



# DIREITO À CIDADE



# DIREITO À CIDADADE

Avaliação de  
Efetividade de  
Efeitos Externos,  
com enfoque no  
tema Moradia

Salvador, dezembro 2010

## **CORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO**

### **DIRETORIA EXECUTIVA**

(TRIÊNIO JUNHO 2009 - 2012)

#### **Presidente**

Eleni Rangel (IPIB)

#### **Vice-presidente**

Cíbele Kuss (IECLB)

#### **Primeira Tesoureira**

Mary Joyce White Rocha (IEAB)

#### **Segundo Tesoureiro**

Guilherme Lieven (IECLB)

#### **Primeiro Secretário**

Dom André de Witte (ICAR)

#### **Segunda Secretária**

Girlaine Gomes Santos da Silva (IPUB)

#### **Conselho Fiscal**

Marco Antonio Villwock (IEAB)

Irmã Judite Paulina Mayer (ICAR)

Marcos Nunes da Silva (IPIB)

Suplente: Cláudio Marcio Rebouças da Silva (IPUB)

### **EQUIPE EXECUTIVA**

#### **Diretora Executiva**

Eliana Rolemberg

#### **Supervisor de Projetos**

Dimas Galvão

#### **Coordenador Administrativo Financeiro**

Daniel Musse Pereira

A CESE é apoiada por: AIN - Ajuda da Igreja da Noruega, Brot für die Welt (Pão para o Mundo), Christian Aid, Church of Sweden Aid, Conselho Mundial de Igrejas, CWS, EED, Fundação Avina, FNV - Fundo para a Não Violência, HEIFER, HEKS, ICCO, Kerk in Actie, MISEREOR, SDOP, UCC (Igreja Unida do Canadá)/CIDA (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional), Wilde Ganzen.

### **FICHA TÉCNICA**

#### **Redação**

Alonso Roberts

Lucyvanda Moura

Viviane Hermida

José Carlos Zanetti

#### **Revisão**

Lucyvanda Moura

Valéria Pinheiro

#### **Fotos**

arquivos da CESE e do

CEARAH Periferia

#### **Projeto Gráfico/Editoração**

Patapata Design

#### **Acompanhamento Editorial**

Isabel Cunha

Lucyvanda Moura

Vania Dias

#### **Impressão**

Gráfica

Tiragem:1000 exemplares

Material publicado pela CESE em 2010 com apoio da EED/ELO



# SUMÁRIO

<b>CONTEXTO RECENTE DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>5</b>
<b>A POLÍTICA REFERENCIAL DA CESE SOBRE DIREITO À CIDADE</b>	<b>19</b>
<b>SOBRE A AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE</b>	<b>25</b>
<b>APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DA AMOSTRA</b>	<b>29</b>
<b>CONSTATAÇÃO DE EFEITOS OBTIDOS</b>	<b>37</b>
Avanços na garantia do direito à moradia	39
Formação técnica	44
Ensino, conscientização e mobilização	46
Fortalecimento institucional	49
<b>DOIS CASOS EM DESTAQUE</b>	<b>53</b>
Relatores da relatoria nacional do direito à moradia adequada e à terra urbana	53
O Beira Trilho	57
<b>APRENDIZADOS</b>	<b>65</b>

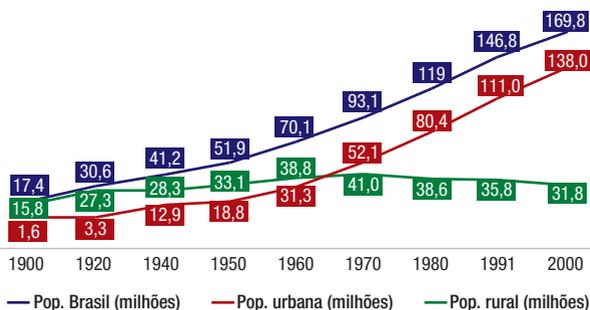
1651



## CONTEXTO RECENTE DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

O processo brasileiro de urbanização tem início, de forma mais decisiva, no século XX. Em 1890, o Brasil tinha 14 milhões de habitantes e apenas quatro cidades tinham mais de 100 mil moradores (Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife).

Desde então, houve um grande crescimento populacional e as cidades passaram a ser ocupadas em ritmo mais acelerado, em função da modernização da produção, da oferta de empregos e de outros



Distribuição da população brasileira rural e urbana

serviços. A partir do final da década de 1960 a inversão populacional acentuou-se. Segundo o censo populacional de 1991, havia em torno de 111 milhões de pessoas vivendo nas áreas urbanas e apenas nove anos depois, o censo de 2000 registrava uma população urbana de aproximadamente 138 milhões.

Ao lado desse crescimento da população vivendo nas cidades, cresceu também o déficit habitacional, configurado tanto pela ausência de casas, propriamente, quanto pela existência de unidades habitacionais precárias. Em 1991 havia uma demanda por cerca de cinco milhões e quatrocentas mil unidades habitacionais. Em 2000, esse número já chegava a aproximadamente seis milhões e meio de residências.

O crescimento do déficit habitacional no Brasil é resultado direto de dois fatores: o alto preço da terra e a ausência de políticas públicas voltadas para o segmento mais pobre da população. A terra e a casa, como mercadorias, são inacessíveis para grande parte da população que, sem alternativa, é expulsa para as periferias, para a não-cidade, desprovida de equipamentos e serviços que asseguram uma moradia digna. Dessa forma, parcelas crescentes da população, vão sendo implacavelmente excluídas. A política habitacional governamental, por sua vez, vem historicamente reforçando essa exclusão, pois o modelo, baseado no financiamento, não atinge grande parcela da população com renda inferior a 3 salários mínimos.

No período de 1967 a 1986, a política habitacional era desenvolvida pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, mas, em duas décadas, produziu resultados insignificantes, frente à demanda. Foram produzidas cerca de 4,5 milhões de casas no período e, dessas, apenas 33,5% eram destinadas aos setores populares.<sup>1</sup>

---

1 CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Revista Proposta n° 95, dez/fev de 2003.

De 1985 a 1995, a política habitacional passou por diversas mudanças. Foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU (1985), numa primeira tentativa de integração das políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e de meio ambiente. Com a extinção do BNH, em 1986, suas atribuições passaram à Caixa Econômica Federal, subordinada ao Ministério da Fazenda, mas a habitação continuou relacionada ao MDU. Esse ministério, em 1987, é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU e passa a incorporar também a CEF e a política de transporte urbano. Já em 1988, o ministério passa a ser chamado de Habitação e Bem-Estar Social – MBES, existindo apenas até 1989, quando é criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, ligada ao Ministério do Interior. A CEF e as atividades do Sistema Financeiro de Habitação passam a ser atribuição do Ministério da Fazenda.<sup>2</sup>

A SEAC representou uma mudança na política habitacional, pois implementou linhas de financiamento que contemplavam a população com renda de até três salários mínimos, com recursos orçamentários. No entanto, o modelo adotado dava mais autonomia a estados e municípios e contribuiu fortemente para a adoção de uma prática clientelista e de favorecimento de aliados do governo federal.

Em 1994, sob o governo Itamar Franco, foram criados os programas Habitar Brasil e Morar Município, com base em recursos do orçamento da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, mas os investimentos não foram significativos, dada a restrição de gastos motivada pelo Plano Real.

---

2 ARRETCHE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem. Apud CARDOSO, Adauto Lucio. Revista Proposta n° 95, dez/fev de 2003.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1996 a 2003), nova mudança institucional acontece no setor habitacional, com a criação do Ministério do Bem-Estar Social e da Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Essa secretaria passou a coordenar as ações na área de habitação, saneamento e infra-estrutura e a CEF passou a ter um papel apenas de agente operador dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e de agente financeiro do Sistema Financeiro de Habitação. Com esse novo arranjo institucional, houve uma definição mais clara de critérios para a concessão de recursos a estados e municípios.

Foram criados os programas Pró-Moradia (voltado para o poder público e focado na urbanização de áreas precárias), Apoio à Produção (dirigido ao setor privado) e Carta de Crédito Individual e Associativa (voltadas ao beneficiário final). À primeira vista, as mudanças pareciam expressar uma renovação na forma de tratamento da questão habitacional, mas, na prática, não conseguiram alavancar uma nova política e nem conseguiram dar respostas ao crescente déficit habitacional, especialmente na faixa de renda mais baixa.<sup>3</sup> Os investimentos eram baseados em recursos onerosos – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e FGTS, que sofreram restrições em razão da crise econômica. O FGTS foi atingido fortemente pelo aumento do desemprego e dos saques feitos por trabalhadores desempregados. Ao lado disso, os investimentos com recursos do Orçamento Geral da União, que poderiam, de fato, atingir a população de mais baixa renda foram muito pequenos, no período.<sup>4</sup>

---

3 BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Artigos Arquitetura e Urbanismo Universidade São Judas Tadeu. [www.usjt.br](http://www.usjt.br)

4 MARICATO, Ermínia. Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Textos LABHAB/FAU-USP. [www.usp.br/fau](http://www.usp.br/fau)

Ao lado da existência de políticas/programas que historicamente não têm conseguido contemplar essa população, há que ser mencionada a ausência de uma política fundiária que termina por segregá-la e conduzi-la a ocupar o território de maneira precária, informal e ilegal. Entre os dois censos populacionais (1991 e 2000), a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral cresceu apenas 15,7%. Esta população é, em sua maioria, mulher e negra.

A segurança da posse tem ligação direta com a questão habitacional. Significa o reconhecimento de um direito dos moradores da cidade informal. Historicamente, a luta pela regularização fundiária tem sido abraçada pelos movimentos de luta por moradia, mas os projetos esbarram na burocracia, nos cartórios, na Caixa Econômica Federal, tornando a garantia da posse dos moradores das ocupações algo muito difícil de se obter.

Um fato histórico importantíssimo no campo da habitação no Brasil foi a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Originário de uma emenda de iniciativa popular – elaborada por movimentos de luta por moradia, acadêmicos e profissionais liberais reunidos em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana – o projeto de lei de regulamentação dos capítulos da política urbana previstos na Constituição Federal levou 13 anos em tramitação no Congresso Nacional e foi motivo de intensa mobilização dos movimentos sociais. O Estatuto da Cidade prevê instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos para disciplinar o uso do espaço urbano, tendo como princípios o cumprimento da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade.

Em 2002, uma das primeiras iniciativas do recém-eleito Luís Inácio Lula da Silva foi a criação do Ministério das Cidades que passou a assumir as políticas de habitação, saneamento, transportes urbanos e planejamento territorial, significando um passo

importante na integração das políticas urbanas que até então vinham sendo tratadas de forma fragmentada.

A primeira gestão do Ministério contou com figuras expressivas que acompanharam a luta pela reforma urbana desde a década de 1980 e isso possibilitou um bom diálogo com o movimento popular. Mas, apesar desse avanço, a avaliação do movimento era que essa pasta ainda estava muito distante do “centro do poder”, de um governo “em disputa” como se dizia à época, fazendo referência às alianças construídas para a eleição de Lula.

O Ministério deu continuidade a algumas ações da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, então ligada à Presidência da República, especialmente na retomada de obras que estavam paralisadas desde 2001. Além disso, ampliou os recursos da União para urbanização de favelas, dentro do Programa Habitar Brasil (co-financiado pelo Banco Mundial) e para o Programa de Subsídio Habitacional.

A debilidade do Ministério reside no fato de não ter sob sua administração a CEF, principal agente financeiro dos recursos do FGTS, destinados à habitação, ao saneamento e ao transporte. Apesar disso, o ministério conseguiu redefinir os investimentos do FGTS, com vistas a contemplar a faixa da população que recebe de 0 a 05 salários mínimos.

Outra iniciativa importante do governo federal foi a abertura de um processo de discussão para elaboração da política urbana nacional, por meio da realização de conferências municipais e estaduais, culminando com a realização da Conferência Nacional das Cidades, em 2003. Uma das principais deliberações dessa conferência foi a criação do Conselho Nacional das Cidades, órgão responsável pela política urbana nacional e que passa a atuar de forma articulada com os Conselhos Municipais e Estaduais e com as Câmaras Setoriais (Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento Territorial Urbano).

É uma instância permanente, colegiada, com caráter deliberativo e fiscalizador, composta por 86 membros, representando os seguintes setores: governos federal, estadual e municipal; movimento popular; setor empresarial; trabalhadores; entidades profissionais e acadêmicas, e ONGs.

A conferência também reforçou os princípios norteadores da política nacional de desenvolvimento urbano, todos eles defendidos historicamente pelo Movimento pela Reforma Urbana: direito à cidade; moradia digna; saneamento ambiental e público; transporte público; função social da cidade e da propriedade; gestão democrática e controle social; inclusão social e redução das desigualdades; sustentabilidade financeira e sócio-ambiental da política urbana; combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais; combate à segregação urbana; e diversidade sócio-espacial.

Com base nesses princípios, foram definidos os objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano: a) redução do déficit habitacional; b) acesso universal ao saneamento ambiental; c) gestão integrada e sustentável da política de saneamento ambiental; d) mobilidade urbana com segurança; e) qualidade ambiental urbana; f) melhoria do planejamento e gestão territorial; g) diversificação de agentes promotores e financeiros na implementação da política; h) regulamentação e aplicação do Estatuto da Cidade; i) democratização do acesso à informação; j) integração das ações de política urbana com ações de geração de emprego, trabalho e renda.

Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprova a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Ministério das Cidades cria novos programas de ação. A maioria dos programas visando a ampliação do acesso à habitação, ao saneamento e ao transporte para uma parcela maior da população; outros, com o propósito de reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, de forma a reduzir as

desigualdades territoriais e promover a inclusão social por meio do apoio e da capacitação dos municípios, tanto na elaboração e revisão dos Planos Diretores, quanto na execução de projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais e universalização da acessibilidade. Além desses novos programas, foram assinados contratos para a construção de unidades habitacionais com melhorias sanitárias para atender comunidades indígenas e quilombolas.

Nesse mesmo ano foi aprovado na Câmara Federal um texto substitutivo ao projeto de lei de iniciativa popular propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. O projeto tramitava desde 1991 e o substitutivo foi resultado de entendimento entre o governo federal, deputados federais e os movimentos signatários da iniciativa popular. O projeto passou a ser chamado de Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Os dois últimos anos do primeiro mandato de Lula foram de grande movimentação no campo do desenvolvimento urbano. Em 2005 foi realizada a segunda Conferência Nacional das Cidades; ocorre a mudança de ministro; tem início uma série de campanhas para efetivação do Estatuto da Cidade; é aprovado o Sistema e o Fundo Nacionais de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) pelo governo; e o Conselho das Cidades aprova resolução contra despejos forçados.

A reformulação na composição do Ministério levou à substituição de Olívio Dutra, histórica liderança da esquerda, por um ministro ligado a um partido conservador, da base governista. Com a mudança, vários profissionais comprometidos com os ideais da reforma urbana desligaram-se do Ministério e isso significou um retrocesso na gestão de uma política urbana mais integrada e no diálogo com os movimentos populares.

Ainda em 2005 foram realizadas as campanhas de sensibilização do Plano Diretor Participativo, do Fundo Nacional de Habitação de

Interesse Social, do Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e da Modernização Institucional da Mobilidade Urbana, numa parceria entre o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, com vistas à efetivação do Estatuto da Cidade. A Lei 11.124, que cria o SNHIS e o FNHIS foi aprovada e a implantação do Sistema se dá à medida que estados e municípios aderem ao mesmo, criando seus correspondentes sistemas estaduais e municipais.

A crescente violência relacionada às ocupações urbanas levou o Conselho das Cidades a aprovar uma resolução para discutir com o Poder Judiciário uma posição frente aos despejos forçados e para a criação de um grupo de trabalho dentro do comitê técnico de habitação, a fim de mapear os conflitos e sugerir soluções estruturais. O GT recebeu insumos do Fórum Nacional de Reforma Urbana para a construção de uma política de prevenção de despejos, com base na legislação internacional de direitos humanos e a proteção, defesa e cumprimento dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA's.

Em 2006, merecem destaque algumas ações governamentais importantes: a regulamentação da lei do SNHIS, a aprovação da política federal de saneamento básico e a campanha de sensibilização para a elaboração de planos diretores participativos:

Verificou-se lentidão no processo de implantação do SNHIS. Executivos estaduais e municipais apresentaram projetos de lei para criação do sistema e do fundo, mas grande parte deles não contempla a participação popular. Outro fator que compromete o desenvolvimento mais rápido desse processo é que diversos estados e municípios não criaram o conselho das cidades, que deve ser a instância articuladora da política habitacional às demais políticas urbanas, bem como espaço de gestão participativa.

O projeto de lei 7.361/06 – que estabelece as diretrizes nacionais e a política federal para o Saneamento Básico – foi aprovado também em 2006, depois de 16 anos de tramitação no

Congresso Nacional. Dentre os princípios definidos na Lei destaca-se a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico; adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários; transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; controle social; entre outros.

Apesar desse avanço, a lei é objeto de algumas críticas por parte dos movimentos social e sindical porque não faz menção ao Código de Defesa do Consumidor; contém um artigo que trata do corte por inadimplência (que dá margem a interpretações, de que o corte é permitido, bastando avisar previamente, mesmo em se tratando de consumidores de baixa renda, hospitais, escolas e instituições de internação coletiva); os instrumentos de controle social têm caráter apenas consultivo; e pela ausência de um programa de recuperação, revitalização, e fortalecimento dos operadores públicos de saneamento.

A campanha de sensibilização para elaboração dos planos diretores participativos teve como mérito, no mínimo, o levantamento da situação dos municípios. Dados do Ministério das Cidades, de novembro de 2006, indicavam que dos 1.682 municípios com obrigatoriedade de elaborar ou revisar os planos, 1.130 (67.2 %) haviam sido aprovados ou estavam em tramitação nas Câmaras Municipais; 196 (11.6%) estavam em estágio final de elaboração, com previsão de entrega em novembro de 2006; 296 (17.7 %) estavam em elaboração, mas sem previsão de conclusão e 60 (3.6 %) não haviam sido iniciados.

Em 2007, o governo federal lança o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, com o objetivo de estimular o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB e do emprego, buscando gerar aumento de renda e inclusão social. O programa é dividido

em cinco blocos: medidas de infra-estrutura (habitação, saneamento e transporte); medidas para estimular crédito e financiamento; melhoria do marco regulatório na área ambiental; desoneração tributária e medidas fiscais.

Para a área de habitação, a previsão é que o programa destine R\$ 106,3 bilhões entre 2007 e 2010, beneficiando quatro milhões de famílias com a construção de casas, aquisição de terrenos, reforma de imóveis, compra de material de construção e urbanização de assentamentos precários. Nas outras áreas, os resultados previstos são: água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infra-estrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, e ampliação/conclusão de metrô em quatro cidades.

Quando do lançamento do programa, a sociedade civil organizada, por meio do Fórum Nacional de Reforma Urbana, avaliou que se trata de uma mudança importante na agenda econômica nacional, por sair do foco apenas do controle da inflação e do déficit fiscal e apresentar investimentos públicos em algumas áreas consideradas estratégicas. Mas apontou também alguns desafios: a necessidade de criação de estruturas descentralizadas, nos estados e municípios, para promover o controle social da gestão dos recursos; colocar como prioridade a segurança da posse das moradias da população de baixa renda, em geral ameaçadas diante de investimentos e/ou projetos de grande envergadura; garantir que os recursos nas diferentes políticas setoriais sejam aplicados de forma articulada com a construção de uma nova política de desenvolvimento urbano para o País, valorizando os mecanismos e instâncias já conquistados.

Em 2007 foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3057, que propõe uma ampla revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79). Essa revisão já era mais do que necessária, pois muitos municípios estão encontrando dificuldades para licenciar novos parcelamentos

e para regulamentar e controlar o aumento dos “loteamentos fechados” ilegais, que têm causado sérios impactos.

O PL 3057 tem como princípios a função social da propriedade e do contrato; a garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; o urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística; a prevalência do interesse público sobre o interesse privado; a ocupação prioritária dos vazios urbanos; a recuperação, pelo poder público, das mais-valias urbanas decorrentes da ação do poder público; o acesso universal aos bens de uso comum do povo, em especial às praias e ilhas; a preservação do interesse público como elemento determinante na destinação dos imóveis públicos.

No entanto, como é de se esperar, há vários conflitos de interesses defendidos pelos diversos atores nesse cenário em permanente disputa que são as cidades. As principais divergências<sup>5</sup> são as seguintes: conflitos sobre o alcance da aplicação da legislação de proteção à flora em áreas urbanas e sobre a esfera governamental competente para o licenciamento ambiental dos empreendimentos; conflitos sobre as responsabilidades dos empreendedores na implantação dos empreendimentos, incluindo contrapartidas passíveis de serem exigidas pelo poder público; conflitos sobre as normas de regulação dos condomínios urbanísticos; conflitos sobre a admissibilidade ou não dos condomínios fechados; conflitos sobre a gratuidade no registro da regularização de interesse social.

Em 2009, uma iniciativa do governo federal gerou grande debate em todos os segmentos relacionados à construção civil e à luta por moradia no Brasil. Foi a apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida que pretende construir um milhão de

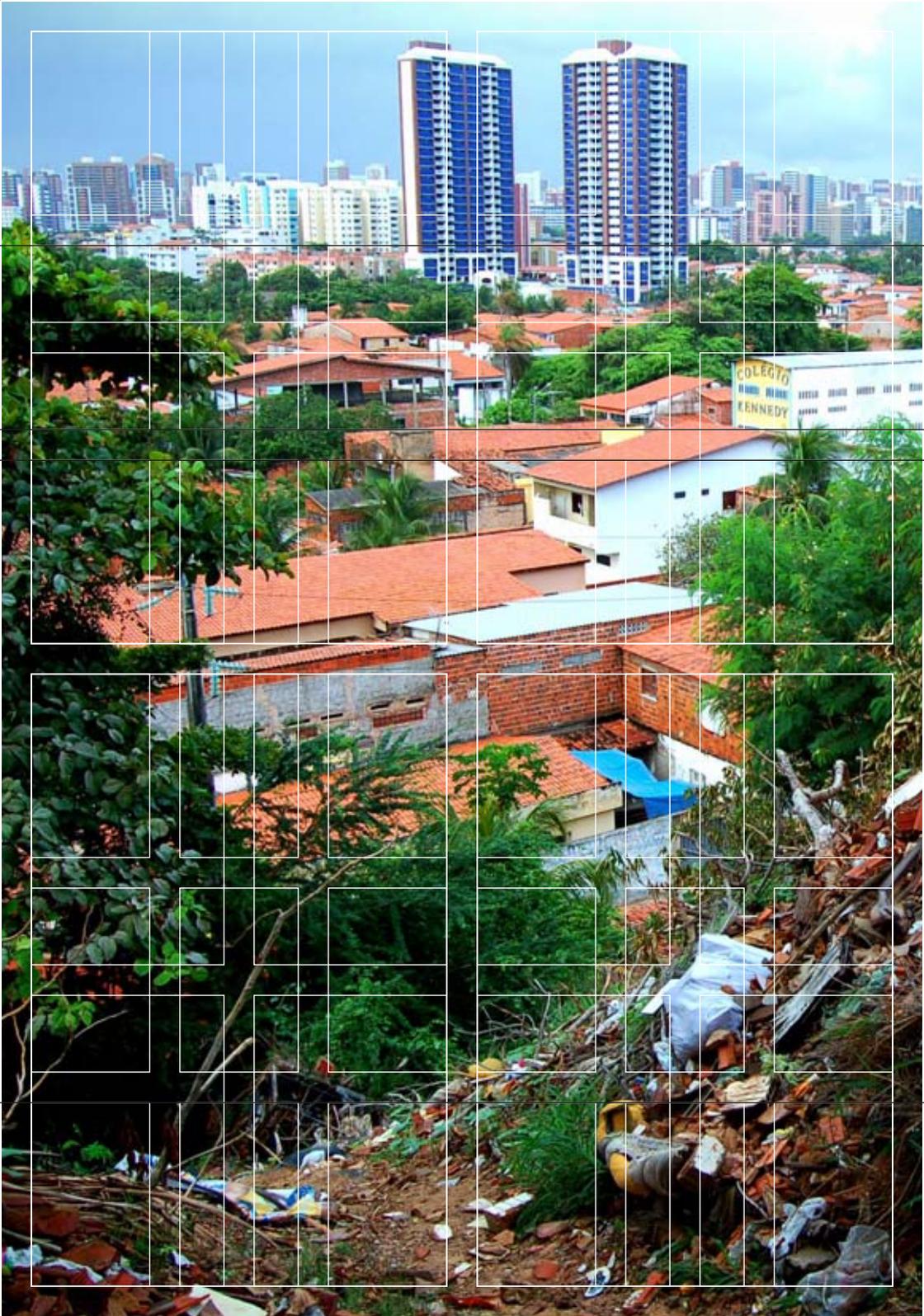
---

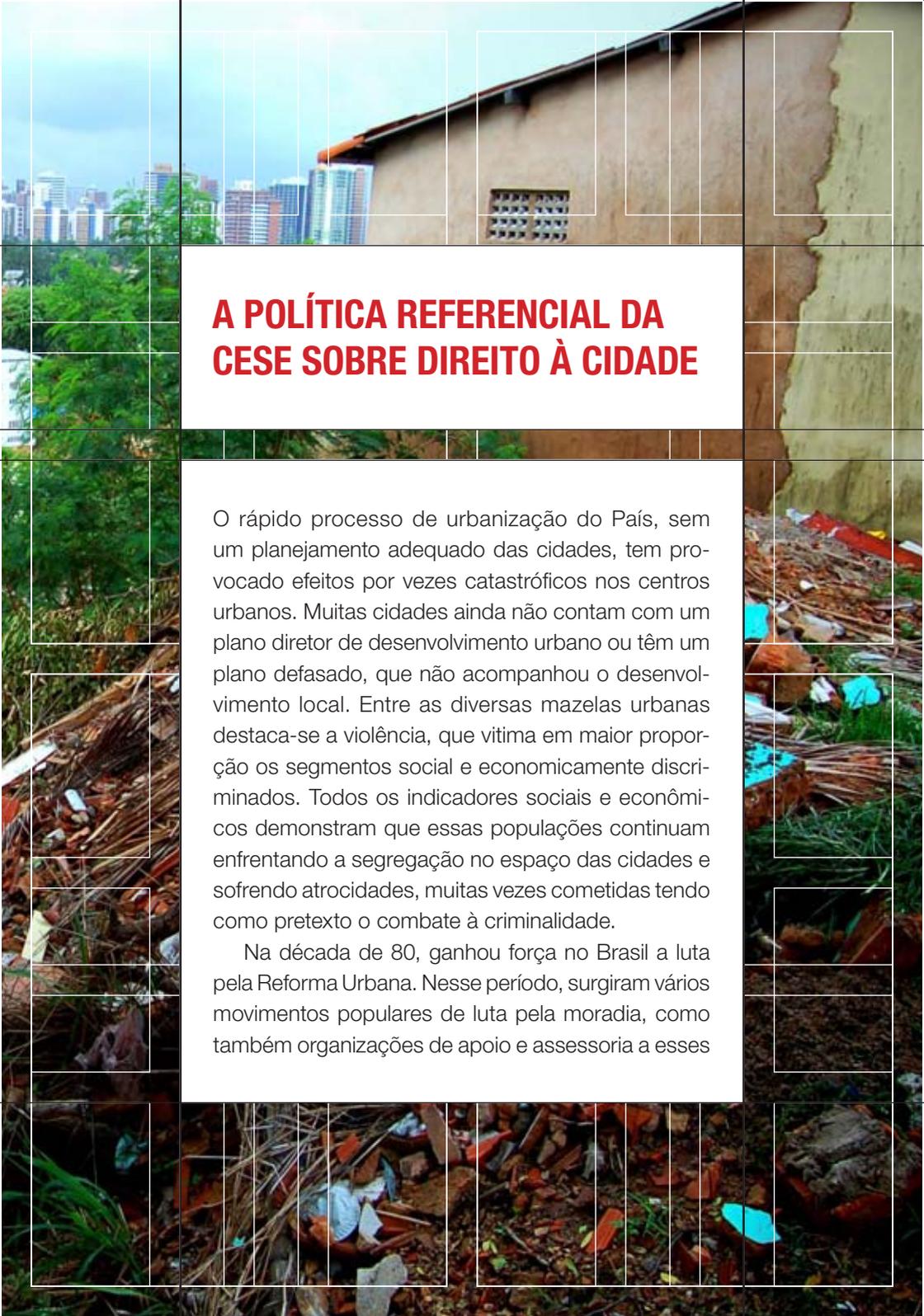
5 Araújo, Suely. Revista de Direito Ambiental 2008

moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos, em parceria com estados, municípios e iniciativa privada.

