

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JÚLIA NAGAFUTI DOS SANTOS

**ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO TETO E SUA ADEQUAÇÃO ÀS
POLÍTICAS HABITACIONAIS**

CURITIBA

2017

JÚLIA NAGAFUTI DOS SANTOS

**ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO TETO E SUA ADEQUAÇÃO ÀS
POLÍTICAS HABITACIONAIS**

Projeto Final apresentado ao Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Paulo de Tarso de Lara Pires

Co-orientadora: Prof. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2017

RESUMO

As péssimas condições habitacionais e a segregação das classes sociais no espaço são marcas da urbanização brasileira. A grande parte da população encontra como alternativas para o acesso ao solo urbano e à moradia as vias informais e ilegais, trazendo consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais para as cidades. As primeiras políticas habitacionais no Brasil se iniciou com essa preocupação em relação ao processo de urbanização, levando o Estado a adotar medidas mais efetivas com a criação dos programas de habitação, como o Minha Casa, Minha Vida. Para a consolidação das diretrizes e princípios da política urbana foi criado o Estatuto das Cidades, em 2001. Ele incorpora as premissas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, definindo instrumentos e diretrizes políticas, de forma a reestruturar a participação da população nas tomadas de decisões, a ocupação do solos e descentralização da gestão urbana com as definições do Plano Diretor das cidades. As organizações sociais tem mostrado papel fundamental para a implementação dessas políticas uma vez que pressionam os órgãos públicos a tomarem as ações de melhorias para as comunidades. Dentre essas organizações, o TETO, ONG que através de trabalhos voluntários elabora soluções para as questões de habitação através da construção de casas de emergência em assentamentos precários, atua diretamente com as políticas urbanas sendo possível analisar a aplicação do Estatuto das Cidades nas questões reais existentes no nosso país e os programas de moradias propostos pelo Estado.

Palavras-Chave: Políticas habitacionais. Estatuto da Cidade. TETO. Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

The poor housing conditions and the segregation of social classes are marks of Brazilian urbanization. Part of the population finds alternatives to have access to urban land and housing by the informal and illegal ways, bringing socioeconomic, urban and environmental consequences to the cities. The first housing policies in Brazil started with this concern about the urbanization process, leading the State to adopt more effective measures like the creation of housing programs, such as Minha Casa, Minha Vida. In order to consolidate the guidelines and principles of urban policy, the Town Statute was created, in 2001. It incorporates the premises established by the Federal Constitution of 1988, defining political instruments and guidelines, in order to restructure the participation of the population in decision making, the land occupation and the decentralization of urban management with the definition of the Master Plan of the cities. Social organizations have played a key role in the implementation of these policies as they pressure the public service to take action to improve communities. Among these organization, the TETO, an NGO that through volunteer work, develops solutions for housing issues, through the construction of emergency housing, working directly with urban policies. In this way, it is possible to analyze the application of the City Statute on the actual issues that exist in our country and the housing programs proposed by the State.

Key-words: Housing Policies. City Statute.TETO. Minha Casa, Minha vida.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	6
1.1 OBJETIVOS	8
1.1.1 Objetivos Gerais	8
1.1.2 Objetivos Específicos.....	9
2.REVISÃO DE LITERATURA	10
2.1 A ONG TETO: UM ESTUDO DE CASO	11
2.2 CONTRIBUIÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	14
2.3 ATUAÇÃO DO GOVERNO NO SETOR HABITACIONAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	18
3.RESULTADOS E DISCUSSÃO	20
4. CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	26

1.INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano das grandes metrópoles do mundo, foi e ainda é marcado pela produção de espaços de exclusão e reprodução da pobreza. No Brasil, as cidades sofreram com um acelerado processo de urbanização que se deu de forma desequilibrada, não sendo capaz de atender, de forma igualitária, às crescentes demandas produzidas pelo desenvolvimento econômico, resultando na acumulação de um déficit na oferta de moradias, infra-estrutura e serviços urbanos.

