade de São Paulo (SAJU-USP)⁵ conheceu o caso da Vila Itororó e somou-se aos que já trabalhavam com os moradores. O SAJU-USP passou a colaborar com o Gaspar Garcia para agilizar o desenvolvimento da defesa jurídica dos moradores. Além disso, a AMA Vila tem reunido quinzenalmente para discutir questões da convivência dos moradores, organização interna como o acúmulo de lixo e uso dos espaços comum e outras questões de interesses dos moradores.

3. A Complexidade da Situação e a Saída Jurídica Encontrada

O Decreto de Utilidade Pública editado pela Prefeitura traria a desapropriação dos imóveis da Vila Itororó. Esta situação apressava a procura por uma solução para que os moradores não fossem despejados sem nenhuma alternativa se não aceitar a situação a eles imposta.

Uma das questões levantadas pelos moradores foi o vínculo desenvolvido por

⁵ O Serviço de Assessoria Jurídica Universitária é um grupo de extensão da Universidade de São Paulo que, orientado pelos ensinamentos de Paulo Freire, atua em comunidades de baixa renda, trabalhando com o direito à moradia e educação jurídica popular. O SAJU-USP nasceu em 2002 e hoje faz parte da Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária. Já desenvolveu atividades na comunidade de Capão Redondo e hoje trabalha em Paraisópolis e na Vila Itororó.

eles com a região central da cidade. Deixar a Vila Itororó não significaria somente perder a totalidade das relações humanas desenvolvidas entre os moradores durante todos os anos que habitaram o mesmo espaço, mas também abrir mão de direitos garantidos pela ampla rede de serviços públicos que circunda a Vila Itororó – hospitais, escolas, creches, locais de recreação, etc. Assim, a primeira reivindicação era não sair da Bela Vista.

Além disso, um dos problemas mais relevantes a serem considerados era a contestação da propriedade da Fundação Leonor de Barros Camargo. Como ela ainda consta como proprietária no Cartório de Registro de Imóveis, a desapropriação e seus trâmites, como o pagamento de indenização, estavam sendo discutidos entre a Prefeitura e ela, que praticamente ignoravam a presença dos moradores. O desafio, ainda hoje, é incluí-los nas discussões com a Prefeitura e garantir os seus direitos, independentemente de saírem ou não da Vila Itororó.

Pensando, sobretudo, na defesa dos moradores, a estratégia traçada foi a proposição de uma ação de usucapião declaratória. Dentre as possibilidades de usucapião, a escolhida como mais adequada para a situação foi a especial plúrima⁶, prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/01) em seu artigo 9º.

Um dos requisitos para a ação de usucapião é ocupar o imóvel como se dono fosse. É claro o *animus domini*⁷ com que os moradores da Vila ocupam suas casas. Prova cabal disso são boletos de IPTU pagos por alguns deles no ano de 2005 e as melhorias efetuadas na tentativa de manter os padrões de conservação que provenham um espaço digno para habitação.

A ação de usucapião, no entanto, não garantirá a permanência dos moradores na Vila, pois um Decreto de Utilidade Pública tem competência para desapropriar qualquer área particular. Por que então propor este tipo de ação? A usucapião pode atrasar o cumprimento da desapropriação, pois contesta a propriedade da Vila Itororó, não ficando claro para a Prefeitura quem responde juridicamente. Deste empecilho para levar a desapropriação à frente podem derivar ao menos três atitudes da Prefeitura: **a)** Aguardar o resultado da lide para prosseguir com a desapropriação; **b)** Desistir dos planos de desapropriação e **c)** Ignorar a lide e judicializar o processo de desapropriação, figurando no pólo passivo a Fundação Leonor de Barros Camargo, com quem já vem mantendo negociações.

⁶ Sobre a ação, vide tópico IV.

⁷ *Animus domini* – expressão latina que designa literalmente a intenção de ser dono. Isso significa que os moradores, antes locatários, e que após o abandono dos imóveis por seu antigo proprietário compreendiam-se como inadimplentes, atualmente entendem-se como donos das casas que ocupam, exercendo sua posse, com *animus domini*.

Para cada hipótese de ação da Prefeitura, temos uma situação absolutamente diferente para os moradores. A primeira hipótese é de que ela esperaria a solução da lide. Caso isso aconteça, levando em consideração que a declaração da propriedade em favor dos moradores é quase certa, os moradores receberiam a indenização pela desapropriação, tendo assim a possibilidade de escolher outra moradia digna nas proximidades. Na segunda hipótese, os moradores permaneceriam em suas casas. Com o sucesso da ação de usucapião, tornar-se-iam proprietários de fato e de direito de seus imóveis. A terceira hipótese, por sua vez, obrigaria os moradores a embargarem a ação de desapropriação como terceiros interessados.

Mostrando o descaso com que a Prefeitura tem tratado os moradores, excluindo-os das discussões de negociação sobre o futuro da Vila, em junho de 2007 a Companhia de Desenvolvimento e Habitação Urbana, CDHU, em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura, comprou um edifício de quitinetes na Rua Conde de São Joaquim, para onde seriam transferidos os moradores da Vila depois da desapropriação. Representantes da AMA Vila, do SAJU-USP e do Mosaico entraram na reunião em que o contrato de venda e compra foi assinado. Nessa ocasião, tivemos a oportunidade de conversar com o Secretário Municipal de Cultura e com o vice-presidente da CDHU, que não apresentaram respostas concretas às dúvidas colocadas. Por exemplo, o prédio comprado possui sessenta e sete apartamentos no estilo quitinete, com área de trinta e cinco a trinta e sete metros quadrados, absolutamente incompatíveis com o formato das famílias. Mesmo com a promessa de que os apartamentos seriam readequados às necessidades das famílias beneficiadas, ninguém pôde responder o que seria feito com as famílias excedentes. É uma questão de lógica – são sessenta e sete apartamentos, que, depois de readequados, serão menos, para mais de setenta famílias.

4. A Ação de Usucapião

Como exposto anteriormente, a saída discutida com os moradores e aceita como mais adequada foi a proposição de ação de Usucapião Especial Plúrima. Esta modalidade, prevista no Estatuto da Cidade, engloba casos em que, apesar de ocuparem espaços próximos, a divisão entre as unidades habitacionais é clara, sendo incabível falar-se em propriedade coletiva. A Usucapião Especial Plúrima é uma modalidade de usucapião em que cada autor tem, ao final, a sua propriedade declarada de maneira individual, mesmo estando todos juntos em uma mesma ação em litisconsórcio ativo facultativo. Assim sendo, seria improdutivo acionar

a Justiça por meio de processos individuais quando o objeto e as características são as mesmas para todos.

Além de pedir a formação do litisconsórcio ativo facultativo, a ação elaborada para o caso pede tutela antecipada, ou seja, que se adiantem os efeitos da sentença antes de produzidas todas as provas do alegado. Essa decisão pode ser fundada na previsibilidade do direito alegado e no perigo de dano que a não-concessão desse direito implica, conforme reza o art.273 do Código de Processo Civil Brasileiro.

A previsibilidade do Direito é provada na ação de usucapião através de documentos endereçados aos moradores (cartas, contas de luz, contas de água, etc.) há pelo menos cinco anos, prazo exigido pela lei, que provam que a pessoa exerce a posse do local, além de declaração dos moradores afirmando que aquele imóvel que estão usucapindo é usado para sua própria moradia e que não possuem nenhum outro imóvel urbano ou rural. Além disso, se o juiz ainda não estiver satisfeito com as provas, poderá realizar uma audiência de justificação prévia, para que se obtenham mais elementos para a análise do pedido de antecipação dos efeitos da tutela. O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, por sua vez, consiste no Decreto de Utilidade Pública 46.926 e na possível ação de desapropriação, que pode ocorrer sem a participação dos moradores e sem que estes recebam o que lhes é devido.

Cabe ressaltar que a tutela antecipada pode ser revogada em qualquer fase do processo pelo juiz, desde que fundamente a razão. Desta maneira, se, em determinado momento, ele considerar que, com o desenrolar dos fatos, existe a possibilidade dos autores não terem o direito, a tutela concedida antecipadamente pode ser revogada.

Em termos técnicos, a antecipação da tutela para ação de Usucapião Especial Urbana deve ser fundamentada a partir de averbação, no Cartório de Registro de Imóveis competente, da propriedade resolúvel dos imóveis usucapiendos. A propriedade resolúvel é a declaração da propriedade baseada em alguma condição, que no caso, é que seja obtida a declaração de propriedade aos autores quando da sentença.

5. Conclusão

A Vila Itororó retrata, desde a sua fundação, a desigualdade brasileira. Enquanto uma família habitava o grande palacete, dezenas de outras, em casebres, sustentavam as ostentações da casa principal. Hoje, todas as casas são ocupadas por

famílias de baixa renda, todos os moradores sofrem da mesma dificuldade de acesso à justiça.

Remediar esta situação, no entanto, não passa somente por declarar o direito de propriedade aos moradores. Significa buscar alternativas viáveis para que eles se mantenham em suas casas em condições dignas de habitação. Algumas das alternativas pensadas pelos moradores e por seus parceiros referem-se a atuações conjuntas e interdisciplinares.

Construindo um projeto cultural alternativo ao da Prefeitura, os grupos ligados à Arquitetura tentam mostrar que cultura, arte e moradia podem ocupar o mesmo espaço e se inter-relacionar, enriquecendo os espaços públicos de convivência através da produção artística. A conservação do patrimônio histórico que a Vila representa também deve orientar a ocupação das casas, prezando-se pelo uso sustentável dos espaços.

O direito, por sua vez, deve ser desmistificado. Através de um projeto de educação jurídica popular, o SAJU-USP tentará abordar temas jurídicos relevantes para os moradores de uma forma inclusiva e participativa. Grupos de discussão trabalharão temas como o direito à cidade, moradia digna, importância da mobilização, entre outras demandas propostas pelos moradores, a fim de intensificar a emancipação dos sujeitos destes processos.

O desafio dos moradores da Vila Itororó é o direito de morar dignamente no centro da cidade.

Pré-Jornada Brasilândia





BRASILÂNDIA
NA LUTA PELA DIREITO À TERRA E PELA AUTOGESTÃO,
VAMOS DESENHANDO UM NOVO BAIRRO

Donizete Fernandes de Oliveira

Coordenador Geral da União Nacional por Moradia Popular – UNMP

*... As aves tem ninhos,
Que habitam os céus,
Mas vejam onde moram
Os filhos de Deus ...*

Brasilândia é um distrito situado na zona noroeste do município de São Paulo, com superfície aproximada de 21 km². Segundo o censo de 2000, contava com 220.094 habitantes, dos quais 7.610 em áreas ainda consideradas rurais.

Recordando um pouco de sua história, percebemos que a questão habitacional, passa pela problemática dos cortiços, que já era um grande desafio para os governantes desde 1896, quando foi elaborado o código de Posturas do Município de São Paulo, com um capítulo intitulado “Cortiços, casas de operários e cubículos”. Apesar dos cortiços existirem em grande número nas zonas centrais ou consolidadas, é justamente nas áreas mais problemáticas, recém integradas ao perímetro urbano do município, que eles se disseminaram.

Os governos paulistanos apenas preocupando-se com a beleza do centro da cidade executaram ao longo da história vários processos de higienização, como a do início de 1910, que, alargando as ruas e derrubando os cortiços, promoveram um verdadeiro êxodo dos proletários em direção à periferia, onde os imóveis que resistiam à demolição tinham seus aluguéis aumentados em até 200%.

E são exatamente essas famílias, que fugindo dos altos aluguéis, passam a adquirir lotes residenciais na iniciante Brasilândia. Somavam-se, ainda, famílias vindas do interior, em busca de melhores condições de vida.

Muitas dessas pessoas já se conheciam anteriormente e, ao chegarem à Brasilândia, em seu início, viviam como uma grande família. A grande maioria das casas eram construídas pelos próprios moradores, em regime de mutirão, onde um vizinho era ajudado pelo demais e, assim, o bairro foi crescendo.

O primeiro loteamento em Brasilândia, a cargo da Cia. Líder foi registrado em 24 de janeiro de 1947. A rua Parapuã, na época uma estreita trilha, começava à

altura do número 2200 da avenida Itaberaba, onde hoje está a Igreja Santa Cruz de Itaberaba. Uma pequena porteira servia de entrada para as vilas que se iniciavam. Grande parte da área que ladeava a embrionária rua Parapuã pertencia à Família Siqueira.

Com o intenso processo de urbanização da cidade a partir dos anos 40, a região Brasilândia também sofre grandes modificações. Os sítios foram desmembrados em pequenas vilas e grande parte foi adquirida por diversas companhias loteadoras, entre elas a Cia. Líder, que era ligada ao Banco F. Munhoz.

Na década de 60 ocorreu um grande fluxo de migrantes e imigrantes em direção à periferia do município de São Paulo, e em decorrência disto a Brasilândia – localizado na região noroeste da cidade de São Paulo e permeado pela serra da Cantareira – se tornou um dos bairros mais adensados da cidade, confundindo loteamentos com ocupações desorganizadas.

Em fevereiro de 1964, através da lei 8092, a Brasilândia foi elevada a 40º sub-distrito da Capital, delimitando-se com Freguesia do Ó, Pirituba e Perus, englobando as vilas que estão nesse espaço. No início, pequenas chácaras e pequenas vilas formavam o território, entre elas: Vila Nina, Vila Áurea, Vila dos Portugueses, Vila Serralheiro, Jardim Itaberaba, entre outros, hoje praticamente todas são ocupações ou loteamentos irregulares ou clandestinos, avançando em sentido à Serra da Cantareira.

A partir de 1980, explode de forma caótica o processo de urbanização na região com uma série de ocupações, na sua grande maioria realizadas pela própria população, sem a participação ou sem presença do Poder Público.

Como resultado, hoje a Brasilândia é um dos bairros com maior número de favelas e loteamentos irregulares da cidade de São Paulo.

O conjunto CDHU Brasilândia

No final da década de 80, uma gleba de aproximadamente 600.000,00 m² hoje denominada de CDHU-Brasilândia, foi desapropriada pela Companhia Estadual de Habitação, dando início a um processo de construção de apartamentos residenciais para famílias de baixa renda e atender as demandas da região.

No ano de 1992, a União dos Movimentos de Moradia-UMM, através do Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste, assinou o primeiro contrato na gleba da Brasilândia para construir o primeiro conjunto habitacional em regime de mutirão com autogestão. Este conjunto chama-se Garras e Lutas (B4), consistindo na construção de 160 unidades habitacionais para as famílias Sem Teto.

Entre os anos 1994 e 1998, foram construídos na mesma modalidade de mutirão, outros sete conjuntos habitacionais sob a gestão da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo:

- Residencial Bela Morada (B6): 128 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Novo Horizonte (B14): 64 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Residencial Brasilândia 1 (B11): 112 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Residencial Brasilândia 2 (B16): 56 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Residencial Brasilândia 2 (B19): 40 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Associação Vila Albertina (B13): 64 unidades habitacionais
Associação Vila Albertina;
- Conquista Popular (B7): 160 unidades habitacionais
Movimento Sem Terra da Zona Norte.

Atualmente encontram-se em obras os seguintes empreendimentos:

- Residencial Novo Milênio (B15): 120 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste;
- Residencial Vitória (B21): 128 unidades habitacionais
Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste.

Durante a construção dos primeiros prédios na gleba iniciaram-se, ainda que de forma isolada, as primeiras ocupações no entorno dos conjuntos. As ocupações eram pontuais, sem qualquer atenção ou mediação da CDHU. Porém durante a ampliação da construção de novos conjuntos habitacionais, entre os anos de 1997-1998, as ocupações explodiram.

A diretoria da CDHU acreditava que a qualquer momento poderia despejar todos ocupantes ao final das obras. No entanto, perdeu o controle da situação e abandonou a área do jeito em que esta se encontrava.

Assim, o processo de ocupação se intensificou por toda a gleba com uma enorme favela denominada: Favela do Conjunto Habitacional CDHU Brasilândia, que ocupa as divisas dos conjuntos, beira dos córregos, morros e áreas verdes e áreas institucionais, reservadas para os equipamentos públicos, evidenciando a incapacidade do Estado, de responder as necessidades mais básicas da população e ainda dirimir seus conflitos.

Além dos conflitos permanentes entre os moradores dos Conjuntos e os moradores da Favela, temos como uma das mais graves conseqüências desta ocupação desorganizada a falta de serviços públicos de qualidade para a população local. Defendemos que, nos projetos de urbanização em áreas de grande adensamento como a Brasilândia, os equipamentos públicos devem ser prioridade e a população deve ser envolvida para discutir a utilização de cada espaço, de modo a combinar melhoria na condição de moradia com acesso a equipamentos de qualidade.

A luta contra a reintegração de posse da Favela do CDHU Brasilândia e conquista da urbanização

Em 2004, a CDHU através de seu departamento jurídico iniciou uma ação de reintegração de posse contra os ocupantes da gleba da Brasilândia.

No mesmo ano o Juiz da Vara Lapa na Capital, concedeu a liminar a favor do Governo para reintegração de mais 2000 famílias. No entanto, a Companhia não conseguiu realizar o despejo conforme determinado pelo Juiz, o que levou à queda da liminar. A CDHU recorreu junto ao Tribunal de Justiça que restituiu a liminar. Baseado nesta decisão, a reintegração de posse das famílias ficou marcada para o dia 15 de outubro de 2007.

Cientes da medida liminar de reintegração de posse, as duas Comissões de Moradores da Favela, o Movimento de Moradia da Zona Oeste e Noroeste e a Associação de Moradores do Jardim Paulistano, iniciaram um processo de mobilização local para organizar as famílias. Também se articularam com diversas organizações de Defesa do Direito à Moradia para denunciar tal situação e ainda, fizeram uma forte pressão junto ao Poder Público Estadual e Federal para buscar uma solução negociada para evitar a reintegração de posse.

O Movimento participou com centenas de moradores da 1ª Jornada e Pré-jornada da Moradia Digna em fevereiro de 2007, buscando apoio para esta grave situação, junto à Defensoria Pública do Estado de São Paulo e de Seu Núcleo de Habitação e Urbanismo, que desde então, vem defendendo os Moradores, propondo uma ação Civil Pública para que o Direito à Moradia de todos e todas, seja integralmente garantido. Foi realizado pelas entidades um trabalho para unificar os moradores da ocupação em torno da construção das seguintes propostas:

- Evitar a reintegração de posse;
- Todos devem ter garantidas as suas moradias;
- Urbanizar e regularizar a área;
- Qualidade de vida com novos equipamentos públicos na região.

A primeira fase do trabalho foi visitar e cadastrar as 2000 famílias, totalizando 8000 pessoas. Em seguida fazer uma série de reuniões com os moradores e com os órgãos públicos para tentar suspender a reintegração e garantir moradia para as famílias no processo de urbanização.

Nesta fase, além do apoio jurídico foi convidada uma equipe de arquitetos da Universidade Barcelona, para dar apoio e orientação técnica aos moradores.

A CDHU tinha como proposta inicial, remover todos os moradores da área. Mas com a pressão do Movimento, o Estado recuou, assumindo que o despejo deveria atingir apenas a área verde do conjunto, onde cerca de 500 moradores ocupam parte de uma área de proteção ambiental.

Depois desta irreversível decisão da Companhia Estadual, o Movimento passou a pressionar o Ministério das Cidades, para que a Secretaria Nacional de Habitação intermediasse e ajudasse na solução do problema.

Assim, depois de muita mobilização do Movimento e diversas reuniões no Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação assumiu o compromisso de destinar recursos para atender as 500 famílias da área verde, levando a CDHU a suspender a reintegração de posse.

Assim, os moradores conquistaram uma grande vitória: a área será urbanizada pela CDHU, os ocupantes das áreas de risco e as 500 famílias da área verde serão incluídos num programa de bolsa aluguel, enquanto esperam a construção de suas novas moradias. A primeira parte dos recursos para atender os moradores da área verde virá do Fundo Nacional de Moradia de Interesse Social – FNHIS. Finalmente, queremos dizer que esta experiência de luta na Região da Brasilândia na cidade de São Paulo se soma a milhares de outras lutas por cidades mais justas que ocorrem nas periferias das grandes cidades brasileiras, em defesa de direitos básicos, como: saneamento básico, habitação digna e transporte acessível e de qualidade. É a luta pela reforma urbana.

CAPÍTULO 3

TEMAS DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA

1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna



Cidade e Moradia Digna





PLANO DIRETOR E HABITAÇÃO SOCIAL NO CENTRO

Nabil Bonduki

Prof. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP
e membro do LabHab – Laboratório de Habitação da FAU-USP

O tema tratado na 1ª Jornada de Moradia foi a relação entre o Plano Diretor Estratégico de São Paulo e a luta pela moradia na área central de São Paulo. Busquei mostrar que o Plano Diretor de São Paulo, assim como as diretrizes e ações nele previstas e que foram implementadas no período de 2001 a 2004, estruturou uma estratégia para enfrentar a questão que se for levada adiante poderá gerar resultados significativos para reverter o tradicional processo de segregação social e exclusão territorial que tem caracterizado a cidade. O texto a seguir sintetiza as principais idéias que foram apresentadas na Jornada.

1. A disputa em torno das áreas centrais de São Paulo

Na segunda metade dos anos 90, ocorreu um importante deslocamento do foco dos movimentos de moradia, que passaram a priorizar a reivindicação por programas habitacionais de interesse social na área central. O movimento avançou de uma reivindicação por moradia para uma luta pelo direito à cidade e pela reforma urbana, colocando em pauta a necessidade de viver em locais bem servidos de infra-estrutura, equipamentos sociais e emprego. Como instrumento de pressão e denúncia, o movimento, em operações de grande visibilidade e que mobilizava milhares de pessoas, passou a promover a ocupação de prédios vazios na área central. Até 2001, ocorreram mais de 30 ocupações de prédios ociosos, processo que causou grande repercussão na opinião pública, colocando a questão da habitação na área central e a necessidade de combater a ociosidade de prédios na agenda urbana da cidade.