O programa tem investimento de R\$ 34 bilhões e pretende reduzir em 14% o déficit habitacional brasileiro com o atendimento por faixa de renda familiar assim distribuído: de 0 a 3 salários mínimos serão construídas 400 mil unidades habitacionais; de 3 a 4, 200 mil; de 4 a 5, 100 mil; de 5 a 6, 100 mil e de 6 a 10, 200 mil. A distribuição dessas unidades pelo País vai respeitar a composição do déficit habitacional de cada região. Merece destaque a política prevista para as famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos que receberão um aporte de R\$ 16 bilhões pela União, terão subsídio integral com isenção do seguro e isenção dos custos cartoriais para registro dos imóveis.

Apesar de representar um avanço para a faixa da população com renda até 3 salários mínimos, o Programa Minha Casa Minha Vida é visto com restrições pelo movimento da reforma urbana, por ter em seu bojo uma visão meramente econômica e quantitativa (que contabiliza as unidades habitacionais construídas e os postos de trabalho que estão sendo criados), dissociada do que estabelece o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O SNHIS prevê a relação entre fundos, planos e conselhos habitacionais nas três instâncias de governo, em articulação com as estratégias de planejamento e gestão urbanas previstas no Estatuto da Cidade.





## A POLÍTICA REFERENCIAL DA CESE SOBRE DIREITO À CIDADE

O rápido processo de urbanização do País, sem um planejamento adequado das cidades, tem provocado efeitos por vezes catastróficos nos centros urbanos. Muitas cidades ainda não contam com um plano diretor de desenvolvimento urbano ou têm um plano defasado, que não acompanhou o desenvolvimento local. Entre as diversas mazelas urbanas destaca-se a violência, que vitima em maior proporção os segmentos social e economicamente discriminados. Todos os indicadores sociais e econômicos demonstram que essas populações continuam enfrentando a segregação no espaço das cidades e sofrendo atrocidades, muitas vezes cometidas tendo como pretexto o combate à criminalidade.

Na década de 80, ganhou força no Brasil a luta pela Reforma Urbana. Nesse período, surgiram vários movimentos populares de luta pela moradia, como também organizações de apoio e assessoria a esses

movimentos. Em 1987, essas organizações, juntamente com acadêmicos e entidades profissionais e ONGS, passaram a se reunir em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana e, a partir dessa mobilização, foi formulada e apresentada a Emenda de Iniciativa Popular sobre Reforma Urbana, que inseriu pela primeira vez na Constituição Federal um capítulo referente à política urbana.

Essa proposta consolidou-se, em 2001, na Lei Federal de Desenvolvimento Urbano ou Estatuto da Cidade, atualmente em vigor, cuja aprovação representou grande conquista popular ao introduzir a obrigatoriedade da função social da cidade e da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade, sendo reconhecida a sua importância como instrumento de exigibilidade de direitos. A função social da cidade e da propriedade já vem garantida desde a Constituição Federal de 1988, e foi reforçada pelo Estatuto da Cidade; mas cabe aos Planos Diretores a definição de função social / vazios urbanos em cada município.

Ao lado do agravamento dos problemas urbanos, verifica-se o crescimento das lutas por direitos, o surgimento de novos atores no campo popular, uma postura mais ativa dos movimentos sociais na formulação e fiscalização da execução de políticas públicas. Esse processo de amadurecimento dos movimentos tem sido acompanhado também por uma ampliação do termo Direito à Moradia, da luta pela melhoria da qualidade de vida nas cidades, passando a englobar infra-estrutura e outras políticas urbanas correlatas.

Ao mesmo tempo, com a eleição dos governos de “esquerda” em todos os níveis, há um arrefecimento do necessário embate na disputa por um modelo de cidade. As atividades de pressão, de massa, de luta nas ruas, são substituídas em grande parte por negociações por meio dos conselhos ou nos gabinetes.

Nesse cenário, a partir da experiência dos Fóruns Sociais Mundiais, foi elaborada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que vem sendo utilizada por organizações da sociedade civil de

diversos países como instrumento de luta pelo reconhecimento desse direito no âmbito dos Direitos Humanos.

O tradicional foco no melhoramento das condições de vida das pessoas centrado na habitação e nos bairros se amplia ao enfocar a qualidade de vida na cidade, como forma de beneficiar a população que vive nas cidades ou em regiões de acelerado processo de urbanização, onde se expressam intensos contrastes, desigualdades, explorações, concentração de poder e exclusão social. Isso implica enfatizar uma nova maneira de defesa, promoção e garantia dos direitos humanos, por meio de distintas formas de participação democrática e pelo cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

É necessário ressaltar que esse enfoque mais amplo tem sido adotado em várias partes do mundo por movimentos de vanguarda, que têm o desafio de disseminar a visão de direito à cidade para outros atores do campo popular – especialmente de cidades pequenas e médias – e para os governos, no sentido de cobrar seu compromisso com os preceitos da Carta Mundial do Direito à Cidade.

O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e prevê direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação na gestão das cidades, além de direitos relacionados ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades. Nesse sentido, o Direito à Cidade não se restringe à urbis como espaço geográfico. Ele contempla uma gama de direitos, tais como: acesso e administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos; água; transporte público e mobilidade urbana; moradia; trabalho; e meio ambiente propício à vida. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação da herança histórica e cultural.<sup>6</sup>

---

6 Trecho adaptado da Carta Mundial do Direito à Cidade.

O Direito à Cidade tem como premissas:

### **Função social da cidade e da propriedade**

entendida como a utilização dos espaços e bens públicos e privados da cidade e dos cidadãos e cidadãs, priorizando os interesses social, cultural e ambiental;

### **Gestão democrática da cidade**

ou seja, o direito de todas as pessoas participarem, de forma representativa e direta, nos processos de elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas e do orçamento municipal nas cidades, visando a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares;

### **Igualdade, não-discriminação**

a garantia do direito à cidade para todas as pessoas que habitem, de forma permanente ou transitória, as cidades, sem nenhuma discriminação em relação a idade, gênero, orientação sexual, idioma, religião, opinião, origem étnico-racial ou social, nível de renda, cidadania ou situação migratória;

### **Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis**

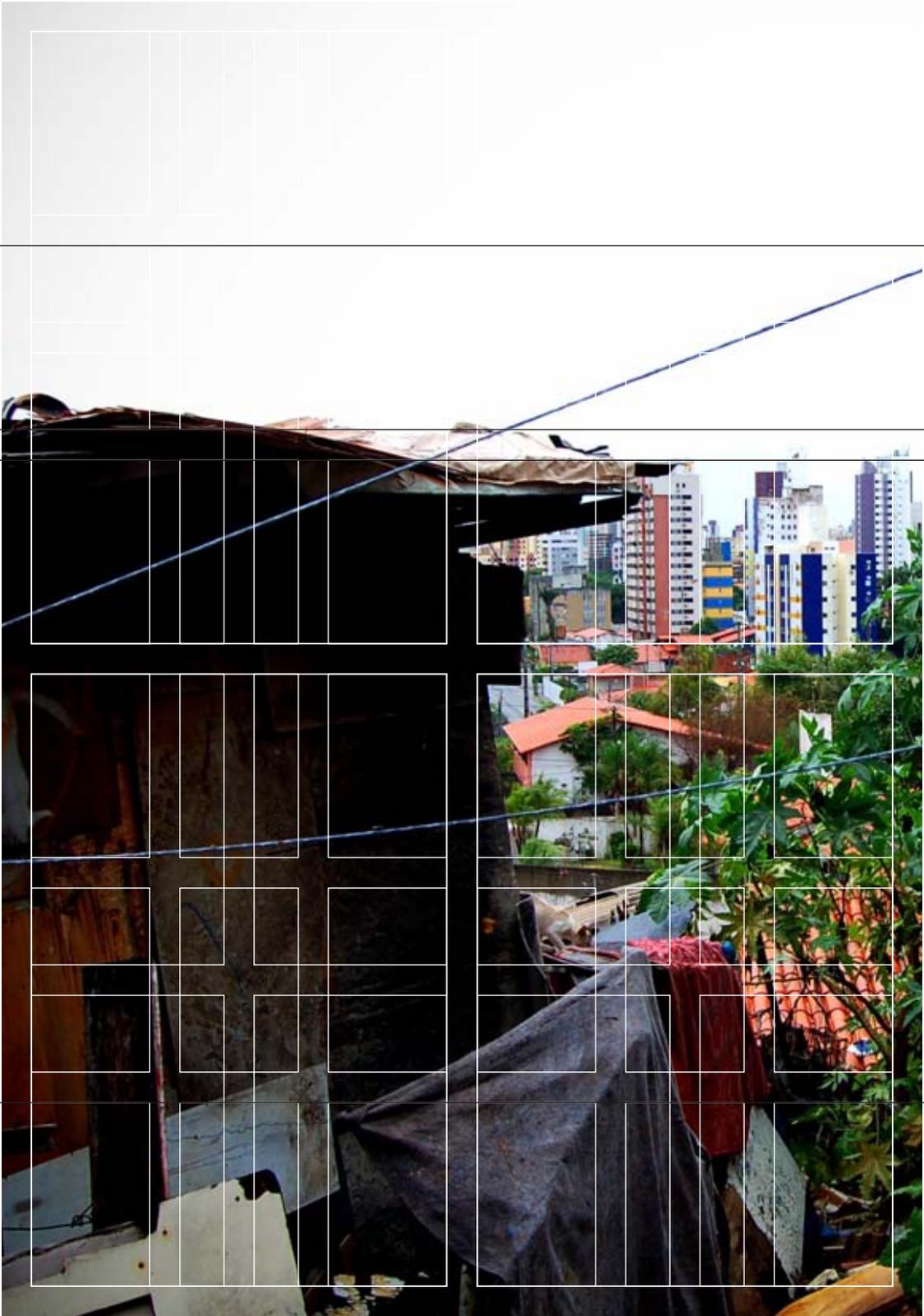
as cidades devem suprimir os obstáculos de ordem política, econômica, social e físico-ambiental que limitam a liberdade dos cidadãos e cidadãs e que impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana;

### **Compromisso social do setor privado**

as cidades devem promover a participação dos agentes econômicos do setor privado em programas sociais e empreendimentos econômicos com a finalidade de desenvolver a

solidariedade e a plena igualdade entre os habitantes; promoção das condições políticas e programas que **impulsionem a economia solidária**.

A atuação da CESE no âmbito do apoio a projetos reforça iniciativas de elaboração e fiscalização de políticas públicas urbanas; de formação e capacitação nos temas relacionados a essa área, e de potencialização da participação de lideranças populares em conselhos de gestão; de geração de trabalho e renda; que contribuam para a construção de uma cultura de paz; que visem superar a violência doméstica; de cultura popular, especialmente ações desenvolvidas pela juventude; que tenham como enfoque a dimensão ambiental; que contribuam para superar a marginalização que afeta, principalmente, as populações negra e indígena; que contribuam para a discussão das relações de gênero nas cidades; que contribuam para a promoção de acessibilidade para pessoas com deficiência e outras com mobilidade reduzida. No que se refere ao diálogo e articulação, a CESE tem participado de momentos estratégicos do Fórum Nacional de Reforma Urbana e estimulado iniciativas de articulação entre os diversos segmentos que atuam na defesa do Direito à Cidade.