A ausência de uma política urbana que estabelecesse os procedimentos para a elaboração de um planejamento, e que regulasse a execução dos instrumentos de gestão do solo, permitiu a instauração da desordem e disparidade sócio-espacial nas cidades. Os baixos salários, o mercado imobiliário capitalista e a desigualdade social existentes desde o início da formação da sociedade brasileira, impediram o acesso à moradia para grande parte da população, ocasionando os processos de periferização, segregação, degradação ambiental, má qualidade de vida e violência nas cidades (HOLZ e MONTEIRO, 2008).

A criação de assentamentos informais e precários foi utilizada pelas populações de baixa renda para suprir suas necessidades habitacionais, apresentando moradias com baixa qualidade e com inúmeras deficiências, como: carências de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros.

A falta de uma infra-estrutura urbana e saneamento é um dos maiores problemas dos assentamentos informais; 32,1% do total de domicílios urbanos do país têm pelo menos uma carência de infra estrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até 3 salários mínimos (D'AMICO, 2011) . Além das questões econômicas, outro fator que leva população de baixa renda a procurar suas moradias via informalidade é o abandono por parte das políticas públicas, com insuficientes e inadequadas políticas habitacionais, para garantir o acesso dessa população à uma moradia digna.

A partir da década de 1990 que se inicia o processo de politização do planejamento urbano no Brasil, devido o avanço da consciência e organização popular. A participação do Ministério Público no controle do meio ambiente, inclusive o urbano, se deu a partir da criação da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), permitindo não só a defesa do meio ambiente como também a de qualquer outro

interesse difuso. Posteriormente a Medida Provisória 2.180-35/2011 expressamente permitiu também a defesa da ordem urbanística, gerando uma fiscalização na implementação da ocupação urbana por um ente desvinculado do Poder Executivo, possibilitando uma maior eficácia nos controles da Administração Pública.

A definição do Direito Ambiental, como um direito público que regula as condutas humanas que afetam, direta ou indiretamente, o meio ambiental, quer seja o natural, o cultural ou o artificial, cria uma interdisciplinaridade entre os demais ramos jurídicos. Essa associação ao Direito Civil, se dá, uma vez que a já citada Lei de Ação Civil Pública dispõe a responsabilidade aos danos ao meio ambiente, bem como ao estético, histórico e paisagístico. Além disso, se aproxima também ao Direito administrativo a partir da Medida Provisória 2.180-35/2011, com a fiscalização da ocupação do solo urbano (AMADO,2014). Dessa forma, direito ao meio ambiente equilibrado passa ser de fundamental importância na tomada de decisão de diversas Políticas Públicas, como as Políticas Urbanas.

Com a criação da Constituição Federal de 1988, foi incluído um capítulo específico para a política urbana, resultado da necessidade de instrumentos de planejamento territorial urbano. Houve a regulamentação do capítulo referente à Política Urbana, através da criação do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 criada em 2001, prevê diretrizes gerais da política urbana, principalmente referentes aos municípios, na edição de suas próprias leis municipais, possuindo o Plano Diretor como eixo principal da regulação urbanística das cidades, bem como ao tratar dos direitos e deveres do uso e ocupação do solo.

Objetivando garantir o desenvolvimento das cidades e da função social da propriedade urbana, permite-se aos Municípios a adoção de instrumentos para a urbanização e regulamentação dos assentamentos, o combate à especulação imobiliária e a participação da população na formulação e execução das políticas públicas.

Apesar do arsenal legislativo existente no Brasil, o Estado ainda sofre com dificuldades para solucionar os grandes problemas sociais, tanto pela falta de agentes administrativos com capacidade técnica quanto pela falta de investimentos nas áreas das políticas sociais. Dentro do contexto de problemas sociais de habitação e da falta de programas sociais por parte do Estado, a presença do

terceiro setor nas dinâmicas sociais vem crescendo ao longo dos anos, como alternativa para mudar a realidade das comunidades de baixa renda.