Neste contexto, duas visões vêm polarizando o debate sobre a reabilitação da região: uma visão mais tradicional, que busca recuperar o glamour do centro e torná-lo mais atraente para a classe média e empresas, e outra que – sem rejeitar a necessidade de reabilitar o centro – defende a necessidade de garantir o espaço dos mais pobres no centro, por meio de programas habitacionais e de geração de renda e emprego. A política urbana implementada em São Paulo durante o século XX foi estruturada numa perspectiva de segregar atividades, criando áreas e zonas social e funcionalmente separadas. Esta política trouxe um amplo leque de problemas



para a cidade, como, entre outros, a necessidade de longos e intensos deslocamentos casa-trabalho, gerados pela existência de bairros dormitórios e regiões onde predominam atividades não residenciais, com destaque para a área central e para a coroa de bairros no seu entorno.

Desde a intervenção urbana dos anos 10, a renovação e o embelezamento do centro se processaram expulsando a população de baixa renda que ali vivia precariamente, com o argumento de recuperar áreas deterioradas. As intervenções no centro nunca levaram em conta a preocupação de promover moradia digna para os trabalhadores na região. A opção sempre foi excluí-los dos benefícios de morar perto. Para a visão de um urbanismo elitista, a moradia popular no centro tornou-se sinônimo de anomalia. No entanto, os pobres têm resistido e chegam a pagar aluguéis elevados para morar mal, porque precisam estar próximo do trabalho e dos equipamentos sociais. É por isso que esse ciclo de precariedade e expulsão tem se repetido e se reproduzido ao longo do último século.

A luta do movimento de moradia conseguiu romper esta tradição, colaborando para desfazer a segregação urbana hoje presente na cidade, dos pontos de vista social e funcional. Além de contribuir para reduzir a exclusão social, as vantagens de uma cidade menos segregada são muitas. Aproximar moradia e trabalho é uma medida fundamental, que reduz custos e o desgaste da população. A cidade ficaria mais equilibrada, com habitação e trabalho em todas as regiões. Para isto seria necessário inverter a visão de que habitação social tem que estar na periferia. Só assim, uma megalópole com 18 milhões de habitantes pode se tornar viável e funcionar de uma maneira mais integrada e com melhor qualidade de vida.

2. Em direção a uma política urbana incluyente

A partir de 2001, a nova administração municipal passou a implementar um amplo conjunto de ações que objetivam reabilitar a área central com inclusão social, atuando tanto ao nível da legislação urbana, com destaque para o novo Plano Diretor e para a produção de habitação social nas áreas centrais.

Tomando o nome de Morar no Centro, várias linhas de atuação foram criadas na região, como o programa de Locação Social, o Bolsa Aluguel e a desapropriação de prédios vazios, visando sua reabilitação para o uso de moradia de baixa renda. Considerando todo o período e modalidades, foi viabilizada a produção de cerca de 2.500 unidades habitacionais nos bairros centrais, embora grande parte destes empreendimentos ainda não foi concluída devido a descontinuidade administrativa a partir de 2005.



No entanto, a grande novidade para dar sustentabilidade a uma intervenção com essa orientação foi a aprovação pela Câmara Municipal, em 2002, do novo Plano Diretor Estratégico de S. Paulo. O PDE criou as condições para reduzir o custo dos imóveis na região, um dos principais obstáculos que tem dificultado uma produção massiva de habitação social nas áreas consolidadas da cidade. O PDE foi resultado de um amplo processo de debate com diferentes segmentos organizados, entre os quais o movimento de moradia. Partiu-se da leitura da cidade real, seus conflitos e horizontes e chegou-se a objetivos estratégicos de estruturação e desenvolvimento urbanos e a diretrizes de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade. Buscou-se criar uma base para a gestão pactuada da cidade, agora munida dos novos instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade que buscam submeter o direito de propriedade à sua função social.

Um dos objetivos mais importantes do PDE é reabilitar os bairros centrais e estimular a habitação de interesse social na área consolidada da cidade. Para isto, foram regulamentados novos instrumentos urbanísticos para combater a retenção de terrenos e prédios ociosos (como a edificação e a utilização compulsórias e IPTU progressivo no tempo, normas que ainda precisam ser regulamentadas por lei específica) e de reservar territórios bem localizados para a população de baixa renda, por meio das Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (Zeis). São Paulo passou assim, a ter a oportunidade de desenvolver uma intervenção inédita: reabilitar o centro e gerar uma cidade menos segregada e mais justa, onde as atividades econômicas e a habitação compartilhem as mesmas regiões, reduzindo a necessidade de deslocamento na cidade. O Plano Regional da Subprefeitura da Sé (os planos regionais, aprovados em 2004, foram um dos desdobramentos do Plano Diretor) consolidou a estratégia de intervenção na região, incluindo 200 estacionamentos sem construção como áreas que não cumpre a função social, ficando seus proprietários sujeitos à edificação compulsória e imposto progressivo no tempo. Foram delimitadas 145 perímetros de ZEIS 3, (quase 6 milhões de metros quadrados), áreas destinadas a produção de habitação social e de mercado popular nos bairros centrais.

Outras medidas legais aprovadas logo após o PDE buscam estimular a produção habitacional na região, como a isenção fiscal (ISS, ITBI e IPTU), a dação em pagamento e a flexibilização da legislação urbanística e edilícia. O grande desafio é garantir que a atual administração municipal dê continuidade a essas iniciativas, implementando o Plano Diretor e dando seqüência ao programa Morar no Centro. A aprovação de lei específica que permita a aplicação dos instrumentos capazes



de promover a função social da propriedade, como a edificação compulsória e imposto progressivo no tempo é urgente, assim como a priorização pelos três níveis de governo de uma produção massiva de moradias na região.

3. Rompendo a segregação

A partir dos anos 80, aprofunda-se a desvalorização imobiliária da área central com o esvaziamento imobiliário, que gerou muitos prédios vazios e escritórios ou salas para alugar. O centro perdeu vida, pois ele continua sendo o principal pólo gerador de empregos na cidade, mas uma grande quantidade de prédios e escritórios vazios, edificações construídas nos anos 40 e 50 – defasadas em relação às exigências tecnológicas mais recentes – estão ociosos. Estes imóveis, para serem ocupados, precisam passar por um processo de reforma, adaptação e/ou reciclagem. As atividades tradicionais não têm tido interesse econômico para realizar este investimento, pois os novos pólos de centralidades são mais atraentes para as empresas.

Foi neste contexto urbano, nos anos 90, que o movimento de moradia se mobilizou para lutar por habitação digna na região, com um intenso e ruidoso processo de ocupação de prédios vazios. Na ausência de política habitacional, elas se transformaram num instrumento de pressão junto ao poder público, dando visibilidade ao problema da moradia nos cortiços e à existência de dezenas de prédios ociosos.

Mas os edifícios ocupados tornaram-se novos elementos de precariedade, pois seu principal objetivo era denunciar a situação e pressionar por soluções definitivas e não era servir de moradia permanente.

A recuperação do centro não pode deixar de levar em conta o uso habitacional, que dá sustentabilidade social para a intervenção. Um dos principais objetivos do Plano Diretor e da política habitacional é romper ciclo de exclusão social no centro. Inúmeras ações no âmbito do Executivo e do Legislativo foram tomadas até 2004 para reverter o histórico processo de segregação urbana presente em São Paulo. Os resultados, entretanto, ainda são incertos, pois apenas a médio prazo será possível avaliar se as medidas que foram tomadas surtirão o efeito desejado. No entanto, a falta de implementação do Plano Diretor, a partir de 2005, mostra que dificilmente ocorrerá uma alteração a curto prazo no quadro de escassez de projetos habitacionais nas áreas centrais

Ademais, a atual administração já expressou publicamente seu questionamento sobre o a pertinência de se produzir moradias em áreas centrais. Tudo indica que teremos ainda fortes disputas em torno desta questão inclusive no que se refere à manutenção do conceito de ZEIS na revisão do PDE.



O PLURALISMO PARADOXAL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTATUTO DA CIDADE

Pádua Fernandes

Professor da Faculdade de Direito do Centro Universitário Nove de Julho

Na formação social brasileira, um dos fatores destacados por historiadores como Sérgio Buarque de Holanda e José Murilo de Carvalho é o fraco associativismo, expresso em deficiências da ação coletiva organizada e dos mecanismos de democracia direta. Os movimentos sociais de moradia na atualidade tentam superar essas deficiências, para que o direito à moradia tenha efetividade. O artigo refere-se a caso do Movimento dos Sem-Teto do Centro, no Município de São Paulo. Esse movimento se insurgiu, por meio de ocupações urbanas, na forma de um pluralismo paradoxal, pois não pleiteia uma nova ordem jurídica, e sim o cumprimento da existente. Isso ocorre porque autoridades públicas violam a ordem urbana constitucional e o Estatuto das Cidades, na medida em que serviriam para dar eficácia ao direito à moradia, em um processo de produção legal de ilegalidade urbana.

Introdução: formação social brasileira e as dificuldades do associativismo

A formação social brasileira, evidentemente não é alheia à pouco notável efetividade dos direitos humanos no Brasil – afinal, o próprio direito é um elemento da formação social. No Brasil, a instituição desses direitos deu-se, em regra, por meio de um processo de construção da cidadania de cima para baixo¹ com a paulatina concessão de direitos pelo próprio Estado e pelas elites, em vez de por meio da conquista do Estado pelo povo. Assim ocorreu com a Abolição da escravatura, que foi atingida paulatinamente por meio de leis aprovadas pelo parlamento imperial (e não por revolução ou guerra); assim se deu com os direitos ligados ao trabalho (a Consolidação das Leis do Trabalho foi aprovada por decreto-lei durante a ditadura do Estado Novo). Nesses dois exemplos, houve movimentos de baixo para cima, porém não foram eles que ditaram os contornos da legislação aprovada, que estendeu novos direitos.

¹ Como escreveu Sérgio Buarque de Holanda, “os movimentos aparentemente reformistas, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo” (1995, p. 119).



O fraco associativismo, traduzido na precariedade de tantos movimentos sociais e entidades de representação coletiva, foi entendido por Sérgio Buarque de Holanda como uma consequência das origens personalistas da sociedade brasileira: a acentuação do afetivo e do irracional prejudicou as qualidades “ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras”, fazendo dela um “todo incoerente e amorfo” (1995, p. 61). Dessa forma, a “ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer” (CARVALHO, 2002, p. 223). No tocante à moradia, têm prevalecido os interesses corporativistas (dos corretores imobiliários, das construtoras) ou da população em geral? A difícil efetividade do direito urbanístico parece apontar para aqueles interesses.

O direito à moradia, no campo dos direitos humanos, compreende-se no âmbito dos direitos sociais, e foi incluído no rol do artigo 6º. da Constituição de 1988 pela emenda constitucional n. 26 de 2000. A Constituição de 1988, por sinal foi a primeira a apresentar um capítulo sobre a ordem urbana (compreendendo os artigos 182 e 183), o que foi um resultado dos movimentos pela reforma urbana. No entanto, até que ponto esses movimentos foram eficazes e representaram uma forma de construção da cidadania de baixo para cima?

A Constituição de 1988 previu, no caput do artigo 182, que lei federal regularia os instrumentos de desenvolvimento urbano. apenas em 2001, com o Estatuto da Cidade (lei 10.257/01), veio essa regulamentação, o que deixou os Municípios, de acordo com a orientação dominante do Supremo Tribunal Federal, sem poderem empregar os instrumentos do parágrafo quarto daquele preceito constitucional: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública².

Contudo, a edição do Estatuto da Cidade não encontrou, em regra, Municípios ávidos a dar eficácia formal aos instrumentos urbanísticos, o que parece denotar que as tentativas anteriores de cobrar o IPTU progressivo estavam, de fato, dissociadas do planejamento urbano, e só tinham finalidade arrecadatória. As normas de planejamento apenas lentamente foram sendo levadas a sério pelos poderes públicos.

Este trabalho defende a tese de que essa difícil efetividade está ligada aos problemas de atuação dos movimentos urbanos, que só recentemente conseguiram se articular com mais vigor para a reforma urbana. A articulação legislativa teve momentos altos, no plano federal, principalmente com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. No entanto, no plano municipal, muito resta a fazer, e esses movimentos não têm conseguido, muitas vezes, dar eficácia aos instrumentos



de participação popular. Dessa forma, far-se-á referência aos instrumentos de ação coletiva no âmbito do Poder Executivo e no processo legislativo, previstos pelo Estatuto da Cidade.

A muito lenta chegada da ordem urbana constitucional às cidades brasileiras

Na década de setenta, a população brasileira já era, em sua maioria urbana. Contudo, não havia uma lei geral de urbanismo de abrangência nacional. A primeira norma que se aproximou desse objetivo foi a lei n. 6.766 de 1979, que disciplinou os loteamentos urbanos (a norma anterior sobre loteamentos, o decreto-lei n. 58 de 1937, não tratava dos padrões urbanísticos).

Por conta da lei n. 6.766, debateu-se a propósito da competência da União em legislar sobre a matéria, já que a Constituição de 1969 não mencionava o direito urbanístico. Miguel Reale, nesse momento, sustentou que havia uma competência implícita da União para legislar sobre “*Direito Urbano*”; sendo o direito de construir, matéria de direito civil, o “*cerne do desenvolvimento urbano*” (1984, p. 35), argumentação que representava mais um entendimento do urbano como matéria de regulação antes do direito privado do que do direito público. O parecer de Reale, contudo, aludia a institutos e preceitos de direito público, tais como a competência para o planejamento, para o controle da poluição e para desapropriações, o que demonstrava a falta de clareza, também na doutrina, sobre a matéria que era objeto da legislação.

Os movimentos de reforma urbana conseguiram que, em 1988, a ordem urbana

² A orientação firmou-se com a jurisprudência sobre inconstitucionalidade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, esse imposto, por ter caráter real, e não pessoal, só poderia ser progressivo na hipótese prevista no capítulo constitucional da ordem urbana, que ainda não estava regulamentado por lei federal. Assim dispõe a ementa do recurso extraordinário n. 153 771, em que se decidiu pela inconstitucionalidade do IPTU progressivo de Belo Horizonte: “*Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico).*”

A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal.”



fosse disciplinada constitucionalmente. Contudo, a lei nacional de urbanismo surgiu apenas no século XXI. O notável atraso no desenvolvimento do direito urbanístico se revela na prática e na doutrina: ainda na década de noventa do século XX, um pioneiro da antropologia jurídica urbana, Eduardo Guimarães de Carvalho, pôde apontar que “o direito não constitui ainda um objeto, ou uma perspectiva de análise, no âmbito dos estudos urbanos” (1993, p. 99). Não surpreende que o atraso do direito esteja ligado à conseqüente negação da cidadania a parcelas expressivas da população urbana: o urbanismo sem direito e sem planejamento fazia o jogo predatório do livre mercado.

Não se muda instantaneamente uma cultura. Esse jogo continua, a despeito das disposições do Estatuto da Cidade que permitem ao Município intervir no mercado de terras. De um lado, o próprio Estatuto limita essa intervenção:

[...] a Constituição é mais aberta, pois trata não utilizado e subutilizado, e não edificado; contudo, o Estatuto reduziu essa possibilidade, porque ele somente se refere ao imóvel que não alcançou o índice de aproveitamento construtivo. O Estatuto tratou, exclusivamente, da construção, mas não da utilização. Não há, ali, previsão de qualquer mecanismo para que obrigue a ocupá-lo. (RABELLO, 2006, p. 37)

Por outro, os poderes públicos locais não se mostram pressurosos em fazê-lo. Estatísticas podem sugerir a reduzida efetividade da previsão constitucional da obrigatoriedade do plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. O Estatuto da Cidade, no seu artigo 52, previu que o Prefeito incorre em improbidade administrativa se, entre outras hipóteses, o Município não tiver plano diretor aprovado no prazo de cinco anos da data em vigor do Estatuto (prazo previsto no artigo 50). Esse prazo encerrou-se em outubro de 2006, e será interessante pesquisar como o Ministério Público se comportará a respeito, pois certamente muitos Municípios não cumpriram o prazo, pois, apesar da previsão constitucional, o plano diretor não era uma norma muito freqüente na legislação municipal³.

A carência institucional, a par com a financeira e técnica, bem como o abandono das populações pobres, mostram a falência dos instrumentos de planejamento e de cadastro. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, fonte dos dados estatísticos citados neste trabalho) 2001, dos Municípios com “cortiços ou assemelhados”, que eram 497, 326 não têm nenhum cadastro ou levantamento acerca desses cortiços (aproximadamente 65,6%). E não se trata de problemas apenas dos Municípios menores: em relação àqueles com mais de quinhentos mil habitantes, que eram trinta e dois, 13 (40,6%) não possuíam cadastro.

Os Conselhos Municipais de Habitação também não eram coisa freqüente: dos



então 5 560 Municípios, 4 931 não possuíam esse órgão (aproximadamente 88,7%). Se considerarmos apenas os Municípios com mais de vinte mil habitantes (para os quais, segundo a Constituição brasileira, o plano diretor é obrigatório), que eram 1501, 1252 não tinham, ou seja, 83,4%. Em relação aos Municípios com mais de quinhentos mil habitantes, o resultado não é lisonjeiro: quinze (46,9% do total) não haviam instituído o conselho. Do total de Municípios, 3 810 (68,5%) não possuíam órgão específico para política habitacional; considerando apenas os Municípios com mais de vinte mil habitantes, 745 não haviam criado esse órgão (49,6%) e 518 (34,5%) nem mesmo apresentavam um cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais.

Os Conselhos Municipais de Política Urbana são mais raros ainda: apenas 334 Municípios no Brasil os criaram (6%). 207 dos Municípios com mais de vinte mil habitantes os apresentam (13,8%). No entanto, em 64 Municípios os conselhos não haviam realizado reuniões em 2001 (um pouco mais de 19% do total de 334). Muitos Municípios caracterizavam-se pela inexistência de qualquer programa ou ação na área habitacional: 2619 (47,1%); no tocante aos Municípios com mais de vinte mil, 556 (37%).

E o plano diretor, a norma de maior importância, no nível municipal, para o planejamento urbano? No universo dos Municípios com mais de vinte mil habitantes, 928 não tinham aprovado essa lei (61,8%). Dessa vez, a carência ocorre principalmente entre os Municípios até cem mil habitantes, dos quais 880 (num conjunto de 1275) não tinham plano diretor.

O MUNIC 2004 indicava que, entre os 1570 Municípios com mais de vinte mil habitantes, 608 tinham plano diretor (38,7%) e 1000 (63,7%) tinham algum órgão específico para a política habitacional (41,7%) – o percentual pouco melhorou, apesar dos anos que se passaram desde a Constituição de 1988, e malgrado a aprovação do Estatuto da Cidade.

³ Deve-se notar que o Congresso Nacional tem adicionado, à sua longa tradição de restringir a responsabilidade penal dos agentes políticos (em detrimento de padrões estritos de moralidade pública), projetos de lei que podem desfigurar esse ponto do Estatuto da Cidade. O projeto de lei do Senado Federal n. 93/2006, apresentado pelo Senador Flexa Ribeiro (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – do Pará), que tramita na Câmara dos Deputados sob o número 7648/2006, prevê estender o prazo para aprovação dos planos diretores, já vencido em 2006, até 30 de dezembro de 2007. A esse projeto foi apensado, na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, o de número 7399/2006, de iniciativa do Deputado Federal Eduardo Gomes (PSDB de Tocantins), que planeja ampliá-lo até outubro de 2008. Ainda nessa Comissão, foi proposto um projeto substitutivo do Deputado João Leão (Partido Progressista – PP – da Bahia), com 31 de julho de 2008 como novo limite.



Não se pode dizer, pois, que as necessidades de moradia – e mesmo do planejamento urbano – estavam entre as prioridades da maior parte dos Municípios brasileiros, não obstante as carências habitacionais. Não há o que estranhar nisso, pois como bem ressalta José Roberto Bassul, a “*produção habitacional no Brasil, em grande parte, não se destina a atender à demanda efetiva de moradias, mas a produzir um ativo financeiro*” (2005, p. 153), o que leva a resistência dos setores do capital imobiliário contra as medidas de regulação urbanística que se destinam a criar limitações para os agentes do mercado imobiliário, bem como a instituir medidas de justiça distributiva, correspondentes, em geral, a políticas de moradia voltadas para a população pobre.

A participação popular na gestão da cidade: o seu lugar no Estatuto

O atendimento das necessidades de moradia corresponde a um imperativo de justiça distributiva. Mas, para que esse imperativo se realize, não basta que conste nas normas como um objetivo a ser alcançado: é necessário que sejam previstos mecanismos de participação popular para que haja uma maior possibilidade de aquele fim legal ser implementado.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, prevê a participação popular, medida de democracia direta, como instrumento de garantia da justiça distributiva. O inciso I dispõe sobre o direito a cidades sustentáveis (no qual se inclui o direito à moradia), e o inciso II preceitua a “*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*”. O inciso VI do mesmo artigo prevê que se deve ser evitada, na letra e, a “*retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização*”.

Em termos de técnica urbanística, sabe-se que a participação popular é uma condição para a efetividade das políticas habitacionais, que não podem se limitar às intervenções urbanísticas de implantação da infra-estrutura urbana. Além de projetos na área de saúde, educação, emprego, é preciso que o poder público articule-se com as comunidades para a concepção e a implantação dos programas (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2002, vol. II, p. 38). Dessa forma, os programas ganham em auto-sustentabilidade, e a cidadania se enriquece em termos de autonomia.

O capítulo IV do Estatuto da Cidade dispõe acerca da gestão democrática da cidade. Sobre ele, este autor escreveu, em outro artigo:



“Apenas esse tipo de controle poderá, com algum êxito, permitir que a legislação municipal urbana fique à altura das demandas sociais. Não se trata, em absoluto, de um traço da tradição jurídica brasileira, historicamente elitista e excludente da participação popular (o mesmo se diga da prática do planejamento urbano).

Portanto, não é de se estranhar o veto do então Presidente da República ao inciso I do artigo 52 do Estatuto, que previa como improbidade administrativa o Prefeito “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do artigo 4º desta Lei”. O veto justificou-se pela “natureza muito mais política do que jurídica” do controle social dos atos do governo, que dificultaria “sobremaneira a sua real efetivação”.

O argumento em relação à natureza é realmente curioso: nos idos da República Velha, Rui Barbosa já havia demonstrado que questões políticas podiam submeter-se ao Judiciário: os fundamentos do direito constitucional são evidentemente políticos, e nem por isso as constituições deixam de ter natureza jurídica. O político pode manifestar-se no direito de forma a limitar a apreciação pelo Judiciário, e o faz por meio do poder discricionário. Esse mesmo poder, porém, deve ser exercido segundo os parâmetros legais correspondentes.