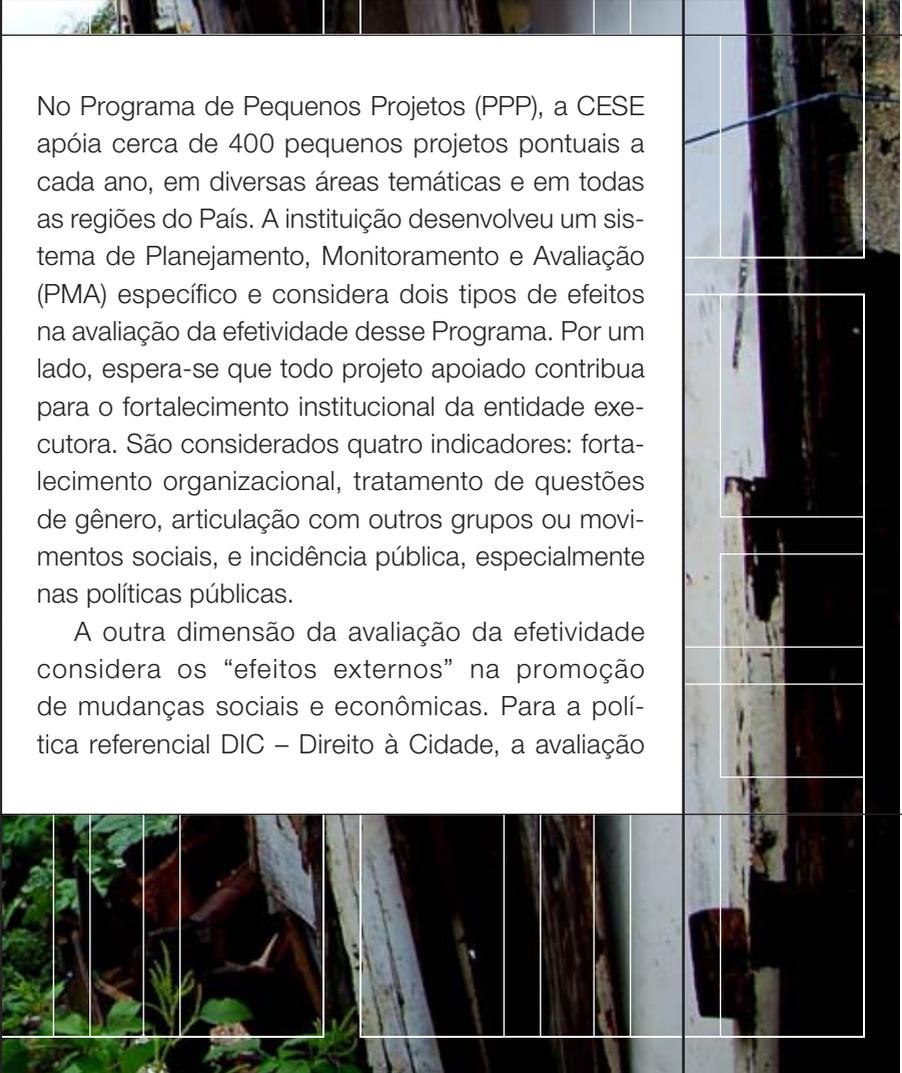


## **SOBRE A AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE**



No Programa de Pequenos Projetos (PPP), a CESE apóia cerca de 400 pequenos projetos pontuais a cada ano, em diversas áreas temáticas e em todas as regiões do País. A instituição desenvolveu um sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (PMA) específico e considera dois tipos de efeitos na avaliação da efetividade desse Programa. Por um lado, espera-se que todo projeto apoiado contribua para o fortalecimento institucional da entidade executora. São considerados quatro indicadores: fortalecimento organizacional, tratamento de questões de gênero, articulação com outros grupos ou movimentos sociais, e incidência pública, especialmente nas políticas públicas.

A outra dimensão da avaliação da efetividade considera os “efeitos externos” na promoção de mudanças sociais e econômicas. Para a política referencial DIC – Direito à Cidade, a avaliação



procurou identificar efeitos na promoção do **acesso à moradia** como uma questão central na afirmação do Direito à Cidade. Foi levantada uma amostra de projetos relacionados a esse tema que compreende 15 projetos apoiados entre 2004 e 2006 com 12 entidades executoras.

Quatro regiões do País (Nordeste, Norte, Sudeste e Sul) têm, cada uma, pelo menos três projetos na amostra; e há um projeto nacional. A CESE apoiou poucos projetos da região Centro-Oeste nesses anos e nenhum deles entrou na amostra. Em termos de conteúdo, os projetos visam, principalmente, o fortalecimento dos grupos locais e das redes e a dinamização de suas reivindicações políticas, sendo que intervenções mais diretas, como cooperativas de construção, estão fora das possibilidades de apoio da CESE.

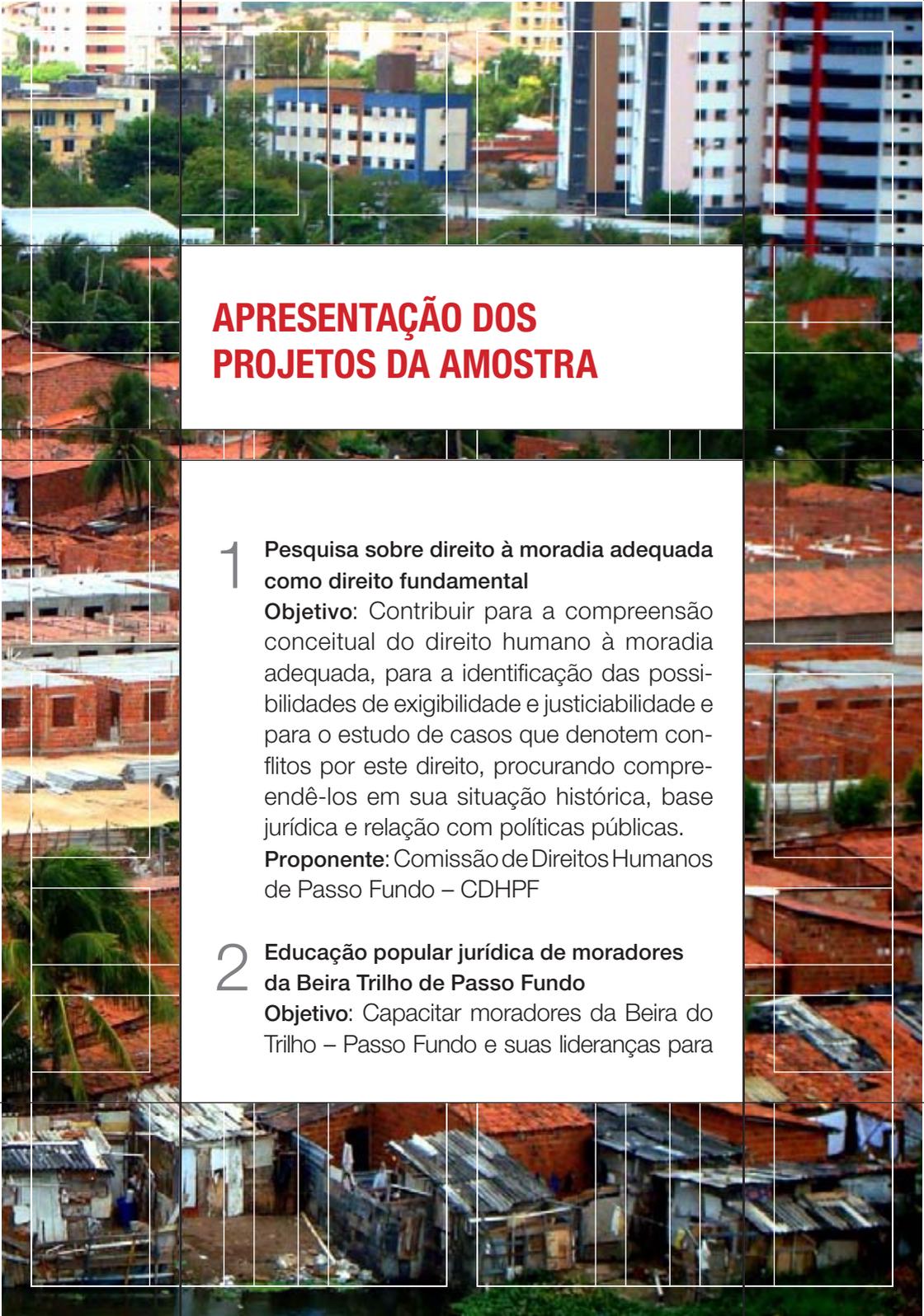


Aqui, cabem alguns destaques: fazem parte da amostra quatro projetos relacionados com a Missão da ONU sobre Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana, contemplando a apresentação de denúncias e demandas, em três casos para o Relator Nacional e em outro, em Salvador, diretamente para o Relator da ONU. Três organizações tiveram, cada uma, dois projetos na amostra, permitindo uma visão mais ampla dos efeitos obtidos.

Cada assessor/a da equipe avaliadora assumiu os contatos com algumas das 12 entidades para averiguar efeitos, sejam ganhos políticos que podiam ser atribuídos ao projeto – pelo menos parcialmente – sejam avanços nas capacidades das entidades executoras ou dos grupos locais por elas apoiados. Neste processo, dez entidades foram visitadas; as outras duas foram consultadas de outro modo.







## APRESENTAÇÃO DOS PROJETOS DA AMOSTRA

### 1 Pesquisa sobre direito à moradia adequada como direito fundamental

**Objetivo:** Contribuir para a compreensão conceitual do direito humano à moradia adequada, para a identificação das possibilidades de exigibilidade e justiciabilidade e para o estudo de casos que denotem conflitos por este direito, procurando compreendê-los em sua situação histórica, base jurídica e relação com políticas públicas.

**Proponente:** Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo – CDHPF

### 2 Educação popular jurídica de moradores da Beira Trilho de Passo Fundo

**Objetivo:** Capacitar moradores da Beira do Trilho – Passo Fundo e suas lideranças para

a compreensão do direito humano à moradia adequada, a partir da sua realidade, a fim de criar condições para o desenvolvimento de um processo organizativo permanente para levar adiante as suas lutas por moradia digna.  
Proponente: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo – CDHPF

### 3 Programa de Capacitação Popular: direito à moradia e prevenção de despejos

**Objetivo:** Capacitar e qualificar a ação propositiva de moradores, comunidades de baixa renda e seus representantes para incidir nos processos de formulação de políticas públicas de moradia e na utilização concreta dos instrumentos de acesso à terra e regularização fundiária, através da discussão e proposição de medidas práticas e de ações legais que podem ser utilizadas para prevenir e remediar despejos forçados e facilitar o acesso à justiça.

**Proponente:** Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos – COHRE

### 4 Projeto Abrigando a Cidadania

**Objetivo:** Promover a socialização a apropriação de conhecimentos, legislação, técnicas e procedimentos que compõem os processos de regularização fundiária das áreas ocupadas por populações de baixa renda para fins de moradia, capacitando moradores e suas lideranças para atuação nas suas comunidades e perante o poder público no processo de implementação do direito à moradia.

**Proponente:** Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos – COHRE

## **5 Continuidade do apoio à formação e mobilização dos Sem-teto de Tocantins**

**Objetivo:** Dar continuidade às ações de formação e mobilização dos trabalhadores sem-teto do Tocantins para contribuir com o desenvolvimento da sua consciência político-organizativa, elevar seu nível de organização para a conquista de moradias definitivas e criar condições de sustentabilidade dos assentados através de projetos de geração de renda, educação, meio ambiente, cultura e lazer.

**Proponente:** Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM

## **6 I Encontro Estadual de Troca de Experiências de Projetos de Moradia Popular de Tocantins**

**Objetivo:** Compartilhar as experiências dos projetos que estão em execução; fortalecer o movimento social urbano de Tocantins, para que haja maior controle social; melhorar a qualidade dos projetos de moradia popular; capacitar dirigentes para contribuir com a formação de base; aprofundar o debate sobre a importância da participação das mulheres na conquista e na construção de projetos de moradia popular de Tocantins.

**Proponente:** Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM

## **7 Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana**

**Objetivo:** Viabilizar a visita a Fortaleza da Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana, para receber denúncias e investigar situação de violação

desses direitos; diagnosticar e analisar os danos provocados e/ou intensificados pela falta de políticas públicas no campo do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana; recomendar e encaminhar aos governos e às organizações da sociedade civil uma ação no sentido de garantir às comunidades condições dignas de moradia.

**Proponente:** Núcleo de Habitação e Meio Ambiente – NUHAB

## 8 Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana

**Objetivo:** Denunciar a violação do direito humano à moradia adequada pela Prefeitura de João Pessoa, que desrespeita padrões construtivos previstos na legislação urbana, pondo em risco a vida dos moradores de favelas e condomínios populares; denunciar o Ministério Público que não encaminhou a denúncia do Fórum Estadual de Reforma Urbana; conquistar instrumentos legais para impedir a continuidade desse tipo de política de habitação; encaminhar processos de punição para os responsáveis por essas violações aos direitos humanos e desrespeito à legislação urbana do Plano Diretor de João Pessoa; conquistar a melhoria das habitações; reforçar a luta do FERURB pela implementação de políticas públicas de qualidade.

**Proponente:** Sociedade de Assessoria aos Movimentos Populares – SAMOPS

## 9 Missão da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana

**Objetivo:** Averiguar e discutir a situação do direito à moradia e à terra urbana de famílias de baixa renda,

habitantes de ocupações de terras públicas e privadas no município de Porto Velho-RO.

**Proponente:** Centro de Educação e Assessoria Popular – CEAP

## 10 **Audiência de Movimentos de Moradia de Salvador e RMS com Relator da ONU**

**Objetivo:** Mobilizar o maior número possível de comunidades para estar presente à programação prevista para a visita do Relator da ONU pelo Direito a Moradia a Salvador.