A ONG TETO, criada em 1997, com o objetivo de promover melhor qualidade de vida a partir do provimento de moradias de emergência a assentamentos precários característicos em toda a América Latina e Caribe. Para superar a pobreza multidimensional nas comunidades, o TETO desenvolveu uma metodologia de trabalho que busca fortalecer as capacidades comunitárias de identidade, organização, autogestão e trabalho em rede, através de um modelo de intervenção contínuo e programas sociais que geram soluções concretas de desenvolvimento econômico e social e melhoria das condições de habitat e habitabilidade.

As iniciativas da Sociedade Civil provocam mudanças significativas na realidade local, uma vez que as pessoas se aproximam e se envolvem em ações coletivas, no esforço de enfrentamento e superação dos problemas vivenciados, fortalecendo os vínculos solidários entre os atores na base social, transformando um novo sujeito social e político resultando deste processo de inovação desencadeado pela ação conjunta da sociedade (BRITO, 2015).

Os sinais de desequilíbrio e as estatísticas sobre a qualidade de vida e acesso a bens e serviços básicos de grande parte da população mundial são visíveis e deixam claro que há urgência na criação de novas alternativas para atingir um bom nível de equidade social de acordo com a visão da Organização das Nações Unidas (ONU) (SCHUTZ, 2016). Sabendo disso, a execução do presente trabalho foi orientada para identificar na legislação brasileira, em especial no Estatuto da Cidade, os aparatos legais que possibilitam a implementação de um modelo de intervenção focado no desenvolvimento comunitário, via construção de moradias de emergência e programas de habitação social realizadas pela ONG TETO, e ressaltar as lacunas existentes nas presentes legislações.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivos Gerais

Analisar a partir do estudo de caso da organização TETO, sua adequação em relação ao Estatuto das Cidades e as Políticas Habitacionais.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a. Estudar o programa de casas emergenciais em comunidades de baixa renda - Estudo de caso da ONG TETO.

- b. Analisar as políticas habitacionais com base no Estatuto das Cidades.

- c. Analisar o programa governamental Minha Casa, Minha Vida.

- d. Relacionar as normativas do Estatuto da Cidade com o trabalho da organização Teto e com o Programa Minha Casa, Minha Vida.

2.REVISÃO DE LITERATURA

Presentes na paisagem urbana brasileira, os assentamentos irregulares se constituem de formas precárias de moradia, relacionados ao processo de urbanização acelerada que marcou o século XX no Brasil. As cidades, passaram a alojar pequenos núcleos residenciais, ilegalmente ocupados, compostos por construções improvisadas com materiais de baixa qualidade, cujas localizações buscavam proximidade com os centros urbanos e com as ferramentas de mobilidade. Este processo de urbanização acelerada levou a um déficit habitacional nas metrópoles, evidenciando uma grande demanda reprimida, não atendida pela provisão habitacional, que tem partido para definir por conta própria a solução do mesmo.

Analisando o histórico das políticas habitacionais no Brasil nota-se que desde a década de 1930 já existia uma preocupação em relação ao processo de urbanização, que levou o Estado a adotar medidas mais efetivas, como a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões das diferentes classes trabalhistas que elaboraram suas carteiras prediais, reduzindo as taxas de juros e aumentando os prazos de pagamento (SCHUTZ, 2016). Logo após, em 1946, foi inaugurada a Fundação da Casa Popular, sendo considerada a primeira Política Nacional de Habitação, voltada para o fornecimento de casas, mediante venda, para a população de baixa renda também foi uma tentativa de amenizar a situação de falta de moradia no país (PASTERMARK,1997 *apud* SCHUTZ, 2016).

Um novo movimento começou a surgir a partir de 1964 com a formação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação (BNH), responsável pela formulação, gestão e execução da Política Nacional de Habitação (PNH), juntamente com as Companhias de Habitação (COHABs) na efetivação dos programas para as populações de baixa renda. Porém, em meados da década de 1980, o BNH foi extinto, sendo suas atribuições incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), definindo-se novas estratégias para a condução dos programas sociais.