O projeto aprovado do Estatuto da Cidade quis justamente afastar essa discricionariedade no tocante à existência dos instrumentos da gestão democrática da cidade (artigos 43 a 45), que devem controlar o emprego dos recursos públicos nos instrumentos previstos no artigo 4º do Estatuto. Pode-se entender o veto presidencial justamente como tentativa de dificultar “sobremaneira” a “real efetivação” desse controle sobre o administrador. Ou seja, mais uma manifestação da cultura jurídica (e política) brasileira do direito (aqui, o direito à gestão democrática da cidade) como simples retórica, sem eficácia social.” (FERNANDES, 2006)

Dessa forma, após o veto presidencial, no artigo 43 do Estatuto restaram, nos incisos I a IV, os “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”, “debates, audiências e consultas públicas”, “conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal”, e a “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. No artigo 44, temos o orçamento participativo: “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

A questão mantém seus reflexos penais: apesar do veto, o inciso VI do artigo 52 permaneceu, que prevê como crime de improbidade administrativa “impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40



desta Lei”, que correspondem justamente à participação popular e ao controle social da política urbana⁴. Deve-se, pois, agradecer à assessoria do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que não foi capaz de desfigurar completamente esse ponto do Estatuto.

Deve-se lembrar ainda que a conduta de impedir a participação popular enseja, em tese, a violação do direito político previsto no artigo 23, I, a do Pacto de San José da Costa Rica: “*participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos*”. Se o Judiciário nacional for ineficaz em impedir ou remediar o descumprimento desse direito humano, é possível peticionar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para que atue no caso.

A participação popular na gestão da cidade: qual o lugar do Estatuto?

O Estatuto da Cidade estabeleceu que a própria revisão e a criação do plano diretor deve-se dar com a participação popular, segundo o artigo 40, § 4º⁵. Porém, a efetividade daqueles mecanismos não tem sido notável nas cidades brasileiras.

Em São Paulo, pode-se apontar um atual e “*intenso processo dirigido de elitização, glamorização e limpeza patrocinado pelos poderes públicos municipal, com apoio do poder público estadual e de decisões importantes do poder judiciário*” (TEIXEIRA, COMARU; CYMBALISTA; SUTTI, p. 18, 2005). Desde 2005, espaços públicos no centro da cidade têm sido gradeados e fechados, a repressão ao comércio ambulante tem sido intensificada. Diversos programas habitacionais que estavam em andamento até 2004 foram interrompidos, como o Bolsa-aluguel e o Programa de Locação Social. Em pleno século XXI, o antigo (de cem anos) paradigma higienista, favorável à expulsão dos pobres do centro da cidade, estaria sendo revivido (D’ARC, 2006, p. 284).

⁴ O artigo 40, no seu parágrafo quarto, prevê que “*No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*”

⁵ A própria categorização jurídica da audiência popular; provavelmente, será objeto de debate: o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em parecer aprovado em 2006, já se manifestou no sentido de que a falta de realização de audiências públicas no processo de elaboração do plano diretor não desrespeita necessariamente o Estatuto da Cidade, “*desde que [o Município] assegure a participação popular através de quaisquer outros instrumentos capazes de possibilitar a certeza de que a legislação a ser objeto de deliberação pelo Poder Legislativo foi efetivamente submetida à análise direta da comunidade interessada*”.



A revisão do plano diretor em São Paulo estava a ser realizada sem a devida publicidade e com dispositivos que afetavam a moradia popular, como a redução das zonas de especial interesse social (ZEIS). Por isso, a revisão foi paralisada por pressão dos movimentos sociais e do próprio Conselho Municipal de Política Urbana: o Ministério Público, o Instituto Pólis, o Centro Gaspar Garcia e a UMM (União dos Movimentos de Moradia) conseguiram decisão liminar nesse sentido e, no dia 20 de junho de 2007, foi enviado à Câmara dos Vereadores o projeto de lei prevendo o adiamento da revisão do Plano:

A prefeitura propôs revisar, no PDE [Plano Diretor Estratégico], as muitas áreas no centro que estão demarcadas como zonas de interesse social. “As ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) foram um meio para assegurar que exista moradia social no centro, mas elas atrapalham o mercado imobiliário”, diz Ermínia [Maricato]. O coordenador de Direito à Cidade do Instituto Pólis, Nelson Saule Junior, afirma que o PDE tentou ampliar as áreas destinadas à habitação social, para beneficiar as camadas mais pobres, que poderiam encontrar uma alternativa de moradia no centro da cidade. Neste sentido, a revitalização do Projeto Nova Luz, divulgado pela prefeitura, não prevê nenhuma habitação em interesse social. (SAMPAIO, 2007). Ademais, o Poder Judiciário vem concedendo liminares em ações possessórias em prédios particulares, antes vazios, e ocupados pelos movimentos sociais, removendo os ocupantes em evidente desacordo com o artigo 1210, § 2º do Código Civil: “Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.” Isto é, pode ser mantido na posse aquele que não detém a propriedade, diferentemente do que previa o artigo 505 do antigo Código Civil, que trazia, in fine: “Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio.”⁶ Essa última disposição não foi mantida pelo atual Código Civil que, pelo contrário, prestigia a função social da propriedade também em outras previsões, como a do artigo 1228, § 4º, que permite ao juiz provar o proprietário de imóvel se “ele consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de 5 (cinco) anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”.

⁶ Esse dispositivo inspirou a Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, que hoje não deve mais ser considerada eficaz.

⁷ Terré, ao discordar de Carbonnier, lembra que não se trata de uma “verdadeira forma de pluralismo” as diferenças de “nuances na interpretação de uma regra que [...] permanece única e a mesma para todos” (TERRÉ, 2005, p. 82).



O pluralismo paradoxal: efetividade do Direito estatal e movimentos sociais

Exemplo preocupante de violação pelo Judiciário ao princípio da função social da propriedade, na região que a administração municipal chama de “Nova Luz”, é o processo 03.018530-0, que tramita na 25ª Vara Cível de São Paulo, da Axel Empreendimentos Imobiliários contra o Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC). Trata-se de ação de reintegração de posse sobre o imóvel da Avenida Prestes Maia, n. 911 que, depois de vazio por doze anos, foi ocupado pelo MSTC e serve de abrigo a mais de quatrocentas famílias. Apesar disso, o juiz Rodrigo Nogueira concedeu liminar favorável a Axel, que nunca registrou o imóvel, arrematado em leilão, e também não pagava o IPTU.

É de notar que o Ministério Público do Estado de São Paulo, que atuou pela Promotora de Justiça Mabel Schiavo Tucunduva Prieto de Souza, manifestou-se favoravelmente à reintegração, afirmando que o risco daquelas famílias era continuar no prédio – e não ficar na rua.

O Judiciário decidiu de forma contrária aos moradores, que tiveram que ser atendidos pela via política: em quinze de junho de 2007, o imóvel foi lacrado, após as últimas famílias terem-no desocupado, tendo, porém, recebido algum atendimento habitacional. Após negociações entre os governos municipal, estadual e federal, definiu-se um plano para o atendimento das famílias: em 12 de abril, foi assinado um termo de cooperação técnica para atendimento por meio de bolsa-aluguel provisória, albergues e aquisição de imóveis com verba do governo federal (ROSSI, 2007). Cento e cinquenta famílias foram para conjunto habitacional CDHU/COHAB em Itaquera; os outros moradores receberam um auxílio para aluguel no valor de mil e oitocentos reais. O governo federal prometeu a compra de três prédios no centro da cidade para que essas pessoas sejam alojadas. Um dos elementos curiosos do caso é que o movimento social, o MSTC, reivindicava o cumprimento do Direito estatal, mais especificamente o direito à moradia a e à função social da propriedade – mas, para fazê-lo, precisava praticar atos que o violam. Por outro lado, as autoridades públicas não desejam dar efetividade – ou até mesmo reconhecer a eficácia formal – a essas normas constitucionais. Portanto, não se trata propriamente de um pluralismo de concorrência ao Direito estatal. Também não se trata simplesmente do que Carbonnier considera como verdadeiro pluralismo jurídico, a saber, as diferentes formas de aplicar a regra estatal – divisões da jurisprudência, fenômeno conhecido por todo advogado!⁷ A ação dos movimentos sociais de moradia, que, em sua retórica jurídica, pleiteiam que os direitos constitucionais sejam “levados a sério” (para usar a expressão de



Dworkin), bem como o Estatuto da Cidade, a que os Municípios em geral não têm dado cumprimento, corresponde, defende este trabalho, a um **pluralismo paradoxal**. Os movimentos não reivindicam uma outra ordem jurídica, e sim a efetividade da ordem oficial, enquanto as autoridades públicas, no Judiciário e no Executivo decidem e agem de forma a violar o direito estatal. De baixo para cima, é preciso violar o Direito para tentar que ele seja cumprido – as ocupações (e isso as distinguiria, segundo os movimentos sociais, de simples invasões) seriam o instrumento, embora formalmente ilícito, de dar efetividade ao Direito: **a própria legalidade** precisa ser construída de forma **ilegal**. De cima para baixo, temos, ao contrário, a recusa à efetividade do direito constitucional, bem como a violação pura e simples da legislação infraconstitucional e de tratados internacionais sobre direitos sociais pelas autoridades públicas – **a produção legal da ilegalidade**.

A situação é diferente da que foi analisada por Joaquim de Arruda Falcão no seu estudo clássico sobre conflitos fundiários urbanos em Recife. Ele percebe duas concepções diversas sobre direito de propriedade, a estatal e não-estatal, esta defendida pelos invasores, e que as autoridades públicas muitas vezes desautorizam a ordem estatal para auferir ganhos políticos:

[...] a situação atual da convivência das duas ordens jurídicas é a expressão por um lado da exclusão que a ordem legal faz não só da concepção de direito de propriedade prevalecente nas populações invasoras como da participação das massas populares na formulação e aplicação da Justiça. Por outro, é a expressão da incapacidade da concepção da ordem legal se impor como expressão da justiça social que prevalece em toda a sociedade brasileira. Neste sentido a permanência desta ordem legal é apenas a evidência de uma pretensão de dominação. (1984, p. 101)

No caso da ocupação Prestes Maia, não se pode fazer essa identificação clara de uma ordem distinta da estatal sobre o direito de propriedade – a dualidade ocorre de outra forma, paradoxal, porquanto o direito estatal já fornece os instrumentos para a reforma urbana e os movimentos sociais reivindicam o seu cumprimento. A dominação, neste caso, é imposta por meio da violação da ordem legal. Observações similares podem ser feitas em relação ao estudo de Boaventura de Sousa Santos sobre a favela do Jacarezinho (1980) e ao de Eduardo Guimarães de Carvalho (1991) sobre a favela na Chacrinha do Mato Alto, ambos referentes à cidade do Rio de Janeiro.

Esta é a situação de hipocrisia institucional: na medida em que a lei favorece os pobres, não é aplicada. Como escreveu Flávio Villaça: *O Estatuto das Cidades, mesmo depois de muitos anos de lutas, e passados três anos [agora, quatro] já da*



aprovação do Plano Diretor, continua letra morta no tocante à implementação do art. 182 [da Constituição da República]. Note-se que a obstrução a esse avanço é um dos motivos do prosseguimento da reação desesperada de movimentos populares como o dos Sem Teto, por exemplo. (2005, p. 28)

O processo é preocupante, pois apenas desde o atual plano diretor dessa cidade é que os movimentos populares participaram da formulação do plano (MARTINS, 2003); e a expulsão dos pobres normalmente foi, no Município de São Paulo, mais próxima da “*vontade das administrações públicas municipais*” do que “*criar mecanismos de incentivo à permanência e à convivência*”, segundo Andrea Piccini (2004, p. 147).

À introdução da ordem urbana no direito constitucional brasileiro e à edição do Estatuto da Cidade subjazem, portanto, as dificuldades do cumprimento do princípio da igualdade e dos direitos humanos numa sociedade dividida em classes: enquanto os sem-teto que vivem nas ruas reivindicam o cumprimento das normas constitucionais, outros sem-teto, os agentes públicos que recebem além do limite remuneratório previsto para a administração pública, pleiteiam e obtêm do Judiciário (muitos, por sinal, são membros desse Poder) o descumprimento desse limite constitucional em nome de alegados direitos adquiridos – o que se trata de assunto para outros artigos.

À guisa de conclusão: problemas de eficácia do direito urbanístico

A relação entre legalidade e ilegalidade sempre foi complexa na formação da legislação urbana brasileira. Refinetti Martins (2003) lembra que o direito urbanístico⁸, na história brasileira, foi antes usado para manter o status quo do que para possibilitar transformações nas cidades – que são feitas, muitas vezes, à margem da lei. A precariedade e a informalidade da moradia popular foram, ao longo do século XX, sendo estimuladas pelos órgãos públicos, e a própria lei revelou-se um “*instrumento de adaptações sucessivas, e tardias, à dinâmica do mercado*” (VERÍSSIMO, 2007, p. 160). Isto é, deve-se falar, neste campo, em uma produção legal da moradia informal, eis que no Brasil, em regra, o mercado formal de moradia não se dirigiu aos pobres, e os programas habitacionais públicos foram inexistentes ou insuficientes. A fragilidade da participação popular não alterou esse quadro.

⁸ Mas talvez seja melhor falar em legislação urbana, pois o direito urbanístico, como ramo jurídico autônomo, só recentemente se formou no Brasil.



As dificuldades dos instrumentos de democracia direta e de participação popular passam pelo caráter técnico do urbanismo e pela insegurança das cidades, tão visível em metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, que se acentuou nas décadas finais do século XX: *“a expansão e os impactos do tráfico de drogas de varejo” tornou-se um dos “empecilhos para a implementação da tão almejada ‘participação popular’ no planejamento”* (SOUZA, 2004). No entanto, sem essa mesma participação, o problema da segurança não pode ser enfrentado com eficácia, bem como também não o pode a carência de moradia, simplesmente por serem questões de políticas públicas.

De que forma poderia ser enfrentado judicialmente o desrespeito à participação popular no planejamento urbano? Há instrumentos processuais para tanto no direito brasileiro: o mandado de segurança coletivo (que pode ser útil para atacar atos administrativos que impeçam a participação popular), a ação popular e a ação civil pública para tutela da ordem urbanística (expressamente prevista pelo Estatuto da Cidade), que pode também ter como objeto conflitos urbanos fundados em interesses individuais de particulares, quando a Administração pública violar normas urbanísticas (WAGNER JUNIOR, 2003, p. 44-45).

Por outro lado, as saídas judiciais podem esbarrar em problemas na própria organização do Judiciário – por isso, Nelson Saule Júnior defende a criação de uma *“justiça especializada na solução de conflitos urbanos de grande impacto social na cidade”* (2001, p. 115).

Seria tal medida suficiente? É de crer que não: a literatura sobre as condições de moradia nos países em desenvolvimento comumente destaca os limites da ação judicial: na África do Sul, por exemplo, a tentativa de comunidades pobres assegurarem o direito à moradia pela via judicial tem tido sucesso em alguns casos, e a via política seria preferível: *“[...] tribunais em geral têm uma capacidade limitada para decidir sobre problemas sociais, e os pobres nem sempre se beneficiarão do direito à moradia.”* (MARAIS; WESSELS, 2005, p. 31).

O problema não pode ser resolvido tão-somente pela via judicial, é claro – o juiz não fará planejamento urbanístico. O próprio planejamento tem problemas de eficácia, já que o problema das favelas e das ocupações urbanas corresponde, em última análise, ao das condições de vida da população mais pobre, que não podem ser metamorfoseadas pela simples ação do planejador urbano. Como escreveu Flávio Villaça, o abismo entre a prática e o discurso das Administrações, bem como a grande desigualdade econômica, faz com que as esperanças despertadas pelos planos diretores terminem em ilusão, com pouca interferência na vida dos mais pobres (2005, p. 90); é preciso, pois, redefinir o planejamento *“de baixo para cima”* (2005, p. 92). A solução tem que passar pela via política, e não só pela jurídica.



Referências bibliográficas:

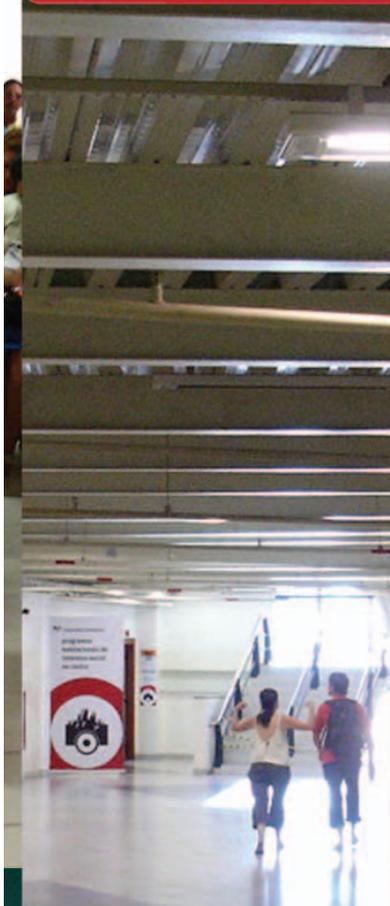
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Senado Federal: Brasília, 2005.
- BRASIL. Lei n. 3071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Org. de Theotonio Negrão. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n. 7.399/2006. Prorroga o prazo para aprovação dos Planos Diretores Municipais. Autor: Eduardo Gomes (PSDB-TO). <http://www.camara.gov.br>.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Substitutivo ao Projeto de Lei n. 7.648/2006. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Autor: João Leão (PP-BA). <http://www.camara.gov.br>.
- BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. Parecer n. 31/2005. Assinado por Cesar Santolim e aprovado em 26 abr. 2006. http://www.tce.rs.gov.br/Pareceres_ASC/Pareceres_de_2005/pdfs/31-2005.pdf
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. CONSELHO DAS CIDADES. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005. <http://www.cidades.gov.br>.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n. 93/2006. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Autor: Flexa Ribeiro (PSDB-PA). <http://www.senado.gov.br>.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso extraordinário n. 153 771. Tribunal Pleno. Recorrente: José Tarcizio de Almeida Melo; recorrido: Município de Belo Horizonte. Relator: Moreira Alves. Julgamento em 5 set. 1997. <http://www.stf.gov.br>
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de. O negócio da terra: a questão fundiária e a Justiça. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de. Pasárgada revisitada: o direito e os estudos urbanos. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 99-103, abril de 1993.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 3ª. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.
- D'ARC, Hélène Rivière. Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.) De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. Trad. H. Menna Barreto Silva. São Paulo: Annablume, p. 265-293, 2006.
- FERNANDES, Pádua. O lugar da Cidade e o lugar do Direito no Brasil: anotações sobre exílios e encontros. Trabalho apresentado no II Encontro de Direito e Cultura Latino-americanos, organizado pelo Centro de Estudos Jurídicos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, de 25 a 27 jul. 2006.
- FÓRUM POPULAR DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DIRETOR RIO. Informativo. <http://www.eliomar.com.br/Cronologiaapdrj.doc>, ag./set. 2006.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: IBAM, 2 vol., 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001. <http://www.ibge.gov.br>.



- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004. <http://www.ibge.gov.br> .
- MARAIS, Lochner; WESSELS, Johannes. Housing Standards and Housing Rights: The Case of Welkom in the Free State Province. *Urban Forum*, Vol. 16, No. 1, January-March 2005, p. 17-34.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do plano diretor. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100010&lng=en&nrm=iso>.
- OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). Pacto de São José da Costa Rica / Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 22/11/1969. MAZZUOLI, V. de O. (org.) *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 518-533, 2003.
- PICCINI, Andrea. Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2004.
- RABELLO, Sonia. A clareza das regras jurídicas e o exercício da liberdade. *Prisma Jurídico*, São Paulo, vol. 5, 2006, p. 19-42.
- REALE, Miguel. *Teoria e Prática do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- ROSSI, Amanda. Governo vai realocar famílias de sem-teto do Prestes Maia. Estado de S.Paulo, <http://www.estadao.com.br/ultimas/cidades/noticias/2007/abr/12/394.htm>, 12 de abril de 2007.
- SAMPAIO, Rafael. Kassab cede e revisão do Plano Diretor é adiada. Agência Carta Maior. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14389&editoria_id=2. Acesso em 25 de junho de 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (or.) *Sociologia e Direito: textos básicos de sociologia jurídica*. São Paulo: Pioneira, 1980, p. 109-117.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 101-126, 2001.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade. *Ciência e Cultura*. <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200019&lng=en&nrm=iso>. Vol.56, no.2, abr./jun. 2004, p.38-42.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; COMARU, Francisco de Assis; CYMBALISTA, Renato; SUTTI, Weber. Conflitos em torno do direito à moradia na região central de São Paulo. <http://www.polis.org.br>, 2005.
- TERRÉ, Dominique. Le pluralisme et le droit. *Archives de Philosophie du Droit*. Paris, p. 69-84, 2005.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Parcelamento informal do solo na cidade do Rio de Janeiro: raízes legais da informalidade. COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: Novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 143-163.
- VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html, 2005.
- WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. A ação civil pública como instrumento de defesa da ordem urbanística. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.



Programas Habitacionais de Interesse Social no Centro



1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna
Se há cidadania morando dignamente
24 de Novembro de 2011

Quem tem moradia tem um lugar para viver e trabalhar. Quem não tem moradia não tem lugar para viver e trabalhar. Quem não tem moradia não tem lugar para viver e trabalhar.



A UTOPIA DA CIDADE PARA TODOS: DESRESPEITO AOS DIREITOS SOCIAIS NO CENTRO DE SÃO PAULO

Francisco de Assis Comáru

Coordenador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
e Professor da Universidade Federal do ABC.

Introdução

A metrópole paulistana é marcada desde a origem da sua urbanização por intensa desigualdade e segregação sócio-espacial. Diversos historiadores mostram como o processo de urbanização com altas taxas de crescimento e movimentos migratórios a partir da segunda metade do século XIX foi acompanhado pela multiplicação dos cortiços como “solução” de moradia para a classe trabalhadora¹.

Ao final do século XIX e ao longo do século XX, apesar de um processo histórico de diferentes políticas e ações públicas - do higienismo e sanitarismo à atuação dos Institutos de Aposentaria e Pensão no Estado Novo de Vargas, da construção massiva de conjuntos nas periferias da metrópole até mutirões e programas de reabilitação urbana - grande parcela da população de baixa renda não têm obtido na prática a garantia de um direito humano básico reconhecido nacional e internacionalmente: o direito a moradia digna.