**Proponente:** União por Moradia Popular – UNMP-BA

## 11 **I Congresso das Associações Habitacionais do Barreiro**

**Objetivo:** Reunir lideranças das associações habitacionais e núcleos de luta por moradia popular para discutir a elaboração e implementação de políticas nas áreas de saneamento ambiental, habitação, transporte e mobilidade urbana, gestão territorial urbana e controle social; discutir temas como geração de trabalho e renda; orçamento participativo da habitação; autogestão e processo de articulação e participação junto às administrações regionais do poder público.

**Proponente:** Associação Pró-Habitar Vale do Jatobá – ASPHAV

## 12 **Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana**

**Objetivo:** Articular entidades urbanas de âmbito nacional, regional e local, para debater a proposta do

FNRU para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como diretrizes e estratégias para a II Conferência Nacional das Cidades; debater a questão urbana, incorporando as temáticas juventude, gênero, raça e meio ambiente; fortalecer e mobilizar fóruns regionais para atuarem de forma coletiva e articulada na luta pela reformar urbana junto ao FNRU.

**Proponente:** Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU

## 13 Cidade para Todos, Direitos Iguais

**Objetivo:** Discutir com as comunidades ameaçadas de despejo pela instalação do Pólo Siderúrgico de São Luís a questão da sua permanência no local de origem, buscando alternativas que possam interferir na sua realidade; mobilizar a sociedade e sensibilizá-la para os riscos de uma possível implantação do Pólo Siderúrgico na Ilha.

**Proponente:** União Por Moradia Popular – UNMP-MA

## 14 I Seminário de Formação em Engenharia e Arquitetura Públicas do Movimento Popular

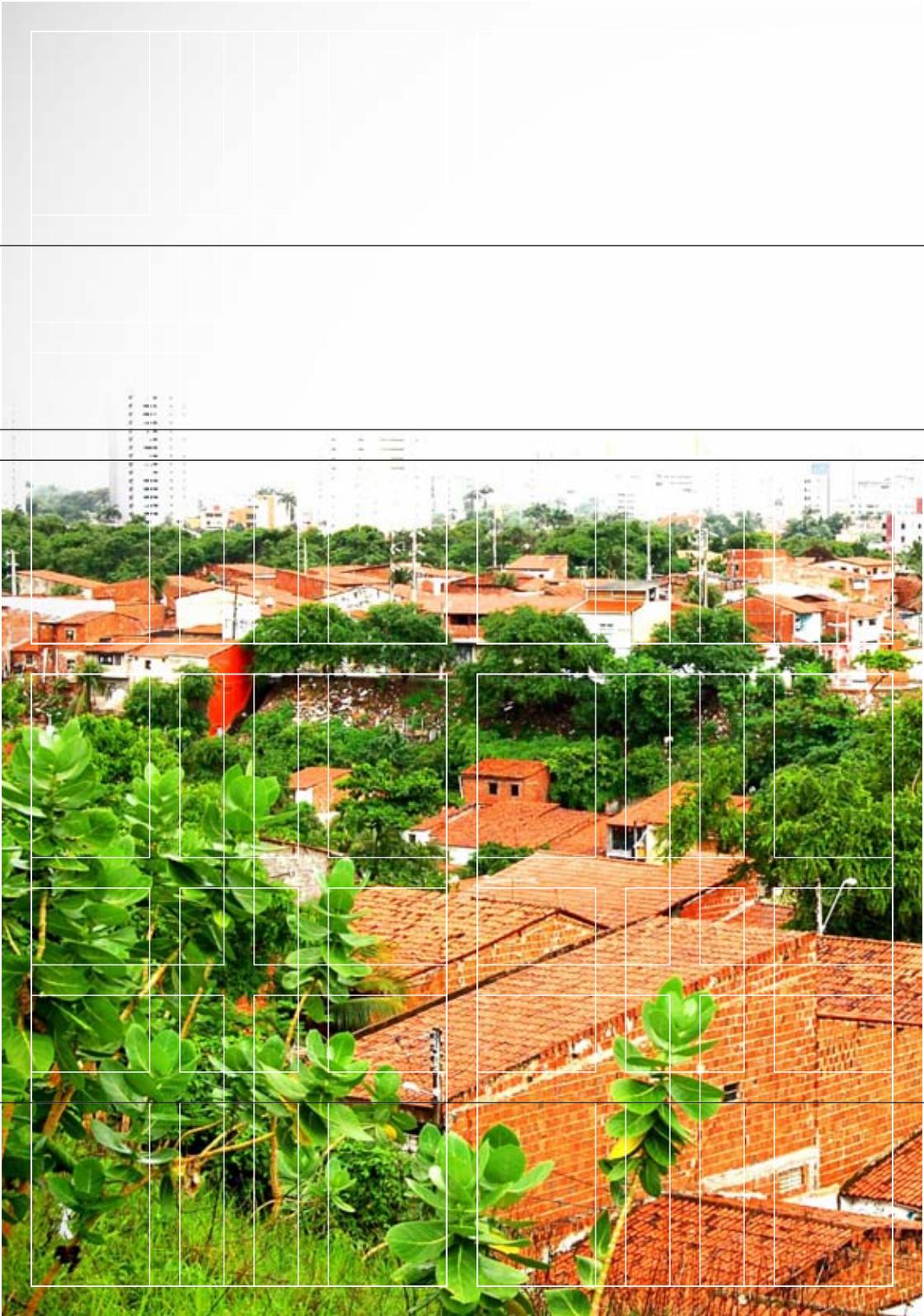
**Objetivo:** Capacitar lideranças que atuam nos movimentos sociais por políticas de habitação, para lutar pela implementação concreta de ações práticas de prevenção asseguradas na Lei 8758/04, universalizando o acesso da população aos serviços de arquitetura e engenharia públicas.

**Proponente:** Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB – Belo Horizonte

## 15 Cortiços em São Paulo: Legislação de Proteção à Moradia e Soluções Viáveis

**Objetivo:** Divulgar o texto elaborado pelo Fórum de Estudos sobre Atuações em Cortiços, sobre a luta pela produção de pequenos empreendimentos que assegurem a fixação dos moradores de cortiços nos locais em que estão estabelecidos; registrar a importância da luta organizada e todo o processo para assegurar esta conquista; destacar legislações que tratam de direitos dos encortiçados; fornecer subsídios para lideranças populares, entidades sociais, órgãos públicos e universidades que lidam com políticas públicas de intervenção em cortiços; aumentar o interesse pela questão dos cortiços e a apropriação da história da luta pelos encortiçados e movimentos.

**Proponente:** Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos – CGGDH



## CONSTATAÇÃO DE EFEITOS OBTIDOS

A análise de efeitos obtidos foi baseada em quatro categorias:

1. Avanços na garantia do direito à moradia: a criação ou reativação de instâncias governamentais; a adoção de novas políticas públicas ou de mudanças em políticas existentes, ou recomendações oficiais nesse sentido; a implementação (embora parcial) de algumas dessas políticas, fiscalizada pelos movimentos populares;
2. Formação/capacitação técnica, que inclui formação em questões de direito, além de aspectos de arquitetura e engenharia, mas não o tipo de capacitação que corresponde especificamente ao fortalecimento institucional;
3. Educação, conscientização e mobilização sobre o direito à moradia ou, mais amplamente, sobre o Direito à Cidade;

4. Fortalecimento institucional (FI), inclusive a criação ou fortalecimento das articulações e a abertura de novas alianças. Aqui estão incluídos não só o FI do grupo executor, como também o FI de comunidades e outros grupos locais atingidos pelo projeto.





## Avanços na garantia do direito à moradia

Os quatro projetos relacionados com a Missão da ONU tiveram efeitos políticos significativos.

Em Fortaleza (Projeto 11943), o NUHAB elaborou um dossiê denunciando o projeto Costa Oeste, do Governo do Estado, que, juntamente com o relatório da visita do relator da ONU, serviu como instrumento de pressão para a apresentação de uma alternativa pela Prefeitura de Fortaleza ao questionado projeto Costa Oeste. Esse projeto previa a construção de duas pistas, ciclovia, calçada e equipamentos comunitários e, pelo discurso oficial do governo do estado, promotor da obra, resgataria a comunidade do litoral oeste de Fortaleza, “integrando-a ao contexto urbanístico e social da cidade e contribuindo para seu desenvolvimento sócio-econômico”. Na prática, isso significava a remoção de 2.400 famílias, moradoras do bairro Pirambu.

A pressão do movimento popular conseguiu que várias comunidades ameaçadas pela especulação imobiliária fossem reconhecidas no Plano Diretor da cidade como ZEIS (zonas especiais de interesse social): Pirambu, Serviluz, Pici, Praia do Futuro etc. Resta a prefeitura fazer

valer este reconhecimento. Foi também importante a criação do Conselho Municipal de Habitação Popular, o COMHAP, no ano de 2007, que conta com a representação de várias entidades que compõem o NUHAB.

Outro avanço foi o fortalecimento da relação com a Defensoria Pública que conta hoje com os núcleos de habitação e de ações coletivas.

É importante mencionar que o NUHAB realiza anualmente uma visita de monitoramento às áreas de risco de Fortaleza. É um momento importante, em que conseguem grande visibilidade na imprensa e que tem servido para cobrar a responsabilidade da prefeitura. Ultimamente, também têm optado por aliar a visita a uma audiência pública na Câmara de Vereadores, oportunidade em que levam pessoas das áreas de risco pra falar com os parlamentares e representantes da prefeitura.

Em João Pessoa (Projeto 12008), a Missão verificou as denúncias encaminhadas pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERURB) sobre as condições precárias dos conjuntos habitacionais do programa municipal “É pra Morar”, constatando o desrespeito às normas técnicas, a falta de saneamento básico e a ausência de segurança de posse. O FERURB também denunciou a omissão do Ministério Público Estadual. As recomendações da Missão tiveram desdobramentos, listados a seguir.

- O Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA designou uma comissão para vistoriar os condomínios, constatando desgaste nas fundações dos prédios resultante de má qualidade dos materiais e da mão de obra.
- A Prefeitura iniciou as reformas do condomínio Amizade.
- Foi substituído o Curador da Cidadania do Ministério Público Estadual, que não deu prosseguimento e dificultou a investigação da denúncia do FERURB.

- A Secretaria de Promoção Social da Prefeitura firmou um acordo com representantes do FERURB e moradores dos condomínios, com encaminhamentos concretos como a instalação de serviço de esgoto.
- A Caixa Econômica Federal passou a ser mais rigorosa na análise e acompanhamento dos projetos enviados pelas construtoras para garantir boa qualidade nas construções.
- A prefeitura adquiriu um terreno para construção de moradias para as 220 famílias do Assentamento Jorge Luís, vivendo desde 2002 em condições precárias.

Em Porto Velho (Projeto 12088), foi criada a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, cuja titular fazia parte do Fórum pelo Plano Diretor que articulou a visita do relator. Essa secretaria criou um programa de regularização e contemplou um dos bairros visitados. Uma das recomendações da Missão foi instituir o Plano Diretor, que foi aprovado, incluindo diversos instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, como ZEIS (zonas especiais de interesse social), gestão democrática e IPTU (imposto predial e territorial urbano) progressivo. Ainda hoje podem ser verificados efeitos da visita, como a construção de conjuntos habitacionais para famílias em áreas de risco, sem remoção para outros bairros.

Em Salvador (Projeto 12130), a Missão gerou abertura na administração que levou a uma gestão municipal de habitação mais aberta ao diálogo. A visita levantou na agenda política o tema da moradia no Centro Histórico e uma das recomendações do relator foi suspender a remoção das famílias: as negociações foram retomadas. No âmbito nacional, a visita abriu caminho para a criação da política de mediação de conflitos; foi criado um núcleo de mediação na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado. Outra recomendação do relator para a administração municipal foi instituir o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. A revisão

aconteceu, mas com resultados decepcionantes; o único avanço é no âmbito da gestão da cidade, com a previsão de criação de conselhos e conferências.

No Projeto 13721 com comunidades ameaçadas de despejo pela instalação do Pólo Siderúrgico de São Luis, Maranhão, o movimento popular, por meio do Fórum Reaja São Luís, forçou a prefeitura a abrir a discussão do Plano Diretor, com a questão do Pólo sendo tratada nesse âmbito e não isoladamente. Como resultado, foi suspensa a implantação do Pólo na Ilha, inclusive com o compromisso público do governador de implantá-lo em outro município do estado. Foi criado o Núcleo de Habitação na Defensoria Pública que tem conseguido evitar despejos em ocupações na cidade.

Nos projetos 11200 e 13647 em Passo Fundo, em relação ao drama vivido pelos moradores da Beira Trilho, a Comissão de Direitos Humanos (CDHPF) conseguiu uma audiência pública com o Ministério das Cidades, a constituição de um Grupo de Trabalho junto à Prefeitura e, por fim, a decisão de redefinir parcialmente o traçado da linha férrea.

Após o lançamento do livro sobre cortiços em São Paulo (Projeto 13788), em junho de 2006, os atores sociais envolvidos no processo (Ongs, Pastoral da Moradia, movimentos de moradia e Procuradoria Geral do Estado – PGE)<sup>7</sup>, propuseram a organização da 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna, com objetivo de mobilizar comunidades e movimentos de moradia para buscarem soluções para os problemas que enfrentam e iniciarem ações judiciais. A Defensoria Pública, como compromisso com a luta pela moradia digna e o direito à cidade, criou, em fevereiro de 2007, o Núcleo de Habitação e Urbanismo que tem sido referência importante para a população que vive precariamente, representando

---

7 No final de 2006, com a implantação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 87 procuradores da PGE migraram para a Defensoria Pública.

uma mudança de mentalidade em comparação com a postura dos doutrinadores jurídicos tradicionais e atuando em parceria com Organizações da Sociedade Civil.