A partir da Constituição de 1988, a PNH ganha força, uma vez que foi inserido no texto constitucional o direito à moradia como status de direito social. Um dos planos do PNH para reduzir o déficit habitacional é o programa social "Minha

casa, Minha Vida", plano que incentiva a produção, a aquisição e a requalificação de imóveis urbanos e rurais com aquisição de terreno e na construção de unidades habitacionais que serão destinadas a famílias de baixa renda (SCHUTZ, 2016).

O conceito de habitação prevista na Política Nacional de Habitação tem como premissa a garantia de moradia digna, de forma a ter uma inserção urbana que contemple infra-estrutura e equipamentos comunitários, abrangendo a visão não só de uma habitação física mas também com dignidade (FERNANDES e SILVEIRA,2009). Essa dignidade deve ser acompanhada de uma sadia qualidade de vida, que é um dos pilares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que sem boas condições ambientais, não é possível atingir uma vida saudável. Dessa forma cria-se um elo entre os direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, à moradia e saúde (AMADO,2014).

No entanto, atualmente, o aparato legal do Estado, apesar de suas contínuas reestruturações administrativas, tem se revelado abaixo da expectativa em relação às necessidades habitacionais requeridas pela população, devido a lentidão em trazer soluções para os problemas nos assentamentos, a falta de estrutura e principalmente pela falta de compromisso e ação política de seus governantes para com a população (CARDOSO, 2012 *apud* SCHUTZ, 2016).

Nesse cenário, a sociedade civil passa a atuar em projetos sociais, principalmente aqueles relacionados à habitação e moradia, combate a extrema pobreza, saúde, meio ambiente e segregação racial, auxiliando os movimentos populares a reivindicar o acesso de direito a bens públicos que são distribuídos de forma desigual nas cidades brasileiras. As ONGs se tornaram mais significativas por se mostrarem capacitadas com conhecimentos e aparato técnico e pela profissionalização da gestão social, sendo vistas pelas comunidades de baixa renda como uma alternativa para atender a demanda que não foi suprida pelo papel do Estado.

2.1 A ONG TETO: UM ESTUDO DE CASO

A ONG (Organização Não Governamental) TETO, criada em 1997 por um grupo de jovens no Chile com o objetivo de promover melhor qualidade de vida a partir do provimento de casas de emergência em assentamentos precários

presentes em toda América Latina e Caribe. Hoje, o TETO atua em 19 países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela).

No Brasil, desde 2006, vem trabalhando nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Paraná, com a missão de “trabalhar sem descanso nas comunidades precárias para superar a extrema pobreza, através da formação e da ação conjunta de seus moradores e jovens voluntários, promovendo o desenvolvimento comunitário, denunciando a situação na qual vivem as comunidades mais excluídas e incidindo, junto a outros, em política” (TECHO, 2016).

A Instituição tem como proposta um trabalho focado nos assentamentos precários mais excluídos, sendo seu principal motor “a ação conjunta de seus moradores e jovens voluntários, os quais trabalham para gerar soluções concretas para uma problemática social que julgam prioritária: a pobreza” (TECHO, 2016). As ações sociais desenvolvidas pela ONG procuram investir esforços na combinação de três objetivos estratégicos (TETO-BRASIL, 2013).

O primeiro desses objetivos é o fomento ao desenvolvimento comunitário dentro dos assentamentos, a partir de um processo de fortalecimento da comunidade, para que sejam desenvolvidas lideranças, de forma a estimular a organização e participação de seus moradores, gerando soluções para os seus problemas. O segundo diz respeito a promoção da consciência e ação social, principalmente com a formação massiva do voluntariado, envolvendo diversos atores da sociedade no desenvolvimento de soluções concretas para superar a pobreza (TETO-BRASIL, 2013).