Nestes anos iniciais do século XXI assistimos na metrópole paulistana, um fraco crescimento populacional bruto do município sede. No entanto nota-se uma intensa dinâmica intra-urbana, ou melhor, intrametropolitana. Enquanto distritos e municípios periféricos aumentam intensamente sua população e sua densidade urbana bruta, inúmeros distritos centrais da cidade de São Paulo não cessam de perder população permanente há algumas décadas.

As causas que estão por trás destes fenômenos possivelmente são inúmeras: pobreza e miséria crônicas de parcela da população, ausência de condições de vida digna em cidades menores e em áreas rurais do país, mercado imobiliário e propriedades urbanas que não cumprem uma função social, bem como ausência de políticas públicas urbanas.

Na região metropolitana de São Paulo os direitos sociais econômicos e culturais

¹ Bonduki, N. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1997



e, conseqüentemente a cidadania plena ainda são negados à uma parcela muito significativa da população. Com raras exceções o Estado brasileiro em nível municipal, estadual ou federal não cumpre sua obrigação. O mais grave é quando observamos o contrário. Que algumas instâncias de governo ainda atuam no sentido que contribui para acirrar as desigualdades urbanas drenando os parques recursos públicos de modo a priorizar o embelezamento, a monumentalidade, a limpeza física, e o apelo do turismo das regiões consolidadas da cidade, atuando com uma visão elitista, asséptica e higiênica com relação à população de baixa renda e os grupos vulneráveis.

Segundo o IBGE de 2000 cerca de 45 mil unidades residenciais estão vazias no centro da cidade. Isso porque as regiões mais consolidadas, em geral, recebem a maior parte dos investimentos. Tendem a valorizar-se mais, de modo que os moradores mais pobres são expulsos e vão morar mais longe e em condições piores (por exemplo, áreas de proteção ambiental, que não interessam ao mercado imobiliário²).

Diversos trabalhos já mostraram como a população de baixa renda tem sido expulsa das áreas de interesse do mercado imobiliário, para dar lugar a empreendimentos imobiliários, em nome da revitalização, indo morar em áreas de mananciais³.

Sabe-se que nestas áreas, a oferta de infra-estrutura, serviços e empregos é bem menor que nos bairros mais consolidados. No Distrito Sé, conta-se 718 empregos para cada 100 habitantes. Já no distrito do Capão Redondo esta relação é de 13 empregos para cada 100 habitantes e em Cidade Tiradentes 10 para 100⁴.

É neste contexto que se deve discutir e propor qualquer intervenção na região central de São Paulo, que segundo estimativas possui cerca de 600 mil moradores de cortiços⁵ e 10.000 pessoas morando nas ruas (cerca de 300 crianças⁶).

² São Paulo. Câmara Municipal. Gabinete do Vereador Nabil Bonduki. São Paulo, Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação. CEF, 2ª. ed. revisada, abril de 2003.

³ Por exemplo, o trabalho de Mariana Fix. Parceiros da Exclusão que mostra a trajetória de inúmeras famílias que foram removidas de favela da Marginal Pinheiros, por ocasião da Operação Urbana Águas Espraiadas / Faria Lima.

⁴ Dados obtidos em: Metro/OD-97 no Mapa da Exclusão/Inclusão Social 2000 – Dinâmica Social nos Anos 90 PUC/SP / INPE-Pólis e IBGE – Censo de 2000.

⁵ FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, 1996.

⁶ Dados da Prefeitura do Município de São Paulo, 2004 e 2005.



Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: a utopia da reforma urbana

As políticas e as ações urbanas implementadas na metrópole paulistana, em particular na sua região central, nos últimos anos estão na contramão do que constituiria um processo de inclusão sócio-espacial, construção de cidadania e sustentabilidade urbano-ambiental. Diversos fatos recentes apontam para a tendência de agravamento da situação urbana e sócio-ambiental, sob vários pontos de vista. Este processo demanda uma urgente reflexão teórica, bem como ação sócio-política, numa perspectiva de rediscussão de paradigmas, princípios, valores e conseqüente revisão e readequação de instrumentos, mecanismos e políticas públicas⁷.

No entanto, o que vimos em termos de propostas e intervenções urbanas, foi e tem sido nos últimos anos, o oposto do que poderíamos chamar de processos de inclusão na cidade.

Com o intuito de registrar as violações dos direitos humanos, cometidas pelos poderes públicos o Fórum Centro Vivo de São Paulo⁸ sistematizou e lançou em 2006 um Dossiê contendo as denúncias sob diversos pontos de vista. O documento está organizado em sete capítulos que abordam as seguintes temáticas: os sem-teto e a moradia; a população em situação de rua; os catadores de materiais recicláveis; os trabalhadores ambulantes; as crianças e adolescentes; a criminalização dos movimentos sociais, de suas lideranças e dos defensores dos direitos humanos; e os retrocessos na democratização da gestão da cidade.

Infelizmente, uma das primeiras medidas da atual gestão da prefeitura em 2005 constituiu-se no fechamento ou desarticulação de instâncias de participação direta, como o Conselho do Programa Ação Centro (com financiamento de US\$100 milhões do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o Fórum de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro. Sem a participação popular diminui o controle social e a democratização no processo de formulação das políticas públicas.

⁷ Comarú, F. Des-construção urbana ou direito à periferia? Violações no centro de São Paulo e metrópole insustentável. In: Cadernos Metrópole (no prelo). São Paulo, 2007.

⁸ FCV – Fórum Centro Vivo. Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê Denúncia. São Paulo, 2006. [http://www.polis.org.br/tematicas.asp?cd_camada1=13&cd_camada2=156]



Os Programas de Habitação de Interesse Social em andamento na gestão anterior, como Locação Social, Bolsa-Aluguel e Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat foram ameaçados e/ou interrompidos, deixando milhares de pessoas em situação de insegurança e risco social. Quase todas as atenções voltaram-se para a região da Luz, onde a prefeitura realizou a Operação Limpa. Somente na ação de uma semana a região foi ocupada por cerca de 200 policiais, centenas de pessoas foram revistadas, diversas foram presas e hotéis fechados.

A prefeitura decretou a mesma região da Luz como de utilidade pública e estuda diversos tipos de incentivos fiscais, para “revitalizá-la”.

A partir do início do ano de 2005 teve o início também o gradeamento de praças públicas, como a Praça da República bem como ameaça de fechamento de Escolas Municipais de Educação Infantil na região central. O CIM – Centro de Informação da Mulher, na Praça Roosevelt encontra-se sob ameaça de desalojamento, após anos de serviços prestados às mulheres. Os calçadões foram reabertos aos automóveis – contrariamente às recomendações de entidades internacionais como a OMS – Organização Mundial da Saúde.

Foram construídas rampas anti-mendigos nas áreas mais nobres (como no cruzamento da Av. Paulista com a R. Hadock Lobo) com o objetivo de afastar a população pobre e sem alternativas de moradia. Estão sendo realizadas propostas para diminuir as vagas dos albergues nas regiões centrais e abrir novas vagas em equipamentos periféricos com o claro objetivo de “espraiar os pobres para a periferia”, a velha estratégia dos projetos de revitalização nos moldes do capitalismo imobiliário em curso em diversas cidades no mundo inteiro.

A prefeitura realizou, entre outras, uma proposta de transferir as cooperativas de catadores de materiais recicláveis (como Coopel e Recifram que são pioneiras no trabalho de reciclagem de resíduos na região) para um no bairro da Vila Maria, mais uma vez, periferia. Além disso, foram realizadas diversas tentativas de fechamento da Cooperativa Coopamare, localizada no Sumaré.

As crianças e adolescentes expulsos são re-encontrados pelos educadores de rua nos distritos vizinhos. Muitos adultos que moram nas ruas ainda preferem dormir ao relento a freqüentar os albergues impessoais, com suas regras rígidas. Sem falar nos ambulantes, os eternos inimigos da “revitalização”, como sua atividade informal e estratégias de sobrevivência.

A partir de 2005 houve também uma intensificação das reintegrações de posse e despejos forçados no centro. Inúmeras ocupações de prédios inicialmente abandonados tiveram suas reintegrações aprovadas pelo poder judiciário. Aqui, como no passado, se repete antiga fórmula segundo a qual, “quando governos



se mostram incapazes de enfrentar problemas sociais por meio de políticas sociais, a polícia entra em ação”. E a Reforma Urbana, essa plataforma tão importante para a construção de cidades mais justas e democráticas, é temporariamente adiada, contrariando diretrizes estratégicas da Lei Municipal do Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002, fundamentadas na Lei Federal do Estatuto da Cidade de 2001.

Diante deste quadro, torna-se mais claro a importância da educação popular, da qualificação e formação de lideranças, das alternativas de geração de trabalho e renda numa perspectiva de economia solidária, da organização e mobilização social, e do empoderamento dos segmentos populares vis a vis um processo de integração e cidadania.



A IMPORTÂNCIA DA LUTA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA NAS REGIÕES CENTRAIS E AS CONQUISTAS ATRAVÉS DA ORGANIZAÇÃO POPULAR

Gilberto Santos Silva

Membro da coordenação do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Luiz Gonzaga da Silva (Gegê)

Coordenador do Movimento de Moradia do Centro – MMC, filiado à UMM

Verônica Kroll

Coordenadora do Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo, filiado à UMM

A Jornada em defesa da moradia digna é um momento para reunir forças na luta da população excluída em busca de seus direitos e pela conquista da cidadania. A luta dos moradores de cortiços pela moradia digna nas áreas centrais da cidade de São Paulo inicia-se na metade da década de 1970, no contexto da abertura da ditadura militar, quando nós, trabalhadores e trabalhadoras brasileiros, começamos a recuperar as liberdades políticas e democráticas, assim como o Brasil, as suas liberdades perdidas.

A cidade de São Paulo “é um país dentro da cidade”. Neste contexto social, inicia-se a articulação de um movimento sindical forte e desvinculado do Estado. Suas discussões sobre os problemas populares se davam no âmbito das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, Unidade da base de parte da Igreja Católica, que desenvolviam suas atividades motivadas pela Teologia da Libertação. Dom Luciano Mendes falava para os governos: “desapropriam terra que a Igreja constrói casas”. E o dízimo da Igreja onde Dom Luciano rezava missa era destinado aos sem terra.

Em 1975, iniciam-se os trabalhos das Pastorais da Arquidiocese de São Paulo com a população moradora de cortiços respondendo ao apelo da população que sofria com a carestia dos aluguéis e das tarifas de água e eletricidade, impossibilitando que as famílias encortiçadas tivessem condições de arcar com o pagamento e ocasionando o despejo de seus quartos e casas.

A questão dos moradores em cortiço, nunca foi tratada com o seu devido respeito. Através de atividades e cursos de formação, que utilizavam pedagogia de Paulo Freire, moradores de cortiços foram incentivados a assumirem papéis protagonistas na luta por melhores condições de moradia. Também, foram realizados cursos de formação política para os moradores de cortiços com o objetivo de



formação de lideranças para que viessem a assumir a luta. O método utilizado, Ver, Julgar e Agir, foi um grande estímulo nesta época.

As regiões que tiveram maior envolvimento com a emblemática questão da moradia dos(as) encortiçados(as) foram as regiões de Belém, Tatuapé, Moóca, uma boa parte do Ipiranga, como também a região mais conhecida como a Sé e seu entorno, que abrange uma extensão (Ponte pequena, Luz, Bom Retiro, Campos Elíseos Liberdade, Bela Vista, Pari/Canindé, Santa Cecília, Barra Funda e Cerqueira Cezar), que englobam áreas bastante heterogêneas, compreendendo trechos com grandes concentrações de pobreza e miséria e áreas também nobres. No início da luta pela moradia digna, a atuação era voltada para as favelas. O documento elaborado pelo Centro de Defesa de Direitos Humanos Setores Pari/Catedral – que mais tarde se transformou no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – em junho de 1985, na qual traz a realidade de pobreza do centro da cidade, destacando o problema dos cortiços, da população em situação de rua, dos catadores de materiais recicláveis o ambulantes e as crianças, foi importante para o debate do direito ao centro para a população empobrecida.

No final da década de 80, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) estimava que existia aproximadamente três milhões e meio de moradores/as em cortiços – uma cifra muito alta pela nossa avaliação – e que os governantes desta cidade nada até aquele momento tinham feito. Daí a importância do surgimento do trabalho com estas famílias, tanto nos seus próprios locais de residência, como nos espaços cedidos por alguns setores da igreja católica.

A assembléia da Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, realizada em 3 de julho de 1988, pode ser considerada um marco para Arquidiocese no tratamento da moradia, incluindo os moradores de cortiços como uma questão de política pública e ao entendimento da necessidade de pressão social para que houvesse soluções.

Em agosto de 1988, foi organizada pela União dos Movimentos de Moradia – UMM, a Primeira Caravana da Moradia para Brasília, uma das reivindicações era “chega de aluguel e despejo”. Era a Reforma Urbana que estava em discussão. Esse processo indica uma politização maior dos problemas habitacionais, que saem da esfera do atendimento a pessoas carentes, para uma esfera de debates e organização política em que estão em discussão decisões governamentais e políticas públicas.

Em 12 de dezembro de 1988, quando a Prefeita Luíza Erundina já havia sido eleita, e havia indicado Ermínia Maricato como Secretária de Habitação, foi realizada uma reunião em que a UMM – União dos Movimentos de Moradia



de São Paulo, que agregava, entre outros, os movimentos de moradia das regiões centrais, representativos dos cortiços, apresentou entre suas reivindicações propostas específicas da população moradora de cortiços. Foi a primeira vez que houve um tratamento de forma singular e explícita, sem estarem confundidos com demais problemas habitacionais da cidade.

Com o início da gestão de Luiza Erundina, e a recém aprovada Constituição de 1988, os debates se intensificaram, inclusive em torno da Lei Orgânica do Município de São Paulo, para que explicitasse a realidade dos cortiços. Em 1991 foi aprovado a Lei Municipal nº 10.928/91, conhecida como Lei Moura.

Mesmo no governo da Luiza Erundina, foi necessário que os movimentos realizassem a ocupação do Edifício Martinelli. Com a pressão e a organização dos Movimentos foi feita a compra dos empreendimentos onde hoje vivem as 182 famílias na avenida Celso Garcia e a construção de 45 unidades habitacionais na Rua Madre de Deus. A construção desses empreendimentos destinados à população moradora de cortiços foi feita sob regime de mutirão autogerido.

Várias associações se mobilizaram então para obter financiamento: Eiras Garcia, Imoroty, Pedro Fachini, Rua do Carmo, Vilinha 25 de Janeiro, entre outras.

Em 1990, constitui-se o Movimento Unificado de Cortiços (MUC). As reuniões do nascente MUC eram feitas em todas as regiões que tinham moradores participantes. Na ocasião do registro formal do MUC, o nome do movimento foi mudado para Unificação das Lutas de Cortiços ULC¹.

Com o crescimento da organização e a ampliação das bandeiras de luta, houve uma divisão interna do movimento. Outros movimentos começaram a surgir por toda a cidade e principalmente na região central, local com maior concentração de cortiços. Nasceram então o Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo (FC), o Movimento dos Sem Teto do Centro (MSTC) o Movimento de Moradia do Centro (MMC), dentre outros.

Em 1997, após anos de debates de propostas para atuação em cortiços com a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado (CDHU), sem nenhum encaminhamento concreto, os movimentos

¹ Movimentos filados a ULC: Movimentos dos Trabalhadores da Mooca, Movimento de Moradores nos Cortiços da Região do Ipiranga, Movimento dos moradores nos Cortiços da região do Belém e Tatuapé, Movimento de Moradores em Cortiço da Região da Celso Garcia e Vinte um de Abril e o Movimento de Moradia e dos Catadores de Papel e Papelão da Região Central da Cidade de São Paulo.



tomam como nova forma de luta as ocupações de prédios vazios, públicos e privados, e que não vinham cumprindo sua função social. Os movimentos assumiram então essa forma de luta, fazendo pressão sobre os órgãos públicos ocupando edifícios vazios.

Após anos de debate foi formulado, pelo governo estadual, o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), que somente foi formalizado em 1998, com o Decreto 43.132, que obtinha convenio para financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento BID. Nesse convênio estava prevista a construção, numa primeira etapa, de dez mil unidades habitacionais com aporte de recursos de 70 milhões de dólares, sendo US\$ 36 milhões da CDHU e US\$ 34 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Já o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), para tornar-se uma realidade foi preciso que os movimentos ocupassem as duas torres no Pari. Daí a conquista da mesma como também de outras como Brás e Mooca.

Na esfera municipal, de 1993 a 2000, nas gestões dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta, foi desarticulada a equipe de cortiços pela prefeitura e as construções dos empreendimentos acima citados foram paralisadas. Apenas na gestão Marta Suplicy é que foram retomadas e terminadas as obras, com a exceção do Casarão da Rua do Carmo, novamente paralisado no atual governo (2005 a 2008).

Com a gestão da Prefeita Marta Suplicy, iniciada em 2001, com Paulo Teixeira como Secretário de Habitação, os empreendimentos iniciados anteriormente foram retomados, bem como os convênios com as associações de moradores que haviam sido assinados no final da gestão da Prefeita Luiza Erundina. Nessa gestão foram ainda criados o Programa de Locação Social, o Programa de Bolsa Aluguel, o Programa de Cortiços, os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIHs), além da construção dos empreendimentos Olarias e Residencial Parque do Gato. Os benefícios dos programas Bolsa Aluguel e Locação Social se estenderam a milhares de famílias.

Entre os anos 1997 a 2000, aconteceram grandes ocupações de prédios vazios no Centro da cidade de São Paulo: Rua do Carmo, Riachuelo, Libero Badaró e Casarão da Alameda Nothmann. Neste Casarão – que já havia sido ocupado antes por 128 famílias e desocupado pelo então governador do Estado de São Paulo Mário Covas – havia uma proposta de intervenção ainda do governo Fleury Filho, para a construção no local de 84 unidades habitacionais para renda baixa e 152 para renda média, além do restauro da parte da frente do casarão que viria a ser um museu. O mesmo serviria como forma de ajuda no pagamento do condomínio dos blocos de baixa renda.



Através de muita luta e muita pressão houve conquistas, pequenas, mas importantes na área da moradia como os empreendimentos realizados com recursos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal: Fernão Sales, Riskallah Jorge, Banespa, Joaquim Carlos, Maria Paula e Brigadeiro Tobias.

Ao longo dessa história os Movimentos conquistaram importantes instrumentos de luta: Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei Moura, Lei Orgânica do Município, ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional das Cidades.



A PROBLEMÁTICA DOS CORTIÇOS EM SÃO PAULO

Alessandra Vieira

Luiz Kohara

Membros do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

O debate sobre a problemática dos cortiços, realizado na 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna¹ com moradores de cortiços, lideranças de movimentos de moradia do Centro e técnicos de diversas áreas, voltou-se para o reconhecimento de uma realidade habitacional grave e que não tem recebido a devida atenção dos órgãos públicos e da sociedade em geral.

Inicialmente, com o intuito de homogeneizar informações e fomentar o debate, foram identificados os problemas existentes nesse tipo de moradia pelos que nestas vivem. Os principais pontos levantados foram:

- Os quartos são **muito apertados**, mal cabem os móveis;
- Os valores dos **aluguéis são muito caros**, pois um cantinho que não cabe nada ou até debaixo das escadas custa mais de R\$ 200,00. Se for um pouco maior custa mais de R\$ 300,00;
- Os donos cobram água e luz, mas **não apresentam as contas** e comprovantes de pagamentos;
- Os donos **não dão recibo** do aluguel, e quando fazem assinam de um jeito que não dá nem para entender o nome;
- Pagávamos o aluguel todo mês sem atraso, de repente o intermediário sumiu, parou de receber e logo depois ficamos sabendo que **seríamos despejados** por falta de pagamento;
- Nos cortiços não tem união, **é muita confusão** para lavar louças, fila para tomar banho, é difícil pra tudo;
- Apesar do aluguel ser caro, muitos **quartos não têm janela**, por isso é forte o cheiro de mofo;
- A minha criança tem que ir toda hora ao médico por causa de **problemas respiratórios**, pois no quarto não bate luz e não entra ventilação;
- Os **idosos sofrem** muito no cortiço, a aposentadoria dá só para o aluguel e a comida tem de vir de ajudas. Também pegam muita pneumonia;
- Há **discriminação com crianças**, pois tem dono de pensão que só aluga para casal sem filho ou pessoas sós, ou até que cobra mais caro se tiver criança;

¹ Coordenado por Rômulo Andrade e Sidnei Antonio Eusébio Pita.



- *Mesmo dividindo, as contas de luz e de água são muito altas;*
- *Há pressão e ameaças por parte do intermediário quando este quer aumentar o valor do aluguel ou que troquemos de quarto;*
- *Nos cortiços tem muita sujeira, rato e barata nem se fala, é um perigo;*
- *Nos cortiços não há privacidade, é falar em casa e todos os vizinhos já estão sabendo, não dá nem pra dormir direito;*
- *A Prefeitura e a CDHU já vieram visitar as pensões várias vezes, fizeram muitas perguntas e depois sumiram;*
- *A polícia entra na nossa casa, não quer saber se você tem à ver com alguma coisa, acorda até as crianças e nos trata como culpados.*

Em uma análise superficial, nos parece um tanto inexplicável o porquê das pessoas morarem nos cortiços mesmo com tanta precariedade. Mas, quando perguntados porque moram no cortiço mesmo com tantos problemas, o argumento se repete:

- *É muito bom morar no centro, pois fica perto do trabalho e da creche.*

Estes breves relatos demonstram a dimensão e gravidade social do problema, revelando as condições às quais estão submetidas mais de meio milhão de pessoas na cidade de São Paulo². É importante ressaltar que até hoje não foi realizado um censo de cortiços na cidade. As definições do IBGE não identificam essa moradia especificamente, mesclando-a com outros tipos de pensões e habitações coletivas que não se enquadram como déficit habitacional. Esta falta de dimensionamento traz dificuldades não só para montagem de políticas públicas abrangentes, mas também para a sensibilização de técnicos e gestores para o problema. Diferente das favelas e dos loteamentos clandestinos, facilmente identificáveis na cidade, esta é uma realidade velada. Por trás da porta de pequenas casas de bairros tradicionais, e muitas vezes até de alta renda, escondem-se condições terríveis de salubridade.