Como parte de seu trabalho em Porto Alegre (Projetos 11618 e 13141) o COHRE acompanhou o inquérito civil que tramita no Ministério Público estadual em relação a processos de algumas comunidades por regularização fundiária. O Ministério das Cidades aprovou financiamento para prestar assessoria jurídica.

Os apoios ao MNLM em Tocantins (Projeto 12091 – que deu continuidade a um projeto de formação de 2002 – e Projeto 14458) visavam mais a formação e mobilização que efeitos políticos diretos. No entanto, a entidade cita um número impressionante de projetos governamentais de moradia popular, em Palmas e várias cidades do interior, que parecem evidenciar a capacidade do MNLM para conseguir compromissos públicos e zelar pela concretização dos mesmos.

A proposta de política nacional de habitação, aprovada pelo Conselho das Cidades, incorporou as propostas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, garantindo a criação de dois subsistemas, um de mercado e outro de habitação popular, voltado para população com renda até 05 salários mínimos.

Senado Federal aprovou o projeto de lei que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, depois de 13 anos de tramitação, como resultado das ações de pressão política do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Entidades e organizações que compõem o FNRU impulsionam processos participativos de plano diretor em todo o Brasil.

A proposta da política nacional de saneamento ambiental, incorporando as propostas da Frente Nacional de Saneamento e do Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi aprovada no Conselho das Cidades e encaminhada para o Congresso.



## Formação técnica

Os projetos do COHRE em Porto Alegre enfocaram diretamente a formação, procurando fortalecer a habilidade das comunidades de baixa renda em assentamentos informais para utilizar instrumentos nacionais e internacionais em suas estratégias pelo direito à moradia; e um dos dois projetos visou a formação de formadores. Trata-se de um processo lento, dada a complexidade das ferramentas e legislação e a descontinuidade administrativa; o que justifica a relativa permanência dos públicos destinatários.

Os projetos em Tocantins contribuíram para uma maior compreensão dos fundamentos municipais – estatuto da cidade, plano diretor, código de posturas – e questões ambientais.

O Projeto 13721 com as comunidades ameaçadas em São Luis, embora principalmente visando conscientização e mobilização, teve também efeitos na formação, através de audiências públicas nas comunidades ameaçadas e cursos de capacitação de lideranças, com apoio do Ministério das Cidades.



Para o NUHAB, o apoio para participação em seminários pelo Brasil tem contribuído para uma maior qualificação técnica de sua intervenção. No caso do CEARAH Periferia, uma das organizações que compõem a rede NUHAB, isso se reflete diretamente no espaço de formação da Escola de Planejamento Urbano e Pesquisa Popular.



## Educação, conscientização e mobilização

O projeto relacionado com a Missão da ONU em Fortaleza mobilizou pessoas nas comunidades para “brigar com o poder público”, segundo organizações que compõem o NUHAB. Uma das comunidades era resistente à realização da visita por não acreditar na sua efetividade. Ao final, moradores das duas comunidades visitadas pelo relator tomaram consciência da falta de moradia digna. Temas como gênero e situação de crianças e adolescentes passaram a ser discutidos e houve envolvimento com o Grito dos Excluídos.

O fato do NUHAB ter decidido “levantar a bandeira” das ZEIS em Fortaleza, usando como piloto o Pirambu / Terra Prometida – que se articula com o projeto de regularização apoiado pelo PAE – chamou a atenção para o tema na cidade e fez com que várias comunidades reivindicassem isso nas audiências do Plano Diretor.

O projeto relacionado com a Missão da ONU em João Pessoa ampliou a mobilização social sobre a moradia, particularmente em torno da demanda de reforma dos condomínios.

Os projetos em Tocantins mostram grandes avanços na mobilização em torno do Direito à Cidade, especialmente nas cidades de Palmas, Araguaína e Araguatins, com a

criação de um coletivo da reforma urbana em cada cidade para facilitar a organização e a mobilização das bases e também o envolvimento de diversos parceiros, contribuindo para os ganhos concretos mencionados acima.

Os projetos em Passo Fundo contribuíram para a elevação da consciência crítica e ativismo dos moradores e promoveram mudanças na opinião pública da cidade, repercussão relacionada com a presença forte da Comissão de Direitos Humanos e com o fato de ser uma cidade de porte médio onde a incidência é mais perceptível. O destaque foi a mobilização de diferentes atores sociais sobre a situação dos moradores da Beira Trilho.

O projeto com cortiços de São Paulo teve efeitos na conscientização dos moradores. O mesmo foi o caso, notavelmente, com as comunidades ameaçadas de despejo pelo Pólo Siderúrgico de São Luis.

O Congresso das Associações Habitacionais do Barreiro (Projeto 13270) contribuiu para a retomada das plenárias do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) de Belo Horizonte. Uma campanha foi gerada a partir (inclusive) da realização do Congresso, com o lema “300 não dá, 2.000 para começar”, desafiando a boa reputação das políticas habitacionais em Belo Horizonte; provocou a participação de milhares de sem casa nas plenárias do OPH. O Congresso desdobrou-se, ainda, na realização de uma jornada de formação, realizada pelo recém formado Fórum de Luta pela Moradia do Barreiro em parceria com as Brigadas Populares, com atividades descentralizadas nas comunidades.

O projeto do Fórum Nacional de Reforma Urbana teve os seguintes efeitos:

- A Carta Mundial pelo Direito à Cidade foi difundida para um amplo leque de atores sociais e políticos, recebendo diversas adesões internacionais e nacionais. A Carta vem sendo debatida em diversos fóruns internacionais, aprofundando-se

o debate sobre a necessidade do reconhecimento do direito à cidade como um direito humano (coletivo) fundamental.

- Cinco mil cartilhas sobre o Plano Diretor Participativo (PDP), 5000 cartilhas sobre Segurança na Posse, produzidas no âmbito do FNRU, 5000 jornais sobre a Marcha da Reforma Urbana são distribuídos para 13 fóruns regionais de reforma urbana, qualificando a atuação de lideranças e técnicos na elaboração dos PDP, qualificando lideranças para a utilização dos instrumentos de regularização fundiária e difundindo a plataforma da reforma urbana e do direito à cidade.
- Cinco mil pessoas, de 20 estados, a Brasília para a Marcha Nacional da Reforma Urbana, pressionando por mais recursos para as políticas urbanas e por uma pauta de reforma urbana no País.
- Nove pessoas saem às ruas, em passeata, em Atos Estaduais pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, em 13 cidades, exigindo o direito à cidade.
- A Marcha Nacional da Reforma Urbana pelo Direito à Cidade provocou a organização e reorganização de diversos fóruns regionais em todo o Brasil, incluindo o fórum estadual de reforma urbana do Rio de Janeiro, o fórum mineiro, o da região sul, de Rondônia e de Goiânia.
- Seiscentas pessoas saem em Escola de Samba, pelo Direito à Cidade, nas ruas de Porto Alegre, no Fórum Social Mundial, cantando o samba sobre o direito à moradia, composto especialmente para a data.
- Cem lideranças participam da oficina para a construção de uma agenda feminista para a II Conferência Nacional das Cidades, discutindo propostas para a política urbana que incorporam o recorte de gênero.
- As entidades que compõem o FNRU buscam garantir representação paritária entre homens e mulheres na delegação para a II Conferência Nacional das Cidades.



## Fortalecimento institucional

O Projeto 13766 do MLB de Belo Horizonte tem que ser considerado mal-sucedido. Além de não haver evidências dos efeitos pretendidos na formação técnica, o próprio MLB parece estar debilitado: várias lideranças saíram para outras entidades e para a gestão municipal e houve perda de capacidade de articulação e de pressão sobre o poder público.

Também faltou fortalecimento institucional no caso de um dos projetos relacionados com a Missão da ONU – em João Pessoa, onde o movimento ficou rachado sobre a postura a ser adotada frente ao governo municipal.

Em Porto Velho, o Fórum pelo Plano Diretor foi desarticulado, devido em parte ao ingresso de pessoas dessa articulação na administração municipal e em parte à crise institucional de uma ONG que dava sustentação ao Fórum. Apesar disso, houve avanços em termos da articulação regional, com a criação do Fórum da Amazônia Ocidental.

Na maioria dos projetos constataram-se, sim, efeitos positivos em FI e especialmente na ampliação da articulação, como no caso dos outros dois projetos com a Missão da ONU.

Em Salvador, a visita foi ocasião da articulação de diversas organizações do movimento popular e algumas ONGs, que até então atuavam isoladamente; essa articulação teve seguimento.

Em Fortaleza, a visita possibilitou a ampliação do envolvimento de organizações de base na discussão das questões da cidade; propiciou o aumento da participação na rede NUHAB que ganhou respeitabilidade, sendo chamada pelo poder público para opinar e passando a ocupar uma vaga no Conselho Municipal de Habitação Popular, em que varias entidades têm assento. O NUHAB também participou do processo de revisão do Plano Diretor, compondo seu núcleo gestor. Mas também houve um efeito negativo quando o interesse gerado pela visita do Relator a uma comunidade provocou uma investigação da TV Verdes Mares. Com a posterior prisão de traficantes locais, o coordenador do Centro de Defesa dos Direitos Humanos que morava na comunidade foi ameaçado de morte e precisou mudar para outro estado.

Os projetos em Tocantins parecem ter contribuído notavelmente para o fortalecimento do MNLM naquele estado e de sua articulação com pastorais e organizações comunitárias, inclusive nos coletivos na reforma urbana criados em algumas cidades, com destaque para a participação de mulheres, na maioria, nas decisões políticas e nas ações junto ao poder público.

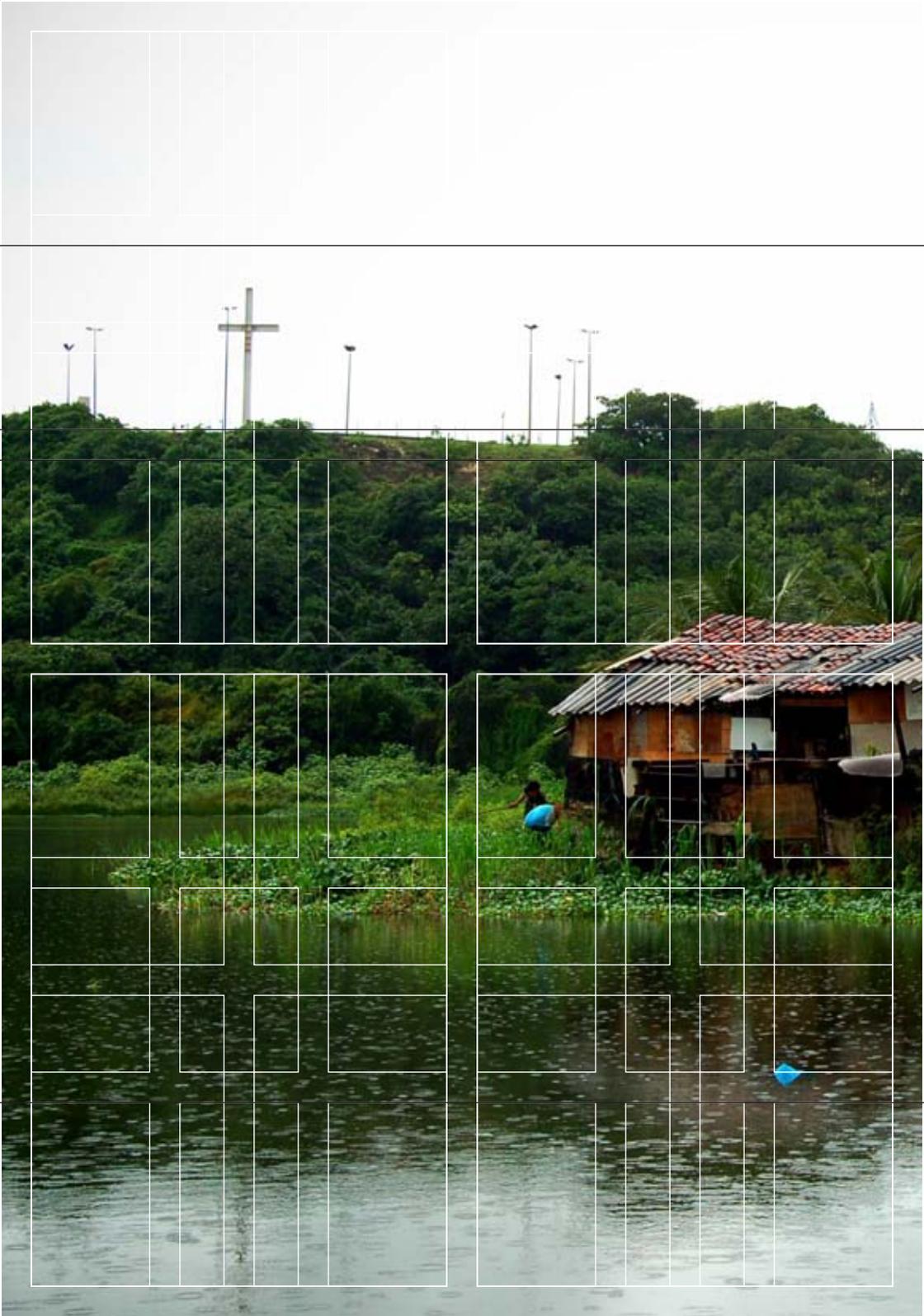
Os projetos em Passo Fundo, dada a expressiva repercussão alcançada e definições concretas na mudança do desenho urbano, colocaram o CDHPF no centro da articulação entre moradores, movimentos de apoio, universidade e prefeitura. Outros grupos também se fortaleceram, novas lideranças surgiram, porém, sem um fortalecimento institucional mais efetivo que, aliás, era um dos objetivos do segundo projeto.