A incidência em políticas, terceiro objetivo estratégico da ONG, visa gerar mudanças estruturais junto com as comunidades e outros atores, para denunciar a exclusão e a vulnerabilidade em que esses assentamentos se encontram, mediante ao posicionamento na agenda pública, difusão de informação relevante e elaboração de propostas concretas (TETO-BRASIL, 2013).

O modelo de intervenção junto às comunidades segue 3 etapas, a primeira consiste na entrada nos assentamentos precários, na escolha das famílias e na construção das casas emergenciais. A organização define assentamentos precários aqueles com espaços que abrigam oito ou mais famílias que vivam em condições precárias de moradia, com posse irregular dos terrenos e carência de ao menos um

serviço básico. Nessa fase inicial, é realizado um diagnóstico, por meio de uma enquete aplicada pelos voluntários, que leva em consideração aspectos socioeconômicos como a renda familiar, a estrutura das famílias e o estado da casa em que moram, sendo assim identificadas e caracterizadas as condições de vulnerabilidade dos mesmos.

Esse primeiro contato realizado com o diagnóstico serve, principalmente, para iniciar um diálogo entre as famílias e o TETO, para que seja incentivada a liderança de moradores, de forma a gerar a organização da comunidade, incentivando uma maior participação e responsabilidade da população nas questões da comunidade, viabilizando a escolha das famílias para a construção das casas.

Além do diagnóstico e do diálogo com as famílias a escolha de quais casas que serão construídas se baseia também nas características do terreno e de sua ocupação. Por serem áreas irregulares, a construção das casas será realizada no próprio local em que a família já mora e a ocupação do terreno deve ser de mais de um ano e um dia, evitando que a nova casa seja considerada como uma nova invasão, que impediria o início do processo do usucapião da área. A casa não pode estar localizada em uma área de risco em que o TETO não consiga garantir a segurança da família e a comunidade não deve estar com processos na prefeitura de desapropriação e remoção das casas.

A construção de emergência é vista como uma necessidade prioritária na maioria dos assentamentos precários e gera vínculos de confiança entre a ONG e a comunidade por ser uma solução concreta e tangível, e cria um sentimento de propriedade, além de prover segurança e dignidade para as famílias. A casa possui uma padronização internacional da ONU, é modular de madeira e possui 18 m², tem processo de montagem fácil e que pode ser realizável por pessoas não qualificadas em um prazo de dois dias. É desmontável, o que assegura a possibilidade de reutilizá-la caso haja a necessidade de mudança de local e tem caráter de solução temporária sendo um modelo de intervenção replicável, porém não definitivo. Por ser uma casa simples, de rápida construção e de baixo custo, pode ser massificada e assim responder a alta demanda existente nas comunidades de baixa renda.

A segunda etapa, como resposta às necessidades identificadas na comunidade, são implementadas possíveis soluções nas áreas de habilitações sociais, com ações para a diminuição da vulnerabilidade social a partir de planos de educação, capacitação, saúde e fomento produtivo. Essas ações são desenvolvidas

por um trabalho conjunto entre voluntários e moradores, de modo a potencializar as capacidades individuais e coletivas de autogestão na comunidade.

Como terceira fase de intervenção, promove-se a implementação de soluções definitivas nas comunidades, com o apoio de voluntário do TETO que atuam como assessores jurídicos que dão suporte nas questões legais da comunidade visando a regularização da propriedade, a instalação ou regularização de serviços básicos, moradia definitiva, infra-estrutura comunitária e desenvolvimento local.

A partir do trabalho constante e massivo de jovens voluntários e moradores, o TETO denuncia a exclusão e a violação dos direitos que ocorrem nos assentamentos, de maneira que os problemas de déficit habitacional e da exclusão social sejam reconhecidos pela sociedade e sejam prioridade na agenda pública, funcionando como primeiro passo dentro de um processo integral de habitação social. Além disso, gera informação relevante sobre os assentamentos e procura inserir-se em espaços de proposta e tomada de decisão de políticas públicas, promovendo mudanças estruturais que contribuam para a erradicação da pobreza.