Essa problemática vem de longa data e é resultante da lógica da expansão e valorização fundiária que sempre predominou na cidade. Os cortiços, na cidade de São Paulo, existem há mais de cem anos, quando se inicia o processo acelerado de crescimento populacional e estes se tornam a forma predominante de moradia dos trabalhadores de baixa renda, localizados no centro da cidade devido à proximidade ao trabalho. Morar no centro já significava economia na despesa de transporte, menos tempo de viagem entre a moradia e o trabalho – nas fábricas trabalhavam até 14 horas – e, também, maior acesso aos equipamentos sociais.

² Dado baseado na pesquisa amostral realizada pela FIPE em 1993, que estimou em 600.000 os moradores de cortiço da cidade.



As intervenções urbanas, principalmente as ocorridas no centro, foram majoritariamente estruturadas sob uma perspectiva de segregação, tanto por funções quanto por classes sociais. Os cortiços e os seus moradores no decorrer da história urbana de São Paulo aparecem como os “vilões” e culpados pela deterioração da paisagem urbana e por doenças – os maus vizinhos que enfeiam e impedem a modernização. Parte da cidade de São Paulo foi construída e reconstruída por mais de uma vez e muitos bairros ganharam novas funções e características. Surgiram loteamentos populares legais, loteamentos clandestinos e favelas, mas mesmo assim o mercado de moradia em cortiços continuou dinâmico nos bairros centrais. Portanto, morar no centro é uma resistência dos moradores de cortiços, não só para assegurar a sua sobrevivência, mas também pelo acesso ao direito a cidade.

No entanto, é uma resistência com alto custo, pois, se morar em locais com infra-estrutura é favorável à vida da população pobre, por outro lado há os exploradores. Obtêm-se altos rendimentos no mercado de sublocação de quartos nos cortiços, tornando esta a locação habitacional, por metro quadrado, mais cara da cidade de São Paulo³. Os valores chegam a ser 50% superiores se comparados com moradias em bairros de classe média, como por exemplo, Pinheiros ou Vila Mariana. Sem falar no alto custo social que se paga devido às já citadas péssimas condições de moradia a qual estão submetidos.

Dando ênfase ao tema norteador da Jornada – a defesa do direito à moradia – os participantes da oficina foram questionados sobre a legalidade dos cortiços, e a maioria julgou esta moradia como ilegal, e, com exceção das lideranças dos movimentos de moradia, também a grande maioria dos moradores não estava ciente da existência de legislação específica sobre a questão. Foi importante ressaltar que o cortiço em si – ou a moradia coletiva, a pensão – não é ilegal. A ilegalidade consiste naqueles que oferecem condições precárias, falta de manutenção, superlotação e superexploração.

A tão citada exploração nos aluguéis desrespeita a Lei Federal de Locação, lei nº 8.245/91, que estabelece que os sublocadores não podem receber acima de duas vezes o valor que pagam na locação do imóvel que sublocam para moradias coletivas. Os altos valores de luz e água, também citados como grande peso no orçamento familiar, também possuem legislação pertinente. Esses valores se devem

³ Kohara, L. T. Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) EP-USP, 1999.



à progressividade na cobrança de tarifas desses serviços e por isso as moradias coletivas, cadastradas na Prefeitura e concessionárias como unifamiliares, ficam muito acima da média de consumo geral, pagando mais caro por metro cúbico de água e por kilowatts. Para corrigir essa distorção, a lei nº 13.297/02, determina que a Prefeitura emita a Declaração de Habitação Coletiva e as concessionárias têm de reduzir a cobrança para os patamares de Tarifas Sociais.

As condições, especialmente as físicas, oferecidas pelo imóvel – tamanho do cômodo, número de instalações sanitárias por pessoa, área de ventilação e iluminação entre outras – são regidas, no Município de São Paulo pela lei nº 10.928/91, conhecida como Lei Moura. E a Prefeitura tem, por meio de seu poder de fiscalização, o dever de autuar os proprietários de imóveis que não a cumpra (decreto nº 33.189/93). Contudo, o tópico da fiscalização ainda é um tabu na discussão sobre políticas públicas para cortiços. Há um grande receio de que a partir do momento que as autuações comecem, junto venham os despejos e os fechamentos dos cortiços. Há ainda o problema de que parte dos imóveis é gerenciada por intermediários, sem vínculos legais com este, muitos deles até sem autorização dos proprietários. Nos cortiços temos uma situação de quase contravenção, uma exploração dinâmica, mesmo assim a reação dos gestores públicos em relação a essa realidade é passiva, isto é, estes não percebem que, apesar de haver um contrato entre dois particulares, há um problema de ordem pública em relação aos moradores.

Apesar da gravidade social que representa, no decorrer de sua história, o cortiço nunca se tornou uma temática que mobilizasse a vontade política dos governantes. O descompromisso com questões sociais da maioria dos gestores públicos, a visão higienista da classe dominante, o fato da locação se estabelecer entre particulares, a pouca visibilidade na paisagem urbana e a pouca pressão social dos moradores têm sido os principais motivos de pouca intervenção do Estado nesta problemática. Por outro lado, o mercado de locação dos cortiços mantém-se dinâmico por mais de um século, devido à alta rentabilidade que esta exploração possibilita.



A JORNADA E A CONTINUIDADE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO CENTRO

Helena Menna Barreto Silva

Urbanista, membro do LabHab – Laboratório de Habitação da FAU-USP

A 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna foi uma oportunidade muito importante para congregar pessoas e discutir a questão da habitação na cidade. Foi especialmente interessante ter a presença dos representantes da Defensoria Pública e saber que a população pode contar com ela, em especial com o núcleo de Habitação e Urbanismo, para defender seus direitos.

A mesa sobre “Programas Habitacionais para o centro da cidade” ocorre num momento em que se assiste a uma verdadeira ofensiva do poder municipal contra os direitos dos moradores mais pobres e contra as conquistas que as organizações pela moradia haviam alcançado nas últimas décadas. Os depoimentos das ONGs (Francisco Comaru e Gilberto Silva) e dos movimentos (Gegê e Verônica Kroll) mostraram o que têm sido as lutas populares e como estão ocorrendo as ações repressivas e de total desmanche da política habitacional na área central. A maior parte desses problemas estão relatados no “Dossiê da Violação dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo”.

No entanto, a situação continua a piorar. Foram citados os casos da suspensão das bolsas-família e dos despejos. Já tínhamos visto o que fizeram com o projeto da União Européia, completamente deturpado pela atual administração municipal. O projeto anterior, que previa capacitação profissional para reforma de edifícios, combinado com programas de moradia e geração de emprego na construção e, ainda, melhorias urbanas e construção social nos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), foi abandonado. Virou um projeto assistencialista. Agora temos a confirmação da notícia que o projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também foi completamente alterado: todo o componente habitacional (que pagaria principalmente as obras do programa de Locação Social e os PRIH) foi retirado e o dinheiro previsto transferido para outros itens, incluindo as despesas para atração de empresários para o projeto “Nova Luz”! Segundo a prefeitura, o componente habitacional foi substituído pela atuação do Programa de Atuação em Cortiços (PAC BID), da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.



Ora, este programa já existia há vários anos e todos sabemos que não bastava. Outra ação extremamente grave para quem defende a habitação no centro é a proposta que a prefeitura está elaborando para excluir vários perímetros de ZEIS-3 (Zonas Especiais de Interesse Social, tipo 3) do Plano Diretor, assim como de aumentar o teto de renda considerada para habitação de interesse social (HIS), passando de 6 para 12 salários mínimos! Isso é um verdadeiro absurdo, porque todos sabemos que as maiores carências estão no grupo formado pelas famílias com menos de 5 salários mínimos. Se o teto aumenta, nenhum agente promotor vai conseguir fazer moradias para as rendas mais baixas.

Todas essas ações fazem parte de uma ofensiva para impedir a consolidação de uma política de habitação popular na área central e isso não é nenhum segredo, pois o próprio secretário de habitação já afirmou, na presença de muitas pessoas, não querer pobres morando no centro.

Neste texto, gostaria de contribuir para a discussão sobre os prédios vazios, sua possibilidade de utilização e como a prefeitura está deixando de aproveitar essa possibilidade e colaborando para que eles continuem abandonados e se degradando. Gostaria que os argumentos pudessem ser úteis para os movimentos sociais e ONG que os apóiam.

No centro de SP existem centenas de prédios vazios. São edifícios residenciais, comerciais, mistos ou hotéis desativados. Muitos deles acumulam dívidas de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) há muitos anos. Alguns deles pertencem a órgãos públicos estaduais ou federais que não encontram uso e os abandonam. Ficando vazios, se deterioram, são pixados e constituem um elemento de enfeio da paisagem, de acúmulo de lixo e foco de doenças.

Ao lado disso, vemos milhares de famílias morando em cortiços no centro, sem falar dos moradores de rua. Há também os que moram nas periferias e enfrentam horas de transporte para chegar ao trabalho no centro. Para essas pessoas é importante morar na área central para ficar perto dos postos ou oportunidades de trabalho, que estão concentradas ali. E o centro precisa de habitantes para que deixe de ser abandonado à noite, para ser mais cuidado e mais seguro.

Há alguns anos começou um movimento de ocupação desses prédios abandonados, o que serviu para chamar a atenção do poder público para a possibilidade de transformá-los em habitação. Houve experiências interessantes de recuperação de edifícios pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), gerido pela CAIXA, e pelo programa PAC, da CDHU. Pelo PAR, sete edifícios foram reabilitados e estão habitados por 719 famílias com renda entre 3 e 6 salários. Pela CDHU, foi reabilitado um prédio na avenida S. João com Ana Cintra.



Em 2002, a prefeitura propôs e a Câmara aprovou uma lei que permite a “dação em pagamento” de prédios para quitar dívidas com o município, sendo que os que têm vocação residencial podem ser destinados diretamente à Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) (Lei 13.259/02). Em 2004, outra lei passou a permitir a remissão da dívida de IPTU (Lei 13.736/04) no caso de os prédios com dívidas serem vendidos aos órgãos promotores de HIS (COHAB, CDHU, CAIXA). Por que essas leis não estão sendo usadas?

Espanta ver o que acontece com dois prédios como o já famoso Prestes Maia e o edifício São Vito, sobre os quais têm saído muitas notícias na mídia recentemente. O primeiro, permaneceu vazio por muitos anos e a dívida de IPTU dos proprietários se acumulou tanto que se aproximava do seu valor venal (e de avaliação) quando foi ocupado por quase quinhentas famílias, em 2002. No São Vito, os mais de 600 apartamentos eram de propriedade particular e estavam ocupados pelos próprios proprietários ou por locatários, mas seu estado de degradação era enorme e havia riscos para a permanência dos moradores se não fosse feita uma reforma. Ambos foram objeto de decretos de interesse social (DIS) para fins de desapropriação, na gestão municipal anterior (Marta Suplicy) visando a reforma para fazer unidades habitacionais populares. Foram feitos projetos e negociação de linhas de financiamento.

Para o edifício Prestes Maia, ouvimos recentemente o secretário da habitação do município dizer que não há viabilidade econômica para um projeto de habitação social. Como? Se for descontado o que os proprietários devem, o prédio sai muito barato, e o custo pode ser assumido por famílias de baixa renda. Mas a desapropriação, correndo na Décima Vara, continua. Para fazer o que, então, com esse prédio? Por último, somos surpreendidos com a notícia de que os proprietários foram contemplados pelo Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), que perdoaria os juros de mora e a multa, reduzindo o valor total de sua dívida a menos de um terço do total e parcelando em longuíssimo prazo. Parece, no mínimo, um contra-senso que a Prefeitura Municipal de São Paulo perdoe uma dívida para depois pagar esse valor na indenização ao proprietário. Aliás, essa medida vai beneficiar muitos outros proprietários que passaram anos e anos sem pagar nada, deixando seus prédios abandonados, enquanto o problema da moradia é tão grave no município. Isso está em completo desacordo com o Estatuto da Cidade!

Quanto ao edifício São Vito, antes da desapropriação, os moradores (proprietários e locatários) foram convencidos pela Prefeitura a sair em troca de “bolsa-aluguel”, com a possibilidade de boa parte voltar ao prédio rehabilitado. Dizem



agora que o São Vito vai ser demolido... Para que? Não seria mais lógico reabilitá-lo para continuar a ser moradia, mas com qualidade? O que se vai fazer num terreno com apenas 800 m² depois da demolição? Quanto se pagará pela desapropriação e pela demolição? É muito dinheiro jogado fora. Além disso, ele foi objeto de um DIS, portanto seu uso futuro deve ser de habitação de interesse social. Há alguma coisa errada no raciocínio dos nossos governantes. Fazer habitação social no centro é bom para as famílias e bom para a cidade. E aproveitando os prédios que estão vazios e abandonados (porque não há outra demanda para eles) as unidades podem sair pelo mesmo preço que na periferia.

Ouvimos dos representantes dos movimentos sociais que também as dificuldades para aprovar projetos no Centro junto à Caixa Econômica aumentaram. Quantas propostas já foram feitas para adaptar o PAR ou criar programas adequados para fazer moradias populares a partir da reforma de prédios nas áreas centrais? De fato, todas as leis municipais citadas – ZEIS-3, Lei de Dação, Lei de Remissão – são oportunidades que os agentes promotores de habitação deveriam aproveitar, se querem mesmo fazer HIS no centro. Por outro lado, sem o financiamento, esses instrumentos não podem funcionar.

Mais do que nunca devemos buscar uma ação política articulada entre movimentos, ONG, técnicos do Poder Judiciário, da Caixa, do município, do estado, das universidades, para criar uma consciência sobre a questão habitacional no centro. Isso passa por defender os direitos dos que estão morando e por construir novas soluções de habitação para as famílias de baixa renda na área central.



Regularização Fundiária





A PUBLICIDADE REGISTRAL COMO GARANTIA DA CIDADANIA

Ruy Veridiano P. R. Pinho

Presidente da Anoreg-SP

*“(...) todos os homens foram criados iguais,
foram dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis,
que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade”.*¹

*“É, portanto, evidente que toda Cidade está na natureza
e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política.”*²

1. Palavras introdutórias

Nosso objetivo com esse artigo não será dar uma aula sobre o que viria a ser a publicidade registral ou conceitos viciados ideologicamente sobre a cidadania, pretendemos, e esperamos fazê-lo com a maior clareza possível, o quanto os serviços extrajudiciais – também conhecidos por cartórios – podem garantir a existência e o exercício dos direitos de cidadania.

Tratar de um tema que por muitos estudiosos foi tratado com grande propriedade é uma tarefa extremamente difícil, por essa razão nos limitaremos a percorrer de forma sucinta as linhas mestras dos ensinamentos que formaram um conceito de certa forma unívoco sobre o que viria a ser a cidadania na idade Clássica, em especial para os gregos. Da mesma forma faremos uma exposição acerca do que os pensadores iluministas admitiam como os direitos dos cidadãos, para, por fim tratarmos de uma possível idéia do que é o cidadão e quais são os seus direitos. Após esse tratamento histórico-conceitual sobre o que viria a ser a cidadania, pasaremos a nos ocupar da relevância dos ofícios extrajudiciais para a realização de tais direitos.

2. O conceito de cidadania no decorrer da história

Todas as vezes que nos ocupamos da conceituação do que venha a ser o significado

¹ Excerto da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América.

² Aristóteles, na obra A Política.



de cidadania, não nos rendendo ao seu sentido teórico, mas sobretudo ao sentido prático, e acabamos por nos deparar com a atuação “política” que determinadas pessoas possam exercer frente às questões que compreendem algum interesse público. Isso se deve principalmente pelo fato de que desde os tempos da Idade Clássica, na qual houve o predomínio da cultura greco-romana, tem se apregoado esse tipo de relação de pertinência entre o cidadão e a sua atuação pública.

Some-se a este tipo de conjugação o fato de tais culturas reunirem essas situações – cidadania e atuação política – com o modo de organização do sistema de governo, que é, por sua vez, a principal fonte de coesão dos membros da sociedade.

Ora, sabe-se que a atuação política nas principais Cidades-Estado da Antigüidade – Atenas e Roma – a cidadania era tida, de certa forma, como um privilégio e, conseqüentemente, objeto do poder de poucos. Somente alguns homens – e uso essa palavra no sentido mais estrito do termo – poderiam exercer poderes políticos, ou seja, ser capaz de ter voz ativa nos rumos das questões relativas ao Estado.

Observa-se então que a cidadania não era prerrogativa de todas as pessoas, excluía-se as mulheres, crianças, escravos, e homens que exerciam atividades tidas como menores. Ser cidadão era para poucos e a Democracia greco-romana era mais parecida com uma oligarquia – ou governo dos poucos.

Com o Iluminismo (séc. XVIII) uma pergunta foi feita: “*Quem pode ser cidadão?*” E uma resposta foi dada: “*Todas as pessoas são cidadãos*”. E nesse sentido construiu-se um novo modo de se conceber a atuação das pessoas na vida política em sociedade. As Revoluções Americana e Francesa são o maior exemplo de quebra de mentalidade e a conseqüente mudança sócio-política que, por fim, acabaram elevando a equiparação das figuras de pessoa e cidadão. Foi por intermédio dessas manifestações que se deu uma abertura razoável para a atuação política de um número relativamente grande, quando comparados à democracia grega ou à romana.

Desta feita, surgiu um novo conceito de democracia e coextensivamente o de cidadania. A democracia é a expressão da vontade da nação e a conseqüência inexorável do exercício dos direitos políticos prescritos por uma norma que atinge a generalidade dos integrantes de uma sociedade – uma Constituição. Tal era esta a concepção imperante naquele dado momento histórico que os elaboradores da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu artigo IV fizeram constar: “*A lei é a expressão livre e solene da vontade geral; ela é a mesma para todos, quer proteja, quer castigue; ela só pode ordenar o que é justo e útil à sociedade; ela só pode proibir o que lhe é prejudicial*”.

Assim, estabeleceu-se o império da lei, ou melhor, o exercício dos poderes, por parte dos governantes, visado pelo princípio da legalidade. A cidadania, que



outrora era privilégio, um bem que poucos podiam lançar mão e utilizar, agora ganha status de direito, de um poder que pode ser utilizado por todos – pois todos são cidadãos – para a garantia da consecução de um bem maior, em outras palavras, para a busca do Bem Comum.

3. A função do direito para a promoção da cidadania

Em face de tudo o que já pudemos expor, fica clara a fundamental interferência do direito – conjunto de normas, leis e afins – para a realização de qualquer circunstância relacionada com o exercício daquilo que se considerou e ainda se considera como decorrência da existência de direitos decorrentes da cidadania. Tomamos a liberdade de citarmos algumas palavras de um dos maiores juristas do séc. XIX, Rudolf Von Jering, que indicam com clareza a finalidade do sistema jurídico para a formação do que Aristóteles chamou de “*animal político*”:

“O conceito de direito abarca, conseqüentemente, dois elementos: um sistema de fins e um sistema de consecução dos mesmos”.

E ainda:

*“O direito abarca a pessoa em todos os ângulos de sua existência. À afirmação desta posição lhe confere o direito damos o nome de auto-afirmação jurídica da pessoa”*³.

Posto isto, temos que o principal instrumento de efetivação dos direitos de cidadania encontra-se no próprio sistema jurídico, a garantia do cidadão é a existência dos próprios direitos e sua guarda por toda a estrutura estatal.

Aproximando-se de nossa realidade, observamos que o Direito Brasileiro não deixou de lado a questão que tem nos ocupado nessas breves linhas. E isto podemos observar em muitos dispositivos legais, o mais importante, no entanto, é o fato de nossa Constituição – a Lei Maior – ter dado uma relevância extrema para este aspecto tão importante das sociedades modernas. No seu primeiro artigo, a Regra Máxima, impõe como o fundamento de toda a sociedade brasileira o respeito à cidadania⁴.

Mas resta a dúvida de como esses poderes de correntes da própria existência da sociedade brasileira se tornaram efetivos. Para a realização completa de tais

³ Rudolf Von Jering, no livro *A Finalidade do Direito*, vol. I, p. 39.

⁴ Assim reza o artigo primeiro da Constituição da República: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – (...).

II – a cidadania.



prerrogativas o legislador lançou mão de vários “artifícios” como, por exemplo, a possibilidade de movimentar o Poder Judiciário para a proteção dos bens pertencentes ao patrimônio público, tal instrumento é a Ação Popular, uns dos instrumentos que o cidadão se utiliza para interferir na sociedade em busca do bem comum (Lei 4.717/65).

Porém, a arma mais eficiente para dar cumprimento a vontade popular – que é a manifestação da cidadania – contra eventuais arbitrariedades dos que detêm o controle da força coercitiva, encontra-se na “publicização” da existência de direitos, ou seja, a manifestação de que em determinada situação existe um direito que precisa ser respeitado e levado à efetividade.

Nessa linha encontra-se a atuação dos serviços que têm como objeto essencial a manifestação pública incontestável da existência de um direito – os cartórios.

Cidadania, por substantivos, pode ser definida por liberdade, expressão de pensamentos, desenvolvimento humano, entre outras, sendo que é nesses “caracterizadores” da cidadania que a publicidade registral atua como alicerce do exercício de tais direitos.

As formas de expressão que lastreiam a contemporânea concepção de cidadania são, na maioria das vezes, proporcionadas por veículos de divulgação de informação, jornais, revistas, emissoras de TV e de rádio.

Para que estas vias de expressão da cidadania tenham total eficácia, necessário se faz uma exteriorização dessas mesmas entidades, uma roupagem jurídica, a qual só será se produzirá mediante a “passagem” dessa organização pelo Registro Público – especificamente Cartório de Registro Civil da Pessoa Jurídica⁵. Não existe juridicamente uma emissora de rádio, um jornal, uma agência de notícia, sem o devido assento, advindo do registro de seus atos constitutivos em cartório. As uniões estáveis e homoafetivas podem ser instrumentalizadas e registradas em cartório, concedendo, dessa forma, um âmbito maior de liberdade para as pessoas constituírem família – uma instituição basilar da sociedade brasileira.