O Congresso das Associações Habitacionais do Barreiro (projeto 13270) foi considerado por lideranças locais como um marco no campo do fortalecimento institucional, pois promoveu a unificação de núcleos de sem casa através da criação e legalização de cinco novas associações, possibilitando seu acesso a recursos públicos e maior capacidade de pressão. A presença de 306

delegados/as de núcleos de sem casa possibilitou a elaboração de um plano comum de lutas que previa uma série de ações de mobilização para incidência em políticas públicas, constituindo certa “reorientação de estratégias de luta”. A criação do Fórum de Luta pela Moradia do Barreiro está relacionada ao processo organizativo fortalecido com a realização do Congresso, que também se expressa no aumento da capacidade de articulação com outras entidades. Por fim, constata-se uma ampliação quantitativa e qualitativa da participação, inclusive de mulheres, nas entidades envolvidas no Congresso.

A organização proponente do projeto em São Luis, a União por Moradia Popular, ganhou grande visibilidade e hoje compõe alguns conselhos como direitos humanos e segurança alimentar e nutricional. O projeto com os cortiços de São Paulo, além de avanços na articulação, abriu novas alianças com universidades e com a associação dos cartórios. A articulação para a elaboração do livro teve continuidade e, em 2007, os mesmos atores realizaram a I Jornada em Defesa da Moradia Digna, que contou com a participação de 2500 pessoas. O formato do evento foram espaços temáticos – moradia digna/cidade; reintegração de posse; usucapião urbano; regularização fundiária; programas habitacionais para área central; tarifas públicas; idosos/melhor idade; filmes e vídeos; e atendimento jurídico individual.

Quinhentas lideranças participam do Encontro Nacional do FNRU, qualificando sua intervenção na pressão por políticas públicas urbanas que radicalizem a democracia e garantam o direito à cidade a todos e todas.



## DOIS CASOS EM DESTAQUE

### Missões da relatoria nacional do direito à moradia adequada e à terra urbana

Dentro da amostra de projetos, nesta avaliação, quatro deles referem-se a missões da Relatoria Nacional do Direito à Moradia Adequada e à Terra Urbana, sendo que uma foi também missão conjunta com o relator especial da ONU para o mesmo tema.

A Relatoria Nacional faz parte do projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESC (Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais), uma iniciativa da sociedade civil brasileira que investiga situações de violação dos direitos humanos no País. A Relatoria Especial da ONU tem por objetivo fiscalizar a implementação do direito à moradia adequada, em países signatários de tratados internacionais.

As missões surgem a partir de denúncias feitas pelo movimento social aos relatores e pressupõem visitas, audiências públicas com autoridades onde as violações aconteceram, e a apresentação de recomendações dos relatores para a superação das violações.

Entre os projetos da amostra, alguns aspectos merecem destaque:

Em Salvador, a visita da relatoria da ONU abriu caminho para a criação da política nacional de mediação de conflitos. Na Bahia, foi criado um núcleo de mediação na Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A visibilidade obtida com a visita propiciou a retomada das negociações das famílias do Pelourinho, sendo barrada a expulsão da população, uma das recomendações do relator Miloon Kothari. Outra recomendação foi a instituição e execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) que aconteceu, mas, segundo a avaliação de dois movimentos envolvidos na organização da visita, o produto ficou pior do que o original. O que consideram avançado no PDDU é relacionado à gestão da cidade, como a previsão de criação de conselhos e conferências.

“A visita do relator da nacional a Porto Velho abriu novas perspectivas de cidadania para a população de bairros periféricos e ribeirinhos”, segundo uma entidade envolvida na organização da missão. O bairro visitado pela relatoria, onde moram 40 famílias, foi regularizado e o Plano Diretor foi aprovado, contemplando os principais instrumentos de política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade – Zonas Especiais de Interesse Social; Gestão Democrática da Cidade; IPTU progressivo e limitação da expansão urbana. Essas duas foram as principais recomendações do relator ao poder público de Porto Velho. A criação de uma secretaria municipal de habitação e regularização fundiária, então sob uma administração do campo democrático-popular, foi fruto da ação articulada dos movimentos sociais locais, propiciada pela

missão, ainda que não possa ser apontada como um resultado direto dela, segundo a organização que prestou as informações.

Em Fortaleza, a missão “deu voz mais forte aos movimentos” e várias das recomendações do relator foram efetivadas: inclusão do bairro Pirambu como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); suspensão e revisão do Projeto Costa Oeste; garantia de participação popular na revisão do Plano Diretor; criação dos núcleos de habitação e de ações coletivas na Defensoria Pública do estado, além da visibilidade do NUHAB enquanto ator político importante nas discussões sobre os problemas urbanos de Fortaleza.

A missão em João Pessoa, diferentemente da maioria dos municípios onde foi realizada, não contou com a participação da Prefeitura, do governo do estado e nem do ministério público estadual. As recomendações gerais do relator foram o cadastramento, pela prefeitura, de todas as comunidades visitadas nos Programas Bolsa Alimentação e Bolsa Escola para combater a situação de fome e abandono; implantação e ligação de sistema de esgotamento sanitário pelo governo do estado para combater situação de risco à saúde pública em todas as áreas visitadas. Além dessas, foram feitas recomendações específicas para os condomínios Patrícia Thomaz e do projeto É pra Morar; para a favela Novo Horizonte e para o acampamento Jorge Luiz.

Na Paraíba, foram verificados como os principais resultados e efeitos:

A maior visibilidade pública do problema, em âmbito local, nacional e internacional, pela cobertura da mídia à missão da(s) relatoria(s) da ONU;

A visita também motivou uma ampliação da mobilização social em torno do tema da moradia como um todo, e particularmente, à demanda concreta de reforma dos condomínios; várias audiências públicas já tinham sido realizadas para exigir das empresas e prefeitura a reforma dos prédios, porém não havia resultados.

Depois da audiência organizada por ocasião da visita do relator, houve encaminhamentos mais concretos. O atual prefeito era deputado na época da relatoria e acompanhou a missão.

Depois, foi realizada outra audiência, com a presença do Ministério Público, além de seminários na Assembléia Legislativa e na Câmara de Vereadores. Havia dificuldades de encontrar empresas interessadas em participar da licitação para a reforma, pois não é um tipo de trabalho muito lucrativo. Mas no momento da visita, a prefeitura já tinha o projeto de reforma, que seria custeado através de recursos de outorga onerosa, um dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades<sup>8</sup>. Isso foi conquistado através de muita mobilização social, incluindo duas caminhadas à Câmara de vereadores.

Uma das reformas já estava em andamento (71 unidades das 232 do condomínio Amizade) e a praça que estava prevista no projeto foi construída, mas ainda sem iluminação. Outros vários condomínios ainda representavam risco aos moradores. Além disso, toda a parte de educação, de responsabilidade do poder público, ainda era frágil, principalmente para crianças e adolescentes.

A Caixa Econômica Federal passou a ser mais rigorosa na análise/acompanhamento dos projetos enviados pelas construtoras para garantir boa qualidade das construções.

---

8 “Outorga Onerosa do Direito de Construir: Dispositivo que reconhece a separação entre o direito de propriedade e o direito construtivo e atribui ao poder público a propriedade sobre os direitos construtivos e a faculdade de vendê-los àqueles que desejarem exercê-la na propriedade urbana.” ([www.polis.org.br/download/246.pdf](http://www.polis.org.br/download/246.pdf))



## O Beira Trilho

A vida no ritmo do trem – esta foi uma das muitas manchetes estampadas entre os jornais locais de Passo Fundo – para ilustrar o cotidiano de centenas de famílias que moram ao longo da linha férrea, comunidades conhecidas como Beira Trilho. Progressista cidade do norte gaúcho, tem características de pólo regional e, por sua localização e importância econômica e cultural, é vista como um elo importante nas relações do Mercosul.

Com mais de 180 mil habitantes, é a capital nacional da literatura, possui uma excelente estrutura educacional e nível de renda acima da média do país. Mas, guardando semelhanças com a maioria dos grandes municípios brasileiros, vive discrepâncias e desigualdades que se articulam funcionalmente em seus processos de formação e urbanização. A dura situação das famílias que moram em torno da linha férrea é típica destes fenômenos de urbanização em que ela se coloca como vetor de ocupação.

A ferrovia teve um papel histórico relevante na formação e expansão da cidade, associada principalmente à vocação agrícola e madeireira da região. Há mais de 30 anos, parte do traçado original que cortava seu centro nervoso

foi modificado com a retirada dos trilhos da área central por força dos agentes econômicos que ditavam os rumos de crescimento. Mas a cidade foi crescendo e, o que antes era periferia, virou zona central e a linha férrea reocupa a cena como uma das indutoras do adensamento urbano, agora atingindo especialmente as periferias pobres.

Estima-se que pelo menos 1.400 famílias residam ao longo dos 15 km tipificados como zona urbana, com características de qualidade de vida e moradia bastante diferenciadas conforme cada trecho (corta mais de uma dezena de bairros). Numa cidade progressista, bom nível educacional, movimentos sociais bastante ativos, é aquela ferida aberta na paisagem urbana: famílias miseráveis, muitas com serviços precários de água e luz, as paredes das casas erguidas com restos industriais, crianças correndo entre os dormentes mal conservados, o mato invadindo, o vira-lata futucando o lixo – quintal nada honroso para a orgulhosa Passo Fundo.

Mas a cidade conta com muitos movimentos sociais – cooperativas de produção, incluindo a dos catadores, monitoramento dos serviços de saúde, sindicatos, associações, movimentos de luta por moradia, ambientalistas, entidades de defesa da infância e monitoramento da situação carcerária. Destaque para a Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo, entidade que nos fez chegar o problema e, por meio da parceria com a CESE desenvolveu dois projetos – uma “pesquisa sobre o direito à moradia adequada como direito fundamental” – com foco nos agrupamentos mais precários da ocupação linear da via férrea e a “educação popular político-jurídica dos moradores da Beira Trilho” – visando reforçar o protagonismo dos moradores.

Interessante observar nestes projetos a progressiva visibilidade que o problema foi adquirindo a ponto de envolver várias faculdades, universidades, setores de igrejas, o IBGE, secretarias

do município e câmara de vereadores. Graças à percepção de um problema social grave e o ambiente progressista aliado à boa condução e legitimidade dos interlocutores, foi possível mobilizar amplos setores da opinião pública em diálogo com os grupos locais e o drama dos moradores do Beira Trilho “entrou na agenda política da cidade”. Serviu para que antigos preconceitos fossem enfrentados e fossem conhecidos o descaso histórico do poder público, os oportunismos do capital imobiliário e a falta de compromisso social da empresa concessionária da ferrovia – a ALL – América Latina Logística – uma das muitas que se beneficiaram com o processo de privatização das ferrovias brasileiras.

Este caso foi tomado como exemplar pelo CDH de Passo Fundo para a discussão da moradia adequada como direito humano básico que se insere nos DESCAS. À medida que a situação dos moradores do Beira Trilho foi ganhando visibilidade, também tornou-se um observatório de interesse e experimentação acadêmica, aproximando saberes. Um exemplo foi a mobilização da Faculdade de Comunicação que produziu um impactante vídeo *Trilhando os Direitos Humanos*, dando voz a diferentes personagens, mas especialmente aos moradores. É um vídeo emocionante, sem qualquer *glamourização*, cru como aquela mãe contando como seu filho morreu debaixo do trem, descrito com a simplicidade de quem vive o sofrimento a cada dia: “sempre que chega o fim do dia e o trem passa, me dá um aperto no coração e uma vontade de chorar”. Alexandre tinha 9 anos – era um dos seis filhos de Elizabete da Silva, papeleira de Passo Fundo.

Em 2002, a situação do Beira Trilho resultou em um dossiê que foi entregue ao relator da ONU sobre moradia adequada, Miloon Khotari. O diagnóstico sócio-econômico e o mapeamento dos moradores foi o primeiro passo previsto no projeto, o que resultou na publicação de um “Relatório de Estudo de Caso” que ganhou consistência e induziu a criação, por decreto municipal, de um

grupo de trabalho com mais de 20 entidades entre órgãos públicos, organizações de apoio e representação dos moradores, sob a coordenação operacional do Centro de Direitos Humanos. Fato notável foi a realização de uma audiência pública com o Ministério das Cidades, motivado pela condição da atividade ferroviária ser uma concessão federal.

O grupo de trabalho passou a incidir para que fossem encontradas alternativas e o novo Plano Diretor já incluiu a possibilidade de criar ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – para fazer frente a processos especulativos. Vale ressaltar que não há uma única solução. Chegou-se a três alternativas a serem negociados com o poder público, a concessionária e os moradores, sempre dentro do compromisso de regularização fundiária sustentável: áreas ou trechos em que os trilhos serão retirados, outras em que os moradores serão relocados e situações mistas, envolvendo a urbanização em torno da linha. Enquanto isso, algumas medidas mitigadoras vão sendo implementadas pela empresa concessionária, como o controle da poluição sonora, serviços de limpeza e a melhor manutenção da linha.

O grande desafio ainda é a capacidade de intervenção autônoma e organizada dos moradores e que foi o cerne do segundo projeto apoiado pela CESE. O diagnóstico já indicava a baixa participação comunitária dos moradores e tanto trabalho não teria sentido, se não fosse para fortalecer a organização própria dos ocupantes do Beira Trilho.