2.2 CONTRIBUIÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

De forma a analisar a regularização fundiária como política de habitação social, é necessário observar os dispositivos constitucionais que deram origem ao Estatuto da Cidade, visando garantir o direito de propriedade para as populações de baixa renda, exercendo o direito fundamental à moradia. A Constituição Federal de 1988 deu início aos conceitos de direitos urbanos, primeiramente no artigo 23 que dispõe que "é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverem programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais" e com a inclusão do capítulo da Política Urbana que diz em seu artigo 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988).

Este capítulo de Política Urbana teve como princípios básicos a submissão da propriedade a sua função social, o dever do Estado em assegurar os direitos urbanos aos cidadãos, o direito à cidade e a participação da população nos processos de gestão urbana (BONA, 2012), com o objetivo de amenizar o problema de falta de moradia para as populações de baixa renda dando aos Municípios maior autonomia para as suas tomadas de decisões. Apesar dos fatos contidos no texto constitucional, era necessário uma legislação específica para complementar o capítulo da política urbana, dessa forma, foi criada a Lei 10.257 de outubro de 2001, denominada de Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade estabeleceu uma nova base jurídica para o controle do desenvolvimento urbano, com importantes instrumentos de política urbana municipal que regulam o direito de propriedade e a equilibrada distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização. Além disso, em seu artigo 1º: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” prevê uma preocupação ao meio ambiente, de forma que suas diretrizes e normas não se destinam apenas ao direito urbanístico mas também, ao direito ambiental (MUKAI, 2008).

As inovações presentes no Estatuto podem ser divididas em quatro campos: a gestão democrática das cidades; instrumentos de natureza urbanística para a

normatização das formas de uso e ocupação do solo; combate a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

A gestão democrática deverá garantir a participação direta da população em processos decisório sobre o destino da cidade, de forma que as decisões contemplem a maior parte da população. Essa interação deverá ocorrer com a realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias. Os planos diretores devem contar com a participação da população e das associações de vários segmentos econômicos e sociais, não apenas em seu processo de elaboração e votação, mas também na implementação e gestão de decisões (BASSUL,2002).

Essa gestão participativa se torna de grande importância uma vez que aproxima os órgãos municipais dos conflitos reais que caracterizam as cidades, criando espaços de debates com tomadas de decisões mais conscientes para uma correta intervenção no território. Diante disso, o planejamento urbano passa a depender da busca do consenso social e das relações de compromisso estabelecidas entre as classes sociais.

Os instrumentos que tratam da regularização fundiária tem por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, possibilitando que os assentamentos irregulares, que não são conformes as regras legais de urbanização, tenham a titularidade definitiva para seus moradores. Como principal ferramenta de regularização fundiária, o usucapião, já existente antes da aprovação do Estatuto, ganha um disciplinamento melhor ao ser classificado em usucapião individual e usucapião coletivo.

No usucapião individual é concedido o domínio do imóvel ao morador que o ocupa para fins de moradia por 5 anos ininterruptos e sem oposição, desde que o morador não tenha outro imóvel e esteja ocupando uma área de no máximo 250m². O Estatuto inova pois, inclui na questão os aspectos físico-territoriais, com foco nas edificações e aspectos sociais. Já no caso do usucapião coletivo, a área ocupada pela população de baixa renda é superior a 250m², e o terreno das propriedades não são bem definidos, sendo possível de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de nenhum outro imóvel. Este último instrumento facilita a regularização fundiárias de áreas urbanas de difícil

individualização que são características das comunidade de baixa renda (FARIA, 2009).