Passando os olhos por outro campo da vida de todo cidadão, podemos observar que a moradia, que é tratada em nossa Constituição como um direito social⁶, tem os seus delineamentos intimamente ligados com a possibilidade do acesso à

⁵ Art. 114, par. ún. da lei 6.015/73: No mesmo cartório será feito o registro dos jornais, periódicos, oficinas impressoras, empresas de radiodifusão e agências de notícias a que se refere o art. 8º da lei nº 5.250, de 9-2-1967.

⁶ CF ART. 6º CAPUT: 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.



propriedade imobiliária, a qual só se realizará mediante a sua publicidade no cartório específico, a saber, o Ofício de Registro de Imóveis⁷.

Cabe, da mesma forma, observar que a publicidade registral, realizável por intermédio do cartório de imóveis, é de fundamental importância para a conquista de uma moradia digna, o que, muitas vezes, não se tem alcançado no Brasil, principalmente pelo fato de que muitas vezes a estruturação das cidades não obedece aos dispositivos legais referentes às questões de Direito Urbanístico.

Para a realização regular de qualquer projeto de loteamento deve-se submeter ao registro, no cartório, todos os documentos relativos à aprovação do mesmo, emitidos por diferentes órgãos da Administração Pública, responsáveis pela fiscalização desses tipos de empreendimentos, segundo a legislação urbanística, a Prefeitura por exemplo.

Desta forma, as condições estabelecidas por estes órgãos tornam-se obrigatórias para o loteador e para o Poder Público, o qual é responsável por empreender uma variedade de obras de infra-estrutura para o estabelecimento regular de um loteamento. Não é sem motivo que muitos assentamentos padecem de enormes carências, quanto à obras indispensáveis ao mínimo das condições de habitação e de vivência, são os famigerados assentamentos irregulares, revelando a mais desconcertante lesão aos direitos sociais constitucionais.

E nesse ponto é de suma importância fazermos uma digressão em face da repercussão econômica do ingresso das moradias no cadastro dos imóveis imobiliários. Em especial, de que forma a regularidade imobiliária pode ser um fator de melhor distribuição e aumento de renda.

Ora, um imóvel considerado em relação regular torna-se um objeto de maior valoração econômica, em relação ao imóvel irregular, e isso pelo fato de que o registro adequado dos bens imóveis reduz em boa parte os custos de transação de diferentes atividades econômicas. Dentre as principais podemos citar a impossibilidade de um imóvel regular ser dado em garantia hipotecária, ou seja, o poder de “levantamento” de ativos econômicos para serem utilizados no mercado.

Sobre outro aspecto, o imóvel, da mesma forma não poderá ser objeto de financiamento por entidades financeiras, pois é uma exigência a sua regularidade. O imóvel deve ser caracterizado, bem como a pessoa que detém sua titularidade, caso contrário seria, como é, inviável a realização de qualquer tipo de negócio em qual tal imóvel figurará como o garantidor do cumprimento do contrato.

⁷ Art. 1.245 do Novo Código Civil: Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.



Daí ser possível imaginar o inter-relacionamento entre a regularidade imobiliária e a circulação de ativos financeiros e a sua extrema relevância para a transformação da sociedade brasileira atual. Podemos afirmar que a regularização dos imóveis dentro do território brasileiro, quer trata-se de imóvel rural ou urbano, é a concretização do muito citado, mas pouco entendido princípio constitucional da Função Social da Propriedade. Em outras palavras, o princípio da função social da propriedade só encontrará total cumprimento na ordem jurídica brasileira se a propriedade imobiliária passar pelo ofício registrário.

Por último, não poderíamos deixar de mencionar a relevância para a garantia dos direitos de cidadania, do ofício extrajudicial que é o pressuposto para a existência da cidadania e os direitos decorrentes dela, o Registro Civil das Pessoas Naturais.

É por meio deste ofício que se concede publicidade à existência jurídica de uma pessoa, ou seja, é o pelo registro que se promove o reconhecimento por parte de toda comunidade jurídica a existência de um ser humano e o seu conseqüente ingresso na sociedade. Através desta “constatação” é que o Poder Público toma conhecimento da existência de uma nova pessoa. Por muitos a certidão de nascimento é tida como o “passaporte para a cidadania”.

O Registro das Pessoas Naturais é o principal veículo para a realização dos Direitos Fundamentais do homem; é pelo seu intermédio que se constituem as relações jurídicas de direitos fundamentais, gerando como seus efeitos o dever de RESPEITO.

“Destarte, um nome celebrado não atesta meramente que alguém foi algo para a sociedade ou para o mundo, mas, simultaneamente, que ela se tornou consciente disso – é o reconhecimento de sua dívida, pondo à disposição, como troca, o reconhecimento. A dívida existe mesmo sem troca, mas é somente essa que empresta à pretensão o caráter de validade incontestável. Seu valor assenta não na honra e no reconhecimento com que foi solvida a dívida, mas na certeza que dá a seu titular de que sua vida pela humanidade não se perdeu”⁸.

⁸ Rudolf Von Jering, A Finalidade do Direito, p. 45.



Contratos e financiamentos





O PROBLEMA DOS “COM TETO”

Edilson Mineiro

Advogado, Coordenador de Habitação da Prefeitura Municipal de Suzano e membro do núcleo de apoio jurídico da UMM/SP

É comum a abordagem do direito à moradia pelo aspecto do acesso. Todos os dias nos deparamos com a grave situação dos que vivem em condições cada vez mais precárias, seja em moradias superlotadas, nas áreas favelizadas, clandestinas e excluídas dos serviços básicos, necessários à vida na cidade. Os dados mais recentes – lamentavelmente – só reforçam a terrível constatação de que milhões de brasileiros ainda não têm acesso a este direito básico da cidadania: o direito de morar com dignidade. Entretanto, há um outro enorme contingente de trabalhadores que a partir da organização nos movimentos de moradia, nos grupos de origem, nas favelas, nas dezenas de manifestações, acampamentos e longuíssimas negociações conseguiu, muitas vezes através de processo autogestionário, construir sua moradia e ascender à condição de mutuário no sistema financeiro da habitação. Longe desta “ascensão” demonstrar o início de uma nova era de inclusão, o que se têm visto, é a permanente transformação do sonho da casa própria em um terrível pesadelo de financiamento. Neste texto, vamos registrar os debates da oficina de contratos e financiamentos que ocorreram durante a 1ª Jornada pelo direito à moradia, fruto da articulação de diversas entidades governamentais e da sociedade civil dedicadas à luta em defesa da moradia.

Cerca de 400 pessoas passaram pela oficina que contou com a diligente atuação dos defensores públicos e de lideranças de mutirões que estão em vias de serem comercializados. Ela se dedicou especificamente a discutir os modelos de contratos e de financiamentos públicos hoje aplicados às populações de baixa renda pelos diversos agentes financeiros e ou promotores: Caixa Econômica Federal (CEF), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB/SP).

Apenas como rápida introdução ao tema, cabe lembrar que os atuais modelos de contratos e financiamentos foram inaugurados pela instituição do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), modelo que surgiu no início da década de 60 como a resposta da ditadura militar à necessidade crescente por moradia que decorria do processo de urbanização do país.

No entanto, longe de a moradia ser considerada um direito básico de cidadania, a idéia central era apenas a de introduzir um sistema que considerasse a possibilidade



de compra da casa própria com regras financeiras mais estáveis e acessíveis às camadas médias e populares.

O SFH basicamente previu uma estrutura baseada na centralização do planejamento urbano através do governo federal, criando um banco financiador do processo de produção habitacional – o conhecido Banco Nacional de Habitação (BNH) – e instituindo mecanismos de garantia da manutenção dos valores do financiamento, como a aplicação da correção monetária aos contratos.

Além de outros fatores estruturais, a crise inflacionária dos anos 80 foi tornando estes mecanismos incapazes de ajustar a evolução do financiamento às necessidades sociais, gerando, de um lado altos índices de inadimplência e de outro um rombo financeiro no BNH, que finalmente veio a ser extinto em 1986, com suas atribuições repassadas à CAIXA, ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional.

Depois de muitas lutas dos movimentos de mutuários país a fora e com os avanços legais trazidos pela democratização, os novos contratos foram sendo substituídos e mecanismos de subsídios foram paulatinamente introduzidos na tentativa de tornar os financiamentos acessíveis à população de menor renda. São Paulo teve uma atuação pioneira nessa direção com a criação de programas do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) e posteriormente com o Fundo Municipal de Habitação.

A multiplicidade de agentes promotores de habitação e a criatividade dos gestores vêm produzindo uma quantidade exuberante de legislações e de instrumentos de correção e amortização dos financiamentos. No entanto, grosso modo, estes não diferem muito quanto ao tipo de problema que acabam causando. A oficina de contratos e financiamentos realizada na 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna procurou abordar os mais recorrentes:

a) Contratos com cláusulas ilegais

Desde o início da relação contratual fica patente o completo desequilíbrio em favor dos agentes financeiros/promotores e a completa desinformação do mutuário quanto às condições as quais adere. O atendimento ao público pelas empresas também é realizado de maneira deficiente. O mutuário, que também é consumidor, não conhece as especificações do projeto, plantas da unidade, normas de seguro, etc. Ademais, cláusulas claramente ilegais como as que estipulam perda do direito à retenção por benfeitorias, renúncia ao devido processo legal, embora já há muito condenadas pela justiça, continuam sendo ainda praticadas. Os contratos analisados contribuem para a formação de uma verdadeira “indústria da ação judicial” que beneficia escritórios privados



de advocacia, falsas “associações de mutuários” com processos que se arrastam por anos nos tribunais.

b) Aumentos abusivos

A discussão sobre a forma de composição e reajuste das parcelas é outra grande deficiência. Os contratos trazidos à oficina demonstram que os agentes insistem em fórmulas que têm sido reiteradamente consideradas abusivas. Lá se vê a utilização da chamada Tabela Price para a amortização do financiamento que por sua natureza gera a cobrança de juros sobre juros. Não escapam desta ilegalidade básica as demais fórmulas como a SAC (Sistema de Amortização Constante) e o SACRE (Sistema de Amortização Crescente), este último utilizado nos contratos da CAIXA. Além disso, não há meios eficazes para o acompanhamento da evolução dos financiamentos. As empresas, muitas vezes, se negam a fornecer planilhas de evolução do financiamento, impedindo o mutuário de verificar a correta aplicação dos índices de correção. As taxas de juros aplicadas diferem radicalmente entre financiamentos a empreendimentos com as mesmas características e são outro fator de constante instabilidade.

c) Inexistência de projeto de pós-ocupação

Outra questão lembrada diz respeito à absoluta ausência de acompanhamento público após a entrega dos empreendimentos. Na ausência do poder público, reina a informalidade com a multiplicação dos “contratos de gaveta”, com o descontrole da administração dos condomínios e com a rápida precarização dos empreendimentos. O caso do CDHU é emblemático para entender esta questão: depois de anos proibindo a transferência a partir de contratos de gaveta, a empresa recentemente regulamentou essa prática. Mas ao fazê-lo, determinou tantas imposições ao “novo mutuário” que praticamente inviabilizou a regularização contratual. Aquele que se aventurar a fazê-lo, em regra perderá a concessão de subsídio, o que leva à surreal situação: optar pela legalidade gera uma punição pelo restante do prazo de duração do financiamento.

d) Irregularidade fundiária e insegurança jurídica

Ao longo dos anos, especialmente nos conjuntos da CDHU e da COHAB/SP, dezenas de conjuntos foram entregues sem a devida regularização fundiária dos empreendimentos. Eram terras particulares, sem a devida inscrição no Cartório de Registro de Imóveis, áreas com titulação incompleta, desapropriações que ainda não foram pagas, projetos implantados, mas não licenciados juntos aos órgãos públicos, etc.



A comercialização de conjuntos irregulares têm sido realizada com a utilização de contratos precários como termos de permissão de uso, autorização de uso, entre outros. Estes contratos geram insegurança jurídica e não significam necessariamente o abatimento de valores pagos ao financiamento do imóvel.

Este conjunto de anomalias tem contribuído para um cenário em que o mutuário, cansado de tantas incertezas, acaba por utilizar os imóveis apenas como “moradia transitória”, “enquanto a vida não melhora”. Pois diante de financiamentos impagáveis, muitas vezes opta por buscar outra moradia em condições nem sempre mais adequada.

Esta situação precisa ser enfrentada com políticas públicas permanentes de melhoria da qualidade de vida nos conjuntos, presença constante dos agentes financeiros na vida cotidiana dos conjuntos e ações específicas, algumas delas levantadas na oficina da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna. São elas:

- **Revisão dos contratos por iniciativa dos agentes públicos**

Hoje as condições para revisão dos financiamentos são pouco flexíveis. Apenas depois do agravamento da situação jurídica e financeira dos contratos é que os agentes públicos reagem com programas pontuais e desarticulados entre si. É preciso superar esta situação, estabelecendo mecanismos de estímulo ao pagamento pontual e rápida intervenção em situações de inadimplência.

- **Estratégia de comercialização que contemple diversas modalidades de contratos, inclusive locação social**

Hoje com a validação de instrumentos de garantia do direito à moradia previstos no Estatuto da Cidade, como a concessão de uso especial para fins de moradia (CDRU), entre outros, é possível alargar a forma como a posse ou propriedade dos imóveis é repassada aos mutuários. Falta ousadia aos agentes financeiros para praticá-los.

- **Plano de regularização dos conjuntos**

O conjunto de medidas administrativas, jurídicas e de obras de urbanização necessárias para a regularização dos conjuntos deve fazer parte de um documento público, de um compromisso dos agentes financeiros, com data para iniciar e dotação orçamentária garantidos. A regularização é um direito básico do morador e os canais de como obtê-la devem ser colocados à disposição da população.

- **Programas permanentes de renegociação das condições financeiras dos contratos;**

A inadimplência dos financiamentos deve ser entendida como decorrente de



questões estruturais ligadas à ordem macroeconômica do país e à instabilidade a que estão sujeitos os moradores. Os programas de renegociação de débito devem fazer parte de uma estratégia maior de implantação da pós-ocupação. Não se deve desconhecer a necessidade de ampliação na concessão de subsídio público, pois como se sabe moradia é um direito e não mera mercadoria.

• **Programa de qualificação dos conjuntos habitacionais;**

A qualidade da vida em conjuntos habitacionais deve ser uma obsessão dos administradores. Conjuntos bem equipados, integrados à dinâmica da região em que estão localizados e com organização social permanente, devem ser incentivados ao desenvolvimento de atividades de geração de renda e trabalho.

Conclusão

Com as propostas acima apresentadas, os grupos se interessaram pela possibilidade de representá-las aos órgãos públicos junto às reivindicações mais urgentes que foram levantadas. Ficou ainda a expectativa da realização de novas atividades para ampliar a discussão sobre esse tema, nem sempre tratado com a devida atenção. O movimento de mutuários tem peculiaridades em relação a outras demandas, pois não raro com a entrega dos conjuntos, muitos moradores se afastam das lutas coletivas e passam a se dedicar a solução individual de seus problemas. Mas a oficina procurou colocar luz sobre os casos mais recorrentes e mostrar que na batalha para se viver melhor nos conjuntos muitos lances ainda podem ser jogados.

Referências bibliográficas:

- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. Habitação na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Polis/PUC/SP, 2001.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Cooperativas de habitação no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GUIMARÃES, Luiz Carlos Forghieri. SFH, Sistema Financeiro de Habitação. Revisão dos contratos: de acordo com a Constituição Federal e a matemática financeira. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- ROSSETO, Rossela. Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, Instituto Polis/PUC/SP, 2003.
- TAVARES, Zilda. Código de defesa do consumidor e a alienação fiduciária em garantia. São Paulo: Método, 2005.



Idosos: direito a morar dignamente?



1º JORNADA EM DEFESA DA MELHORIA DA
Só há cidadania morando dignamente
24 de fevereiro de 2007



OFICINA – DIFICULDADES PARA A CONQUISTA DE MORADIA

Olga Luisa León de Quiroga

Coordenadora do GARMIC, Conselheira do Conselho Municipal do Idoso e Secretária da ANG – São Paulo

Maria Alice Neli Machado

Conselheira do Conselho Nacional do Idoso e Vice-Presidente da Associação Nacional de Gerontologia – ANG

O direito à cidade deve ser compreendido em sentido amplo. A formação histórica da sociedade brasileira é marcada por contradições e imensas disparidades nas formas de participação de seu povo junto ao poder. Em todas as épocas fez-se mais e mais ampliados os mecanismos de exclusão da grande maioria, sobretudo dos processos de constituição e gestão das instituições públicas, somente essas garantidoras da possibilidade de uma democracia real.

A inversão dessa lógica de supressão dos desejos e necessidades de uma parcela enorme da população submetida às orientações das vontades de uns poucos sempre veio pela ação da militância e da resistência. As contradições que tendem a permanecer estáveis, quando não crescentes, só tiveram algum tipo de freio pela correlação de forças movidas por esses desfavorecidos, na luta democrática por seus direitos.

Na linha desse pressuposto é que foram organizados os trabalhos das oficinas da moradia e meio ambiente e a das dificuldades para a conquista de moradia, ambas organizadas pelo GARMIC (Grupo de Articulação para Moradia do Idoso da Capital), tendo como público-alvo idosos e idosas participantes das atividades da 1ª Jornada.

Nessa oportunidade, alcançamos a consideração de que somos todos sujeitos históricos de pleno direito, e que construímos esse país no conjunto de suas riquezas, incluídas aí aquelas concentradas tão desigualmente na mão de poucos. A precariedade em que vivemos é confirmada diariamente no solo da história. Nesse campo de contradições tão violentas por vezes ganhamos batalhas, mas em muitos momentos saímos nós os perdedores. O que nunca nos fez esquecer que os direitos conquistados neste país, apesar de todas as dificuldades por que passamos, são obra nossa.

No dia da 1ª Jornada por Moradia Digna nos reunimos na confirmação de que somente a luta política constitui direitos iguais e liberdades, possíveis apenas na condição de garantirmos justiça social e econômica a todos. Disso sabemos por



experiência e prática. As lutas pelo direito ao meio ambiente e à habitação só podem caminhar juntas, pois é o acesso à cidade que reivindicam. E que cidade teremos por poderes que arrogam a si o direito de tentar impedir parte de seus homens e mulheres da constituição do futuro? Não será isso uma ameaça à condição de possibilidade por outras orientações quanto ao destino da cidade? Os acessos negados ao direito de moradia – bem como os agravos ambientais que ameaçam cotidianamente a cidade de São Paulo – são resultado de uma lógica imposta pela razão de uns poucos interesses econômicos, nunca os da maioria. Uma cidade democrática que garanta também aos que estão por vir – seus futuros filhos e netos – segurança habitacional e ambiental é o que reivindicamos. E pelas nossas vozes e resistências é que também se pode observar a sinalização de um caminho diferente para seguirmos, talvez um que nos conduza a um amanhã que não implique a destruição de tudo e todos, fim que por ironia deverá ser necessariamente igualitário e democrático.

A condição que nos impõem agora, e implacavelmente, de exploração e inacessibilidade aos bens sociais será também aquela da qual logo adiante ninguém escapará. Nossa idade avançada é memória viva dessa sabedoria.

OFICINAS DE MEMÓRIA – HISTÓRICO DO MOVIMENTO DE LUTA PELA MORADIA DOS IDOSOS

Roberta Cristina Boaretto

Psicóloga e Mestre em Gerontologia da Unicamp

Esta descrição trata de duas oficinas de memória realizadas na 1ª Jornada da luta pela moradia em São Paulo. O objetivo era resgatar a história do Grupo de Articulação para a Moradia para o Idoso da Capital, o GARMIC e transmiti-la aos idosos que não conhecem este movimento de reivindicação.

As oficinas contaram com a participação intensa dos idosos presentes na Jornada. Num primeiro momento, participaram os idosos que fizeram parte do GARMIC desde sua criação e na segunda oficina estavam presentes aqueles que conheceram o movimento mais recentemente. Em ambas as etapas, os participantes relataram vivamente sua trajetória dentro do movimento e a importância de sua atuação para a consolidação daquele como um espaço de negociação entre os idosos e poder público, na tentativa de garantir a efetivação de seus direitos. Nas oficinas, alguns integrantes do GARMIC contaram como se formou o movimento: originou-se em 2000 na Casa-Lar e Convivência São Vicente de Paula – instituição da prefeitura destinada à moradia provisória de 16 idosos que viviam nos albergues e nas ruas. A partir da necessidade de se garantir aos idosos uma moradia digna e permanente – direito referido na Constituição Federal de 1988 – e que oferecesse condições para um envelhecimento digno, os moradores da Casa-Lar começaram a se reunir para discutir sobre suas prioridades, que não se referiam somente à moradia, mas também sobre a integração de ações do poder público que garantissem saúde, geração de renda e bem-estar. A participação no GARMIC de integrantes de movimentos de habitação e do movimento dos idosos, de técnicos da prefeitura e voluntários trouxe uma contribuição imprescindível ao movimento.

Relataram também que as discussões permitiram que eles tomassem conhecimento sobre a viabilidade da execução de projetos de moradia específicos para eles. Descobriram que havia um terreno destinado à construção de casas para idosos e que o projeto não teve andamento. Assim, alguns idosos foram verificar a existência do terreno, medir suas proporções, o que gerou a elaboração de uma proposta para negociar com a Secretaria de Habitação do município à



época. Outro processo relatado pelos participantes das oficinas foi sobre a necessidade de publicização de suas questões: em todos os eventos públicos, os representantes do GARMIC tinham participação e falavam sobre seu grupo e sobre suas reivindicações por moradia. Além disso, enfatizavam a necessidade de pautar este tema em todas as discussões sobre políticas para idosos. O GARMIC teve como resposta para sua atuação a elaboração de um projeto específico para a moradia dos idosos, o projeto do Pari.

Após a fala de vários integrantes da oficina, foi se consolidando a história do GARMIC, dada por diferentes versões, que compuseram um mosaico levantado pelas lembranças de todos, recuperando sua história para aqueles que não a conheciam. Os relatos também enfatizaram a necessidade da continuidade da participação dos idosos no movimento, sem a qual não há meios de se conquistar a moradia. É fundamental a continuidade da luta de todos, independentemente de quem será beneficiado pela moradia, ou seja, o reconhecimento de que a necessidade deles não é apenas individual, mas coletiva.