Uma das dificuldades identificadas está associada à forte exposição da comunidade frente a tantos observadores externos e ao ritmo – talvez frustrante – na definição do novo traçado da linha férrea e suas implicações na dinâmica da expansão urbana.

Mas talvez o maior desafio tenha a ver com a dispersão dos moradores ao longo dos 15 quilômetros da ferrovia na área urbana, percorrendo pedaços de vários bairros, cujas associações de

moradores têm demandas, base social e orientações distintas. Parte dos bairros menos informais constituída de classe média baixa ou próxima a conjuntos habitacionais, desenvolvem outras demandas e têm outra capacidade de influir nas políticas públicas. Ainda é baixa a identidade desta condição de moradores do Beira Trilho, ademais, uma identidade ambígua, carregada de preconceitos. Assim, já não há certeza de que essa “categoria” Beira Trilho tenha força mobilizadora suficiente para impulsionar uma identidade própria no plano da organização. “Somos Beira Trilho, mas não somos marginais”, deixou escapar um dos entrevistados.

## Caracterização da área do Beira Trilho

O diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho Beira Trilho traz importantes informações sobre a população, sua percepção acerca do que seja moradia adequada, participação social e formas de solucionar o problema. A seguir alguns dos dados mais relevantes.

Do total das quase 4.000 pessoas diagnosticadas, 50% são mulheres, 42% brancos, os demais distribuídos entre “moreno claros”, pardos e negros. 40% da população residente tem entre 25 e 59 anos e 20% entre sete e 14 anos. Dos chefes de família, na faixa mais ativa, 70% são mulheres e 2/3 delas só tem o ensino fundamental incompleto. Cerca de 10% das pessoas não são alfabetizadas. 55% das famílias têm membros que freqüentam educação básica ou acima, sendo que 75% freqüentam apenas

ensino fundamental e só 2,5% o superior. 30% das mulheres são donas de casa, sendo que cerca de 1/3 tem renda de 1/2 a um salário mínimo. A Renda Familiar para 32,5 % é de 1 a 2 salários mínimos e apenas 20% percebe e ntre 2 a 3 salários mínimos. Pouco mais da metade das famílias dizem ter pelo menos um de seus membros trabalhando com carteira assinada.

Para 90% dos entrevistados a unidade habitacional é considerada como própria; 80% disse haver cobrança do IPTU da unidade onde residem. 90 % estão em área de risco, sendo que, para eles, quase 80% do risco percebido é causado pela ALL.

Dos entrevistados, 77% disseram ter acesso a alguns serviços urbanos e infra-estrutura. O acesso a políticas sociais,

como saúde, é considerado difícil para quase 40% dos entrevistados, embora 55% informam receberem visita de agentes de saúde. 35% das famílias dizem receber algum auxílio de assistência social, dos quais 75% vem do Bolsa Família e 80% dizem já ter cadastro no órgão habitacional. Das famílias entrevistadas, 45% disseram que moram de 6 a 20 anos no Beira Trilho, sendo que 43% sempre morou ali.

Para 35% das famílias, moradia adequada é “casa em boas condições (reboco, piso, ambientes definidos, conforto) e terreno (com pátio, horta, local para crianças brincar)” e para 18% é a “casa onde mora”.

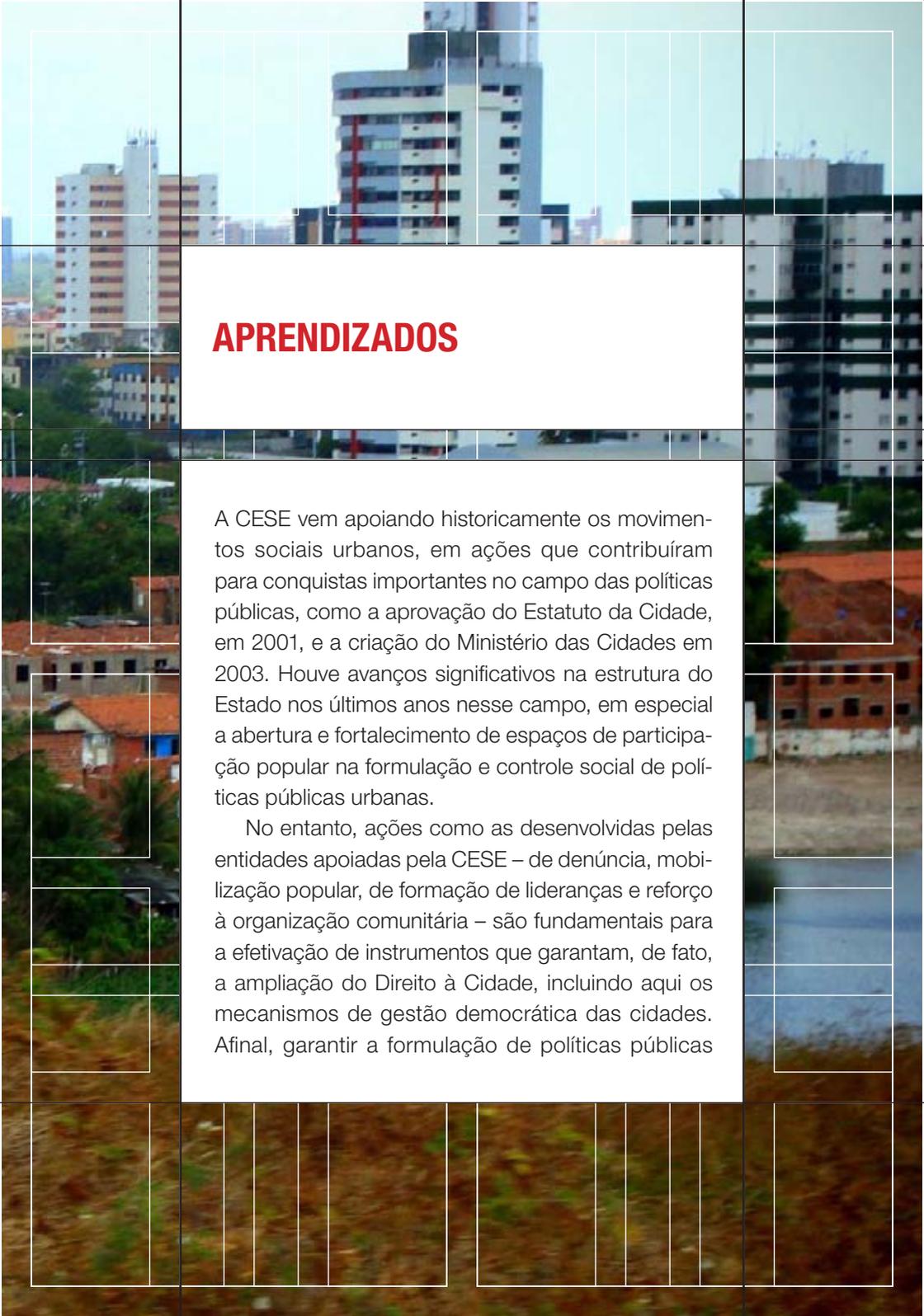
Para 32,11% das famílias entrevistadas, política pública é assunto do qual não sabem ou não entendem o significado e 27% não responderam. Para

10% é “coisa ruim (aborrecimento, corrupção)”. Das famílias entrevistadas, perto de 50% disseram não participar de qualquer grupo organizado. Somente 25% disseram participar de alguma organização comunitária – 83% em associação de moradores.

Das famílias entrevistadas, 40% disseram que moram no Beira Trilho porque “não tinha casa e não teve condições de comprar terreno em outro local – opção mais barata” e 15% por causa da “situação familiar”.

Para 76% das famílias entrevistadas a solução comunitária para a problemática é “retirar trilhos e transformar em bairro” (somente 16% preferem “mudança das famílias para outro local). A solução individual (para a própria família entrevistada) caminha no mesmo sentido.





## APRENDIZADOS

A CESE vem apoiando historicamente os movimentos sociais urbanos, em ações que contribuíram para conquistas importantes no campo das políticas públicas, como a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Houve avanços significativos na estrutura do Estado nos últimos anos nesse campo, em especial a abertura e fortalecimento de espaços de participação popular na formulação e controle social de políticas públicas urbanas.

No entanto, ações como as desenvolvidas pelas entidades apoiadas pela CESE – de denúncia, mobilização popular, de formação de lideranças e reforço à organização comunitária – são fundamentais para a efetivação de instrumentos que garantam, de fato, a ampliação do Direito à Cidade, incluindo aqui os mecanismos de gestão democrática das cidades. Afinal, garantir a formulação de políticas públicas

adequadas, assim como a implementação efetiva das políticas públicas conquistadas envolve processos complexos, de médio e longo prazo, envolvendo saberes diversos e interesses muitas vezes conflitantes. Isso ficou evidente inclusive nos casos de municípios em que há maior incorporação do tema da habitação na agenda governamental, como Belo Horizonte, em que a mobilização popular foi determinante para a retomada das plenárias do Orçamento Participativo da Habitação, por exemplo.

No aspecto do fortalecimento institucional dos grupos apoiados, é preciso reconhecer que os projetos incluídos na amostra avaliativa não foram todos efetivos. Em alguns casos, entre o momento da implementação do projeto e a visita de avaliação, fóruns se desarticularam por divergências entre as entidades sobre como se posicionar diante de mudanças na conjuntura, em especial naquelas cidades em que houve a eleição de um prefeito do campo democrático-popular. Também aconteceram casos em que entidades que cumpriram um papel de liderança no momento da execução do projeto se enfraqueceram, perdendo, ao menos em parte, sua capacidade de atuação na luta pela implementação de políticas públicas, inclusive devido à saída de quadros importantes para ocupar cargos em órgãos governamentais.

Mas, a partir de um olhar mais aprofundado sobre esse conjunto de projetos relacionados ao direito à moradia, foi possível constatar que entidades como a CESE continuam cumprindo um papel importante de apoio à intervenção mais qualificada dos movimentos sociais urbanos, seja possibilitando a participação de setores com menores oportunidades de fazer ouvir suas reivindicações, seja promovendo o acesso dos movimentos populares a informações especializadas sobre legislação, discutidas em espaços com representação da sociedade civil, como os conselhos e conferências.

Na avaliação, ficou evidenciada a carência de formação técnica entre os movimentos urbanos para uma intervenção mais efetiva no campo das políticas públicas, que apresenta exigências cada vez maiores<sup>9</sup>. Essa também é uma constatação de diversas lideranças dos movimentos, mas essa carência nem sempre se traduz em demandas para o Programa de Pequenos Projetos, limitando uma contribuição mais ampla da CESE para preencher essas lacunas na formação. Algumas iniciativas nessa área vêm sendo tomadas pelo próprio movimento, a exemplo da estratégia adotada mais recentemente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana de realizar momentos de formação da sociedade civil imediatamente antes das reuniões do Conselho Nacional das Cidades, aproveitando a presença do conjunto de conselheiros/as.

Além disso, não se pode deixar de considerar as divergências existentes no âmbito dos movimentos quanto ao grau de “absorção” dos movimentos para a gestão de políticas públicas de moradia e até mesmo sobre até que ponto a participação popular deve estar atrelada à especialização técnica. Por um lado, trata-se de dar conta de demandas ligadas às conquistas concretas das famílias da base dos movimentos, mas há um grande risco de perda de vitalidade política e capacidade de questionar o Estado.

A CESE se manteve aberta para acolher as diversas formas apontadas pelos movimentos para interlocução e/ou pressão sobre o Estado para a garantia do direito à moradia, respeitando a autonomia das organizações e as especificidades de cada contexto. Essa abertura é um outro aspecto importante da ação da CESE no apoio às lutas por moradia.

---

9 Essas exigências de conhecimento técnico também foram sentidas pela equipe da CESE. A realização dessa avaliação revelou a necessidade, por parte de nossa equipe, de ampliar e atualizar constantemente o conhecimento específico sobre políticas públicas de habitação, tanto para a condução da própria avaliação, como para a análise das propostas recebidas a cada ano no Programa de Pequenos Projetos.

A CESE acertou ao apoiar a estratégia da sociedade civil brasileira que vem realizando o *Projeto Relatores Nacionais*, sob coordenação da Plataforma DhESC, que tem como objetivo investigar situações de desrespeito aos direitos econômicos, sociais e culturais afirmados nas esferas jurídicas nacional e internacional. As missões da Relatoria Nacional pelo Direito à Moradia e à Terra Urbana realizadas em 2004, até por terem sido feitas, em vários casos, simultaneamente às missões da Relatoria Internacional, foram capazes de construir recomendações concretas a serem tomadas pelos órgãos governamentais, várias delas incorporadas, ainda que parcialmente. Isso reafirma a importância dos instrumentos internacionais para a exigibilidade dos direitos humanos. Além disso, o apoio da CESE às missões foi importante para possibilitar a ampla participação das entidades do movimento durante as visitas *in loco*, contribuindo para garantir o protagonismo popular, seja na interlocução com o poder público nas audiências organizadas durante as visitas, seja na relação com a mídia. Assim, foi possível colocar (ou recolocar) em pauta a questão da moradia, tanto na esfera local, como em âmbito nacional e internacional, dando visibilidade às reivindicações dos movimentos.

Fica também reafirmada a importância dos apoios no formato de pequenos projetos pontuais, como os concedidos pelo Programa de Pequenos Projetos da CESE, desde que sejam destinados a ações estratégicas, fundamentadas em análises de conjuntura e, às vezes, realizadas de forma conjunta por diversas organizações, com características e contribuições distintas – ONGs, movimentos de luta pela moradia, universidades e outras organizações populares atuantes no contexto urbano.