As duas oficinas mostraram a relevância da atuação dos idosos para a consolidação de um espaço de negociação, uma vez que a prefeitura os reconheceu como um segmento da sociedade importante e articulado. Integrantes de outros movimentos que participaram das oficinas também relataram suas lutas e a importância da participação dos idosos na garantia de seus direitos, especificamente a moradia, a qual não se tem dado a devida atenção pelo poder público. Pode-se dizer, portanto, que a existência de um espaço de interlocução e a forma de se ocupar este espaço, com a participação dos idosos e o reconhecimento deles como atores e representantes legítimos deste segmento social, possibilita e influencia ativamente no processo de formulação de políticas públicas que lhe dizem respeito.



Tarifas Públicas





OFICINA – TARIFAS PÚBLICAS

Maria Aparecida Tijiwa

Coordenadora da UMM-SP

e membro da Comissão de luta pela redução das tarifas públicas

A oficina de Tarifas Públicas contou com a presença de cerca de 60 pessoas ao longo do dia 24 de fevereiro de 2007. Participaram dessa oficina, pessoas ligadas aos movimentos de moradia filiados à União dos Movimentos de Moradia do estado de São Paulo, das regiões norte, sul, leste, oeste, Fórum dos Cortiços, ULC, Movimento de Defesa do Favelado, Pastoral da Moradia, a assistente social Mauricléia e a arquiteta Érica, dentre outros.

A oficina de Tarifas Públicas da 1ª Jornada pela Moradia Digna funcionou em duas salas concomitantemente. Na primeira, Valter Farid do PROCON São Paulo supervisionou atendimentos individuais. Na outra sala, aconteceram palestras sobre tarifa social de energia elétrica, ministradas pela Flavia Lefevre que assessora os movimentos na questão das tarifas públicas, Valter Farid do PROCON SP e Maria Aparecida Tijiwa da coordenação da União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo.

A primeira palestrante foi a Flavia Lefevre, que falou sobre a o impacto que as privatizações imprimiram sobre o preço das tarifas públicas de energia elétrica em todo o país. Mostrou dados sobre os aumentos abusivos dos últimos anos e os lucros exorbitantes das concessionárias de energia elétrica, sob o olhar descendente das agências reguladoras. Falou também sobre a Ação Civil Pública em curso na 14ª Vara Federal, que concedeu a tarifa social para os consumidores de até 220 Kw. As concessionárias recorreram e a liminar que concedia a tarifa social foi cassada, aguardando julgamento no Tribunal. Flavia respondeu a diversas perguntas feitas pela platéia presente, tais como a legalidade da retirada dos relógios de luz, a cobrança abusiva das ligações irregulares (gatos) e a forma arbitrária, como a AES-Eletropaulo vem tratando as questões de fornecimento de energia na Capital do estado e nos municípios onde a mesma atende.

Em seguida, Valter Farid do PROCON-SP explicou sobre o atendimento dos órgãos de defesa do consumidor, da intensa procura por parte dos consumidores e da dificuldade em trabalhar contra as leis e resoluções que precisam urgentemente ser corrigidas e atualizadas como a questão das ligações bifásicas e monofásicas (Na região metropolitana, as ligações são bifásicas, e a tarifa social só é concedida às ligações monofásicas), além de outros problemas distorcidos pela legislação vigente.



A terceira palestrante foi a Cida, da União dos Movimentos de Moradia, que falou das lutas que os movimentos organizados vêm fazendo para conter os abusos da Eletropaulo. Desde 2005, no dia 31 de maio, quando é comemorado pelos movimentos populares o Dia Nacional de Lutas por Políticas Públicas, grandes manifestações vêm ocorrendo na luta por uma tarifa social justa, que contemple o poder aquisitivo das camadas mais baixas da população. A proposta dos movimentos é que os critérios para concessão da tarifa social de energia elétrica sejam modificados, respeitando as diferenças regionais quanto à renda e o consumo. Além disso, que não sejam beneficiados somente aqueles que possuem os cartões de benefício, tais como o Bolsa Família, mas que as famílias de baixa renda contempladas por programas habitacionais (da Companhia Estadual de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB, etc.), os núcleos habitacionais de interesse social e os cortiços, sejam automaticamente cadastrados na tarifa social de luz. E ainda que sejam retirados os pesados impostos, tanto federais como estaduais, que tanto oneram os valores das contas de energia, elemento essencial à vida. Foi aberta a palavra para que os presentes se manifestassem e fizessem encaminhamentos sobre a continuidade da luta e saíram as seguintes propostas:

- 1) A criação de um fórum ampliado composto pelos movimentos, pelas entidades de defesa do consumidor, parlamentares e ONGs, com reuniões periódicas para troca de informações encaminhamentos e busca de soluções.
- 2) A sistematização nas informações de instrumentos jurídicos para defesa dos direitos dos consumidores. Flavia Lefevre e Valter Farid se comprometeram a fornecer essas informações.
- 3) A organização em nível regional dos movimentos organizados em torno da tarifa social de energia elétrica, com articulação mais geral no fórum proposto no item 1.
- 4) Encaminhamento de discussões sobre as tarifas de água e telefone em outra oportunidade.

Nossa avaliação é que a oficina cumpriu seu papel de esclarecer e articular as lideranças dos movimentos sociais, além de criar uma articulação política importante entre os agentes judiciários em nosso estado. Prova do sucesso desta oficina foi o **manifesto** pela tarifa social de energia elétrica de 08 de maio de 2007, assinado conjuntamente pela União dos Movimentos de Moradia, Fórum dos Cortiços, Central dos Movimentos Populares, Ministério Público de SP, Fórum dos PROCONS municipais, Procuradoria Geral do Estado, Defensoria Geral do Estado e Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania de São Paulo. O fórum



de articulação dos movimentos sociais continua se reunindo na Câmara Municipal de São Paulo, com a participação de diversos movimentos sociais, entidades, parlamentares, e do Deputado Carlos Zarattini autor de um projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional modificando os critérios de concessão de tarifa social de energia elétrica. Um abaixo assinado endereçado ao Presidente Lula já conta com mais de quinze mil assinaturas e em breve será levado numa caravana para Brasília.

E a Luta continua!

ENERGIA ELÉTRICA: A ATUAL LEGISLAÇÃO E ACORDOS OBTIDOS

Valter Farid Antonio Junior

Procurador do Estado de São Paulo em exercício na Fundação PROCON/SP

1. Acesso à energia elétrica e dignidade da pessoa humana

Difícil imaginar a vida sem energia elétrica. É inconcebível que uma pessoa possa viver desprovida de iluminação, geladeira para conservar seus alimentos, ferro de passar para manter-se asseada, enfim, de todos os eletrodomésticos que proporcionam minimamente uma vida digna. São prioridades humanas básicas que, suprimidas, comprometem dramaticamente a saúde e principalmente a vida dos seus destinatários.

O fornecimento de energia elétrica, enquanto serviço público essencial, deve ser encarado sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. Fundamento da República Federativa do Brasil expressamente positivado no art. 1º, III, da CF/88, é conceituada por Ingo Wolfgang Sarlet como a *“qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”*¹.

Valor jurídico fonte, dele decorre um feixe de direitos e garantias fundamentais sem os quais o homem não viveria com dignidade, tais como o direito à vida, integridade física e liberdade. Constitui, segundo José Afonso Da Silva, *“valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”*².

Muito embora seja qualidade intrínseca ao ser humano, a dignidade não deve ser encarada como algo apenas oriundo da sua natureza, à medida que sua evolução histórico-social se mostrou essencial para que adquirisse o status atual de respeito e tutela jurídica. Partindo da concepção cristã de que o homem é criado

¹ Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.62.

² Curso de direito constitucional positivo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p.106.



à imagem e semelhança de Deus, passando pelo ideário da Revolução Francesa e pelos movimentos de afirmação dos direitos humanos pós 2ª Guerra Mundial, a figura humana e seus atributos passaram a contar, ao longo da história, com crescente aparato teórico de proteção.

Nesse passo, a concepção kantiana de dignidade é a que melhor define e informa a sistemática de proteção dos direitos humanos. Ao dispor que o homem é o único ser que tem valor em si mesmo, impede a tomada de posturas estatais que venham a arbitrariamente desconsiderar valores decorrentes da dignidade humana, como o direito à vida, integridade física e liberdade, dentre outros.

É a racionalidade que qualifica o Homem como um ser insubstituível e distinto de todos os demais, riqueza que o torna um fim em si mesmo. Com efeito, surge a necessidade de ressaltar sua dignidade e os direitos de dela decorrem, colocando-os em posição de destaque a ponto de submeterem todo o ordenamento jurídico do Estado à necessidade de criar normas que não só garantam, mas também promovam os denominados direitos fundamentais do homem, sem os quais não poderia viver com dignidade.

O Estado, portanto, deve viver em função do ser humano e não o contrário, pois a dignidade constitui valor fonte de todo ordenamento jurídico que condiciona a postura do poder público e dos demais integrantes da sociedade ao respeito dos direitos e garantias fundamentais que dele decorrem, evidenciando o caráter supra-estatal destas prerrogativas inerentes ao homem e consagradas no decorrer da evolução histórica, notadamente após as atrocidades cometidas na 2ª Guerra Mundial³.

Sob esta perspectiva humanista e tendo em vista a incontestável indispensabilidade da energia elétrica à sobrevivência humana, cabe ao Estado o dever de promover a universalização deste serviço público essencial, seja diretamente, seja por meio de empresas concessionárias.

E por universalização não se deve entender apenas a disponibilização indistinta do serviço. Mais do que isso, deve ele ser economicamente acessível a todos, em especial aos mais carentes, através da implementação de políticas públicas tarifárias condizentes com a realidade social de cada região do país e, principalmente, com a capacidade de pagamento do destinatário deste serviço público essencial e indispensável a uma vida minimamente digna.

³ Cf. Luigi Ferrajolli. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2000, p.31.



2. As ligações clandestinas como consequência da falta de uma política tarifária adequada

O aumento do valor das tarifas de energia está intimamente ligado ao processo de privatização do setor elétrico no Brasil e à forma de encarar este “produto”. Outrora tratado como serviço público indispensável e que comportava supressão em hipóteses excepcionais, o fornecimento de energia elétrica passou por um perigoso processo de “mercantilização”. Partindo da premissa de que teriam o dever de fornecê-la apenas mediante a devida contraprestação, as concessionárias, respaldadas em leis e regulamentos de duvidosa legalidade, passaram a adotar o corte de energia como regra nas hipóteses em que o consumidor deixasse de pagar suas contas.

Trata-se de visão que não atende ao princípio da função social do contrato (art. 421 do Código Civil) e, sobretudo, ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88). O contrato de fornecimento de energia elétrica não pode ser analisado apenas sob o prisma sinalagmático com aplicação do princípio da *exceptio non adimpleti contractus*, por se tratar de negócio jurídico que se diferencia dos demais versar sobre objeto indispensável à sobrevivência humana – a energia elétrica – que por isso não pode receber o mesmo tratamento conferido aos contratos que versam sobre bens de menor importância social.

Por sua vez, a inadequação do atual sistema tarifário do setor da energia elétrica constitui causa preponderante de um grave problema social: as ligações clandestinas. Popularmente conhecidas como “gato”, trata-se, para muitos, da única alternativa para prover a si e a sua família condições mínimas de vida digna.

As contas de energia, nos últimos dez anos, sofreram sensível aumento e passaram a comprometer sobremaneira o orçamento doméstico dos consumidores. Muitos deles, premidos pelo desemprego, viram-se forçados a abandonar a rede de fornecimento regular para direcionar seus parcos rendimentos ao sustento próprio e da família, já que as faturas enviadas passaram a espelhar valores muito além da sua capacidade de pagamento. E, diante da imprescindibilidade da energia à sobrevivência humana, a ligação clandestina à rede elétrica constituiu o único recurso que lhes restava.

Nesse passo, cabe registrar que a Lei 10.438/02, regulamentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por meio da Resolução 485/00, criou a figura da “tarifa de baixa renda” de energia elétrica, que contempla descontos de até 65% no valor da conta de luz desde que o consumidor residencial tivesse padrão de consumo de até 220 Kw/h, estivesse inscrito no programa federal do “Bolsa Família” e que sua ligação fosse considerada monofásica.



A regulação, contudo, padece de sérias patologias e não é suficiente para a equalização do problema tarifário que resulta no crescente aumento das ligações clandestinas. Muitas pessoas que, apesar de preencherem os requisitos para o recebimento do benefício social pago pelo Governo Federal, até hoje se vêem excluídas do benefício da tarifa social pelo fato do Poder Público não oportunizar o cadastramento das famílias no programa, *conditio sine qua non* para a obtenção do benefício. Com isso, o consumidor carente viu-se duplamente penalizado: além de não receber o auxílio financeiro decorrente do programa social, é obrigado ao pagamento das contas de consumo sem qualquer abatimento ou desconto. Já aqueles providos da “maior sorte” de perceberem a complementação de renda e que preenchessem os demais requisitos previstos na Resolução ANEEL 485/00, além de se beneficiarem do auxílio financeiro, passaram a pagar tarifas mais baixas, o que constitui verdadeiro *contra-senso*, já que todas as pessoas carentes, sem exceção, deveriam ser contempladas com o subsídio.

Por outro lado, a exigência técnica da ligação monofásica também se mostra leonina. Muitos centros urbanos, a exemplo da cidade de São Paulo, contam quase que exclusivamente com ligações bifásicas, o que, a princípio, excluiria todos os seus municípios da obtenção do benefício da tarifa de baixa renda. Não obstante, a concessionária local (AES Eletropaulo S/A) tem adotado entendimento no sentido de considerar algumas ligações bifásicas como monofásicas, dependendo da sua conformação técnica. Mas tal postura, essencialmente casuística, carece da necessária segurança e solidez para que se assegure, em caráter permanente, a manutenção do benefício⁴.

⁴ Visando questionar estes requisitos, a PROTESTE e a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/SP propuseram ação civil pública em face da ANEEL e União Federal (autos n. 2004.34.00.0137 17-5, 14 Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal), com o escopo de eliminar o requisito da efetiva inscrição do consumidor no programa federal do “Bolsa Família” e da exigência da ligação monofásica, porquanto discriminatórios. A ação foi julgada parcialmente procedente para afastar o dever de efetiva inscrição no programa social, bastando que o consumidor preenchesse os requisitos legais para sua concessão. Contudo, a decisão manteve o critério o tipo de ligação (se bifásica ou monofásica), sob o argumento de que “trata-se de requisito (técnico) previsto em lei formal, que não carrega nenhuma mácula contrária à constituição. Assim, merece sua manutenção no mundo jurídico em homenagem à presunção de constitucionalidade da produção legislativa”. Fato é que todo o conteúdo da decisão foi suspenso por recurso de apelação interposto pela União Federal e ANEEL, de forma a manter a regulação conferida pela Resolução 485/00 na sua íntegra. Contra esta decisão, foi interposto recurso de agravo de instrumento, ainda não julgado, com o escopo de tornar desde logo exequível o conteúdo da sentença que elimina o requisito da efetiva inscrição em programa social pago pelo Poder Público.



Além disso, a ausência de um critério regionalizado e que leve em consideração a efetiva condição econômica do destinatário do serviço evidenciam, ainda mais, a precariedade da regulação vigente. Muitas unidades residenciais de luxo (v.g. flats) com consumo de até 80 Kw/h se beneficiam automaticamente da tarifa social, desvirtuando, destarte, a finalidade do subsídio público que busca beneficiar, essencialmente, a população de baixa renda. De outra ponta, não se pode comparar o padrão de consumo de uma pessoa residente na região Norte e Nordeste com o de outra domiciliada no Sudeste, que certamente será muito superior apesar de também ser igualmente carente.

Vê-se, pois, que a atual regulação vigente é manifestamente insuficiente para assegurar o acesso dos hipossuficientes ao benefício da tarifa social. A adoção de políticas públicas voltadas à adequação das tarifas à realidade econômica da população brasileira, consideradas as diferenças regionais existentes entre as variadas porções do nosso vasto país, é imprescindível para a universalização deste serviço público tão essencial à vida humana.

Enquanto não houver solução efetiva e, sobretudo, definitiva, notadamente no plano legislativo federal, o problema do consumo irregular de energia elétrica, que tanto atormenta não só os consumidores como também as concessionárias que com isso sofrem sensível perda patrimonial, persistirá.

3. O “gato” e os ilegais instrumentos de combate previstos na Resolução ANEEL 456/00

Para combater as ligações clandestinas, as empresas concessionárias de energia elétrica passaram a contar com o respaldo das normas contidas na Resolução 456/00 da ANEEL, responsável pela delimitação dos critérios destinados à apuração da energia consumida e não registrada nos relógios de medição instalados nas residências e estabelecimentos comerciais acusados de irregularidade.

Todavia, não só a prática das concessionárias como os critérios apontados na aludida Resolução carecem de legalidade, porquanto redundam em valores irrealis e pouco razoáveis que, por muitas vezes, chegam a superar o valor venal do próprio imóvel.

Na cidade de São Paulo, em que a AES Eletropaulo atua como concessionária, as irregularidades que por muitos anos foram constatadas são as seguintes:

a) Ausência de prova da existência da fraude e sua autoria. O procedimento fiscalizatório adotado pela concessionária, de início, esbarrava em duas irregularidades: a acusação unilateral da existência da fraude, materializada pela lavratura de



“Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI)” e a indevida presunção de que o ocupante ou proprietário do imóvel seria seu autor. São muitas as situações em que pessoas se instalam em imóveis sem saber da existência do desvio de energia, preexistente, v.g., a um contrato de compra e venda, comodato ou locação. Por sua vez, o recebimento de faturas com valores condizentes com o consumo normal de uma residência eram aptos a infundir, nessas pessoas, a idéia de que as instalações elétricas eram regulares. Com efeito, a exibibilidade desta quantia não poderia ficar ao talante da concessionária, cabendo a ela demonstrar, através de prova idônea produzida sob o crivo do contraditório e desprovida de unilateralidade, a efetiva ocorrência da irregularidade e sua autoria, que não pode ser simplesmente atribuída ao consumidor pelo simples fato de residir no imóvel. Do contrário, estar-se-ia admitindo sua presunção de má-fé, o que é injurídico, já que o que se presume é o contrário.

b) Arbitrariedade na fixação do período do débito. A concessionária, nos avisos de cobrança enviados aos consumidores dias após a constatação unilateral da fraude, delimitava como período de cobrança o prazo de 5 anos imediatamente anteriores ao ato de fiscalização. E de forma manifestamente arbitrária, pois como poderia concluir que a irregularidade teria durado por tão longo período? E razão alguma havia nessa conduta, já que o relógio medidor instalado na unidade habitacional era mensalmente aferido por prepostos da concessionária quando da leitura do consumo mensal, sem que nenhuma violação ou irregularidade fosse constatada.

c) Inexibibilidade da multa moratória de 30%. Muito embora não discriminada nos demonstrativos de débito, sobre ele a concessionária fazia incidir multa de 30%, rotulada como “custo administrativo”, baseada no art. 73 da Resolução 456/00 da ANEEL. Trata-se de percentual inaplicável, uma vez que, havendo relação de consumo, a multa moratória não pode exceder o patamar de até 2%, nos termos do art. 52, parágrafo 1º, do Código de Defesa do Consumidor. Não bastasse isso, o referido dispositivo fala em aplicação do percentual de “até 30%”, o que significa que percentual menor poderia ser fixado. Não obstante, exigia-se sempre do consumidor o percentual máximo sem qualquer justificativa.

d) Irrealidade dos critérios previstos no art. 72 da Resolução 456/00 para determinação do valor base do Kw/h mensal. Para determinar o valor base do Kw/h mensal a ser cobrado, a concessionária valia-se do maior consumo nos doze meses anteriores à constatação unilateral da irregularidade, critério previsto no art. 72, IV, “b”, da Resolução 456/00, de forma a imputar ao acusado um padrão de consumo acima do razoável. Alternativamente e com base na alínea “c” do



mesmo dispositivo, valia-se do critério da “carga instalada” para estimar o provável consumo que os aparelhos eletrodomésticos instalados na residência do consumidor gerariam, critério manifestamente precário já que, assim como o anterior, refletia consumo muito acima do real. Basta imaginar o exemplo de uma pessoa solteira que reside sozinha num apartamento provido de diversos eletrodomésticos que raramente são ativados.

e) Agressividade da fiscalização e imposição de “acordos” de parcelamento abusivos: O consumidor, em regra, era apanhado de surpresa por prepostos da concessionária que, após acusá-lo unilateralmente de fraude, suprimia de imediato o fornecimento da energia elétrica sem qualquer possibilidade de discussão prévia. Poucos dias depois, era-lhe enviada uma comunicação informativa do valor do débito, em regra absolutamente irrazoável e com valor que, em alguns casos, superava o do próprio imóvel. Acuado, o consumidor aceitava o excesso de cobrança e firmava acordo de parcelamento com um único objetivo – restabelecer o fornecimento de energia elétrica – fato que ensejou a propositura de inúmeras demandas judiciais que buscavam a anulação deste negócio jurídico por vício na manifestação da vontade, qual seja, a lesão (art. 156, Código Civil de 2.002). Em razão ao aumento da demanda dos consumidores indignados com este procedimento e diante da constatação de desrespeito a direito individual homogêneo, a Procuradoria de Assistência Judiciária, no exercício das atribuições inerentes à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, até então não instituída, propôs Ação Civil Pública (Autos n. 000.04.105959-0, 32ª Vara Cível Central da Comarca da Capital-SP) em face da AES Eletropaulo S/A destinada ao questionamento da legalidade destes critérios, que redundou em histórico acordo que buscou adequar o procedimento da empresa à legalidade.

4. Acordo firmado entre a Procuradoria de Assistência Judiciária e a AES Eletropaulo

Abaixo seguem os termos do acordo celebrado nos autos da ação civil pública acima referida:

a) Público beneficiado: Pessoas físicas residentes no Município de São Paulo – SP que não sejam reincidentes, entendidas estas como as que não foram anteriormente apanhadas em situação irregular;

b) Retroatividade do cálculo: Ao invés de 5 anos, a concessionária poderá retroagir no máximo 2 anos e até a constatação, nesse lapso, do degrau de consumo que atestará o termo inicial da ligação clandestina;



c) **Apuração do valor base do Kw/h mensal com base em critério real.** Ao invés dos critérios abusivos previstos no art. 72, IV, alíneas “b” (maior consumo nos últimos 12 meses) e “c” (carga instalada) da Resolução 456/00 da ANEEL, a concessionária se obrigou a adotar nova fórmula de cálculo desenvolvida no curso de Ação Civil Pública que reflete valor de consumo muito próximo do ocorrido e não registrado. O novo procedimento foi aferido e aprovado pelos peritos judiciais que atuaram no processo e implica na redução de cerca de 40% do valor-base do Kw/h se comparado com os critérios anteriores previstos na Resolução ANEEL 456/00.

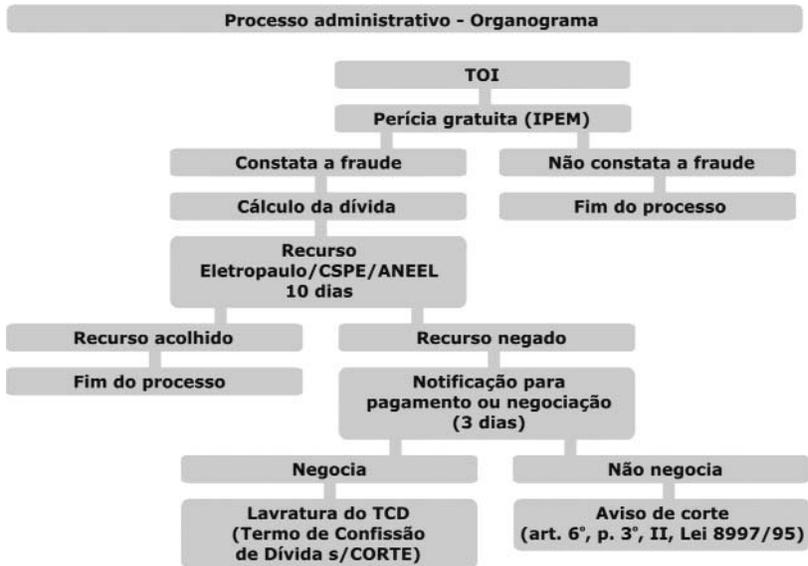
d) **Afastamento da multa de 30%.** Se a unidade tiver registro de consumo médio mensal de até 220 Kw/h, o percentual de 30% cobrado a título de “multa” deverá ser desconsiderado do cálculo do valor devido pelo consumidor apanhado em situação irregular.

e) **Modificação do procedimento de apuração da irregularidade:** Vale consignar que, além de alterar os critérios de cálculo do valor da multa, o acordo disciplinou o procedimento administrativo instaurado pela Eletropaulo para a apuração da irregularidade, com o objetivo de proporcionar ao consumidor a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88) e, sobretudo, impedir o corte imediato do fornecimento de energia.

O consumidor, quando da lavratura do Termo de Ocorrência de Irregularidade (TOI), poderá solicitar a realização de perícia gratuita no relógio a ser promovida pelo IPEM – Instituto de Pesos e Medidas – mediante requerimento no próprio auto de infração. Se após a perícia a irregularidade for constatada, procede-se ao cálculo da dívida com base nos critérios econômicos delimitados no acordo, contra o qual cabe recurso à Eletropaulo, CSPE ou ANEEL. Se o recurso não for acolhido, o consumidor é notificado para pagamento ou parcelamento no prazo de 3 dias, sob pena de corte de energia mediante prévio aviso, nos termos do art. 6º, parágrafo 3º, II, da Lei 8.997/95. Feito o parcelamento, o fornecimento de energia elétrica é mantido.



Em linhas gerais, o procedimento obedece ao seguinte organograma:



Cabe esclarecer que se o consumo médio da unidade residencial for de até 220 Kw/h, o não pagamento das parcelas do acordo de parcelamento **não implicará no corte de energia** acaso o consumidor esteja em dia com as contas de consumo regular. Trata-se de acordo que, sem dúvida, favorece os consumidores de baixa renda. Além de contemplar critérios mais justos de cobrança, impõe a prévia instauração de processo administrativo antes da realização de um eventual corte, que somente ocorrerá no caso do consumidor não optar pela celebração de acordo para pagamento da energia consumida e não registrada, ressalvadas as hipóteses de reincidência e de risco à saúde e segurança do consumidor.



5. Conclusão

Muito embora a via judicial constitua importante meio de realização da justiça e da cidadania, a mobilização da sociedade civil organizada constitui instrumento ainda mais poderoso de transformação da realidade social. A união e a organização das pessoas em torno de um objetivo comum contribuem para o fortalecimento dos pleitos das camadas menos favorecidas da população.

No plano da questão energética, a pressão política sobre o Poder Legislativo e Executivo constitui providência indispensável para buscar a regulamentação definitiva da adequação da tarifa de energia elétrica à capacidade contributiva da população carente. Só assim o problema do consumo irregular será efetivamente resolvido, já que o crescimento dos “gatos” nos grandes centros urbanos constitui conseqüência da inadequação do regime tarifário atualmente vigente e repleto de patologias.

Nesse passo, a realização da “1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna” representou importante instrumento de conscientização e mobilização social para o debate de questões nacionais importantes relacionadas ao direito ao teto e, em especial, à promoção da efetiva universalização do acesso à energia elétrica.

Trata-se de exigência que encontra respaldo num dos princípios que fundamentam a República Federativa do Brasil – a dignidade da pessoa humana – que, longe de ser mera sugestão literária, vincula a Administração Pública na implementação de políticas públicas eficazes capazes de oportunizar a todos, de forma séria e sem discriminação, o pleno acesso à energia elétrica enquanto insumo indispensável à sobrevivência humana.

Referências bibliográficas:

- FERRAJOLLI, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2000.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.



Morada Saudável





OFICINA – CASA SAUDÁVEL E PREVENÇÃO DE ACIDENTES NA CONSTRUÇÃO CIVIL

Débora Sanches

Luciana Lessa Simões

Luis Octavio Rocha

Professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da Uninove

Elaboradas e apresentadas pelos alunos Flávio Aécio Lacerda Junior, Luciana Lourenço Pereira e Paulo Barreto dos Santos, sob orientação dos professores, as duas Oficinas promovidas pelo curso de Arquitetura e Urbanismo da UNINOVE buscaram atuar com base na realidade vivenciada pelas comunidades participantes da Jornada.

No Brasil, a ausência de políticas públicas efetivas voltadas à provisão de unidades habitacionais para a população de baixa renda, durante um longo período levou essa população a morar em favelas, cortiços, loteamentos distantes do centro da cidade, ocupações em áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas onde a fiscalização é ausente.

Nestes assentamentos, a forma de construir adotada prioritariamente foi, e continua sendo a autoconstrução, desenvolvida sem projeto, sem planejamento adequado, sem preocupações com conforto ambiental e tampouco com a segurança dos autoconstrutores.

A utilização de materiais inadequados, a falta de assessoria técnica para elaboração dos projetos e acompanhamento das obras, as limitações na capacidade de investimento dos moradores são alguns dos fatores que dificultam a construção adequada das moradias e o respeito ao meio ambiente.

A oficina “Casa Saudável” procurou introduzir conceitos de desempenho térmico, ventilação, iluminação natural e conforto acústico, tanto de materiais, como de opções projetuais – distribuição de cômodos, aberturas, recuos – a partir de exemplos práticos, coletados e registrados nas visitas realizadas nas Pré-Jornadas.

A oficina tentou chamar a atenção para alguns aspectos considerados importantes:

- Como questões aparentemente relacionadas apenas ao senso estético, por exemplo, a impermeabilização e o revestimento/pintura (de paredes, fundações e cobertura) estão relacionadas à durabilidade dos materiais construtivos, ao desempenho térmico e acústico, à degradação (ou não) da estrutura das moradias, e associadas



à prevenção de doenças respiratórias que atingem principalmente as crianças e idosos moradores dessas comunidades;

- Como iniciativas de arborização dos espaços livres de edificação – floreiras junto às vielas, nas varandas, nos quintais remanescentes, contribuem para melhoria da qualidade do ar no microambiente e, em conjunto, para toda a comunidade. Somadas à preservação dos espaços reservados a áreas verdes nos conjuntos habitacionais (muitas vezes ocupados por estacionamentos e/ou comércio irregular), garantem qualidade ambiental, a permeabilidade do solo e a redução de doenças;
- Como o cuidado com as instalações hidráulicas e elétricas garante a segurança e a salubridade das moradias.

A oficina “Prevenção de Acidentes na Construção Civil” procurou mostrar a necessidade de organização do canteiro de uma obra de autoconstrução, a exemplo do que ocorre em obras de maior vulto/escala/complexidade, e, principalmente, como é FÁCIL e BARATA esta organização.

Nesta oficina, foram abordados:

- Cuidados que devem ser tomados com a proteção de olhos, mãos, pés e membros, com a aquisição de EPIs de baixo custo, que evitam o comprometimento, muitas vezes permanente, da vida dos envolvidos nos processos de autoconstrução e mutirão;
- Cuidados com a disposição do material descartado na obra – pedaços de madeira, de telhas, restos de fiação, entulho, bem como do material e ferramentas utilizados durante a execução da obra, a fim de se evitarem os acidentes com crianças e moradores que circulam pelas vias e vielas de larguras e tamanhos variados, especiais e diferenciados em relação à cidade formal – o que aumenta a necessidade desses cuidados;
- Cuidados com a manipulação de ferramentas e do próprio material de construção durante as obras – com a proximidade à rede de energia elétrica, a sinalização das dimensões das lajes e da área do entorno à obra sujeita à queda de material e/ou ferramentas. O exemplo (reconhecido por muitos dos participantes) da descarga elétrica que vitima o mutirante ou autoconstrutor ao encostar a barra de ferro utilizada na estrutura nos fios ou no transformador da rede de eletrificação da concessionária;
- A utilização de fitas delimitadoras de áreas de segurança no entorno da obra, de baixo custo e facilidade de instalação, que ajudam a evitar acidentes conhecidos e descritos pelos autoconstrutores e mutirantes presentes à oficina.



Os participantes das duas oficinas reconheceram-se nos muitos exemplos mostrados, ilustrados com gráficos (de insolação, ventilação e iluminação) e fotos dos acidentes ocorridos nas obras de construção e ampliação de moradias, inclusive – aqueles que mais provocaram comoção e manifestações – as fotos dos membros e olhos mutilados pela imprudência.

Fazer compreender a relação entre salubridade da construção, conforto ambiental, saúde e segurança foi o maior objetivo das duas oficinas promovidas pelo curso de Arquitetura e Urbanismo.



OFICINA – PREVENÇÃO DE ACIDENTES NO LAR

Carlos Antonio Berto Jr.

Coordenador do curso de Engenharia Elétrica da Uninove

Sérgio Ricardo Lourenço

Coordenador do curso de Engenharia de Produção Mecânica da Uninove

Silvério Catureba da Silva Filho

Professor do curso de Engenharia Elétrica da Uninove

Thadeu Alfredo Farias Silva

Professor do curso de pós-graduação de Engenharia de Segurança do Trabalho da Uninove

Como é de conhecimento de todos, muitos dos acidentes que ocorrem nos lares, principalmente naqueles onde que lá vivem pessoas simples, que em razão da situação atual do país são obrigadas a construir suas residências em lugares onde não tem nenhum tipo de infra-estrutura que possa proporcionar a essas pessoas uma moradia de boa qualidade. Isto faz com que as residências sejam construídas de forma não planejada, onde as ligações elétricas não seguem o padrão de segurança, não existe rede de água e esgoto, colocando essas pessoas com fator de risco de acidentes muito alto. São pessoas humildes, em sua maioria com baixa instrução, que contribui ainda mais para que acidentes possam acontecer. No intuito de contribuir para que estas pessoas possam ter uma condição mais digna de moradia, pois, este também é o papel da universidade atual, a Uninove entre vários temas para serem desenvolvidos em forma de oficina, coube a nossa oficina o tema prevenção de acidentes no lar. O objetivo deste tema em nossa oficina foi pautado sobre o vértice da segurança, e definido em razão do perfil do público que dela participaria, pois teríamos de abordar os assuntos do tema escolhido de uma maneira que todos que ali se encontravam pudessem entender de forma simples e clara o que estávamos transmitindo. O grande desafio era fazer com que o público conseguisse entender e fizessem uma ligação dos assuntos abordados com seu cotidiano, assim procuramos colocar situações de fácil assimilação e com fotos que por si só já conseguissem transmitir a mensagem de nosso tema.

A relevância do tema escolhido é que o mesmo procura orientar e desenvolver de maneira simples o senso crítico destes moradores, relatando as situações que acontecem no seu dia-a-dia, colocando situações onde estes ficam expostos por desconhecimento do que lhes podem acontecer, que vão deste um ato inseguro,



como trocar a temperatura do chuveiro com ele ligado e estando molhado, até uma condição insegura, como colocar tapete na escada sem fixação. Estas e outras situações foram comentadas e descritas de maneira simples, ficando bem claro o que pode acontecer com o indivíduo exposto a essas situações de risco, e as formas corretas de realizar estas tarefas de modo a evitar que acidentes venham a ocorrer. Estas situações acontecem em função da pura falta de conhecimento dos riscos, ficando muito claro que a percepção deste detalhes depois de exposto e comentado, pois, quando se conhece os risco, o homem passa a dar mais atenção no que lhe pode acontecer, e também contribui para evitar com que outras pessoas cometam os mesmos erros, porque o conhecimento passa a ser disseminado e com isto as pessoas contribuem para a segurança da coletividade, principalmente nestas áreas carentes, onde todos passam a ser preocupar com a segurança. Este em nosso entender foi a maior contribuição dada em nossa oficina, pois despertamos nos indivíduos a maneira de perceber as situações que ocorrem em sua volta, de modo a evitar acidentes.

A oficina realizada teve nas sessões durante a Jornada, participação intensa do público, o que entendemos ter sido demonstrado pela quantidade de exemplos e experiências citadas pelos participantes, que começaram tímidos e foram ficando mais à vontade com o transcorrer das explicações. Este procedimento é natural, pois, o primeiro impacto de estarem em um Centro Universitário leva a todos a inibição e a identificação com o tema apresentado como sendo comum a todas as classes, aumentando nas mais carentes pelo fato da população ser muito grande, mais jovem e não possuem as condições mínimas de dignidade por viverem em construções inacabadas sem saneamento básico e falta de instalações elétricas dedicadas para este tipo de comunidade. Outro exemplo citado é o fato de deixarem as crianças sob a responsabilidade de terceiros por longo período até retornarem do trabalho para casa, logo, verificamos no público a necessidade de identificarem os riscos domésticos mais ligados às crianças, fossem estes filhos, irmãos, parentes ou amigos, relatando situações de queimaduras por deixarem ao alcance inflamáveis e isqueiros, quedas devido às condições de construções improvisadas e sem segurança, intoxicações por produtos químicos diversos comprados sem procedência, choques elétricos causados por fios desencapados e ainda os atropelamentos constantes. Como resultados tivemos ao final os depoimentos do público, de que esta oficina é um alerta para que todos busquem a melhoria na construção das casas ou de ficarem mais alerta a estes riscos conhecidos e negligenciados.



OFICINA – PINTURA A BASE DE CAL: QUALIDADE, ECONOMIA E BELEZA

Levy von Sohsten

Coordenador do curso de Engenharia Civil da Uninove

Salomon Mony Levy

Professor do curso de Engenharia Civil da Uninove

O objetivo geral desta oficina

Foi a reabilitação de uma técnica secular empregada para conservação e proteção dos revestimentos argamassados aplicados em residências, garagens e outros ambientes sujeitos a ação intensiva de fungos. Julgou-se que a melhor maneira de alcançar este objetivo, seria disseminar este conhecimento por meio de uma oficina na 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna.

Relevância do tema para a Jornada

Como a pintura a base de cal se trata de uma técnica, muito utilizada no passado e atualmente em desuso, julgou-se importante reabilitá-la perante a comunidade. É importante salientar que esta técnica entrou em desuso devido às facilidades oferecidas pela aplicação dos sistemas de pintura a base de resinas PVA (Látex) e as ações de marketing adotadas pelos fabricantes de tintas a base de resinas PVA. O fato de haver sido apresentado à comunidade um processo simples e econômico para pinturas de grande beleza, durabilidade, além de forte ação bactericida e fungicida, com características de aplicação similares ao processo convencional, ou seja, aplicação de pinturas à base de látex (resinas PVA) vem de encontro com os objetivos e a finalidade desta oficina. Mostrando a relevância e a importância do tema para a 1ª jornada em defesa da Moradia Digna.

Os resultados obtidos e o aproveitamento do público participante

No desenvolvimento desta oficina, apresentou-se à comunidade e aos discentes presentes o processo de pintura a base de cal que tem como pontos positivos seu poder bactericida e fungicida, impedindo o desenvolvimento de bolor em locais úmidos e pouco ensolarados, este método de pintura é ideal para pintura de forros de banheiros e garagens. O desenvolvimento desta oficina possibilitou à comunidade e ao nosso corpo discente assimilar as técnicas do sistema de pintura à base de cal de forma fácil e dando-lhes condições de colocá-las rapidamente em prática.

MANIFESTO

DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA



1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna



Defensoria Pública
de São Paulo

UNINOVE
● ● ● ● ● ● ● ● ● ●



Gaspär Garcia
DE DIREITOS HUMANOS

UNIÃO



DOS MOVIMENTOS
DE MORADIA
SÃO PAULO

 AnoregSP



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

CAICÓ

Centro de Apoio e Técnicas Comunitárias

PASTORAL DA MORADIA
INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Manifesto da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna

A região metropolitana de São Paulo é a mais rica do Brasil, a sua população é de cerca de 18 milhões de habitantes. Aqui também se abrigam as mais profundas contradições, manifestadas pela imensa pobreza, exclusão social e alarmante situação de risco em que vivem milhões de pessoas em péssimas condições de moradia.

Esta situação de precariedade social se expressa de forma visível na realidade das favelas, dos loteamentos irregulares, dos bairros populares, dos conjuntos habitacionais, dos cortiços, manifestada especialmente nos idosos, nas pessoas com deficiência, nos sem-teto e na população de rua, que sofrem todo tipo de violência.

São Paulo, que deveria de fato acolher todos e todas que nela moram e trabalham, esconde a realidade dramática, de segregação e violência, em que os espaços reais e os territórios são disputados pela força do capital imobiliário, que expulsa os mais pobres para os locais mais distantes da cidade, mais frágeis do ponto de vista ambiental, enquanto milhares de imóveis continuam sem cumprir sua função social.

Porém, nesta cidade da indiferença, em que se multiplicam os despejos e a insegurança na posse, há sinais de esperança vindos da luta pelo direito à moradia e à cidade, do fortalecimento da democracia, da capacidade de articulação da sociedade civil, dos movimentos populares, das pastorais sociais e das organizações não governamentais.

A criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o lançamento de seu núcleo de Habitação e Urbanismo nos trouxe sinais de esperança no respeito à garantia de acesso à Justiça pelo povo excluído. Esses sinais ficam mais intensos com o envolvimento da AnoregSP, que possibilita maior participação dos cartórios em todo o processo de Regularização Fundiária. Também a participação das Universidades nessa luta, e a criação do grupo interdisciplinar sobre as questões da moradia na Uninove, nos dá esperança de um futuro com moradia mais digna.

As entidades signatárias deste manifesto assumem o compromisso de lutar pela implementação de políticas públicas de habitação e de desenvolvimento urbano voltadas para a população de baixa renda, pela garantia da participação popular no controle das políticas públicas urbanas, o acesso a financiamento, a simplificação dos procedimentos de regularização fundiária, a efetiva garantia de acesso à Justiça e à ampla defesa, em especial nas ações possessórias, e o acesso adequado a serviços públicos essenciais com tarifas justas.

Neste dia 24 de fevereiro de 2007, dia da “1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna” no Centro Universitário Nove de Julho, damos mais um passo na construção de uma outra cidade possível!

São Paulo, 24 de Fevereiro de 2007.

ENTIDADES PARCEIRAS

Anoreg – SP

R. Quintino Bocaiúva, 107. 8º andar. Centro – São Paulo

CEP: 01004-010

Tel 55-11-3105-8767

www.anoregsp.org.br

Caicó

Rua do Parque, 134. Ipiranga – São Paulo

CEP 04279-080

Tel 55-11-2272-0563

www.caico.org.br

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Rua Dom Rodó, 140. Ponte Pequena – São Paulo

CEP 01109-080

Tel 55-11-3326-2643

www.gaspargarcia.org.br

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Av. Liberdade, 32. Centro – São Paulo

CEP 01502-000

Tel 55-11-3105-5799

www.defensoria.sp.gov.br

Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” – PUC/SP

Rua João Ramalho, 295. Perdizes – São Paulo

CEP: 05008-001

Tel 55-11-3873 3200

www.pucsp.br

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124. Centro – São Paulo

CEP: 01220-020

Tel 55-11-2174-6800

www.polis.org.br

Pastoral da Moradia Região Episcopal Ipiranga
Rua Xavier de Almeida, 818. Ipiranga – São Paulo
CEP 04211-001
Tel 55-11- 2274–8500

Rede Rua
Rua Sampaio Moreira, 110, casa 9. Brás – São Paulo
CEP 03008-010
Tel 55-11-3227-8683
www.rederua.org.br

União dos Movimentos de Moradia – São Paulo
Rua João de Barros, 76. Barra Funda – São Paulo
CEP 01151-030
Tel 55-11-3825-5725
www.sp.unmp.org.br

Uninove
Av. Dr. Adolfo Pinto, 109. Barra Funda – São Paulo
CEP 01056-010
Tel 55-11-6633-9000
www.uninove.br

CONTATO

GT Executivo da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna
jornadamoradiasp@gmail.com

VÍDEO

DA 1ª JORNADA EM DEFESA DA MORADIA DIGNA

Videos **de**
1UMinuto

1”51 Onde Morar?

1”51 Como morar?

1”46 Como articular?

1”49 O direito de ficar?

1”51 Morar no centro?

1”50 A Jornada

1”53 O sonho continua

14”04 Moradia digna

Produção: Rede Rua de Comunicação

Distribuição: Defensoria Pública do Estado de São Paulo



Defensoria Pública
do Estado de São Paulo



PASTORAL DA MORADIA
REGIÃO EPISCOPAL IPIRANGA – ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO



Escritório Modelo
"Dom Paulo Evaristo Arns"
PUC/SP



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Apoio:



Publicação: Defensoria Pública do Estado de São Paulo