Outro instrumento inovador presente no Estatuto da Cidade é a concessão de uso especial para fins de moradia que permite imóveis públicos ocupados a mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada, porém sem a transferência da propriedade. Este dispositivo foi vetado com o argumento que possui algumas imprevisões no projeto de lei contrariando o interesse público. Segundo Toshio Mukai, 2008, este novo instrumento criaria uma nova figura jurídica, de duvidosa constitucionalidade e legalidade uma vez que criava um ônus real sobre o imóvel público. Porém, os bens públicos são imprescritíveis, significando que não são suscetíveis de sofrer ônus reais obrigatórios.

Além disso, uma lei não poderia determinar esse tipo de obrigação ao Poder Executivo, pois o Legislativo estaria administrando no lugar do Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia do Poderes, previsto no art.2º da Constituição Federal (MUKAI, 2008). Apesar do veto, a presença desse instrumento mostra mais uma importante tentativa para amenizar os problemas de falta de habitação, trazendo a atenção para sua discussão e possível adequação.

A implementação do Estatuto da Cidade é dependente dos municípios, uma vez que as decisões da política urbana é de forma descentralizada, sendo através dos Planos Diretores a execução dos instrumentos previstos no Estatuto. Apesar dos municípios terem autonomia, deve haver uma mútua assistência seja com projetos ou repasses de verbas dos outros entes federativos, para o melhor desenvolvimento das políticas urbanas municipais.

Ainda assim, o Estatuto dispõe que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no Plano Diretor. Isso significa que o uso da propriedade que não respeitar o que é disposto no plano será inconstitucional, sendo previsto que o plano atenda as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e o desenvolvimento das atividade econômicas. Dessa forma a função social da propriedade ganha uma concretização efetiva, no direito pátrio (MUKAI,2008).

O Plano Diretor passa a ser um instrumento de grande importância ambiental e social, uma vez que não se limita à uma ordenação apenas urbanística do território, abrangendo também diretrizes de cunho social, econômico e ambiental. No Plano não se trata mais de um zoneamento urbano mas sim de um zoneamento

ambiental, onde são respeitadas as áreas de preservação e de fragilidade ambiental. Como os assentamentos precários muitas vezes geram grandes impactos no meio ambiente, o Plano Diretor cria uma preocupação maior com essas áreas, exigindo uma melhoria em sua infra-estrutura.

Uma vez que o Plano Diretor cria uma obrigatoriedade constitucional da participação popular em sua elaboração, execução e fiscalização, ele acaba assegurando o exercício da cidadania da população, sendo de fundamental importância no contexto dos assentamentos precários e a problemática da propriedade da terra (MUKAI, 2008).

2.3 ATUAÇÃO DO GOVERNO NO SETOR HABITACIONAL: PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Abordado anteriormente como sendo um dos planos da Política Nacional de Habitação, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pelo Governo Federal, tem como propósito aumentar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria, diminuindo o déficit habitacional no país, e além disso, gerar empregos e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. Em sua primeira fase, teve como meta a construção de um milhão de novas moradias e em sua segunda fase, de 2011 até 2014, previa-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais (TATAGIBA *et al.*, 2013).

O público-alvo são famílias com renda de até 10 salários mínimos, sendo separados em três faixas de renda distintas, com metas, mecanismos de contratação e subvenções econômicas diferentes. A faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até três salários mínimos, sendo a demanda indicada pelos governos locais. Os beneficiados também podem ter acesso a subsídio integral com isenção do seguro, sendo o valor pago correspondente a uma parcela muito pequena do custo individual das unidades (BRASIL, 2009).

A faixa 2, que atende a renda mensal entre 3 a 6 salários mínimos, e a faixa 3, destinadas as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, possuem condições bem diferentes do que a faixa 1. Os beneficiários realizam os contratos de compra e venda diretamente com a construtora, recebendo um financiamento para a compra

das unidades. Este financiamento é concedido pela Caixa Econômica Federal, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (BRASIL, 2009).

Realizando um balanço geral, os principais pontos que o PMCMV busca resolver são os problemas de infra-estrutura e saneamento básico das residências existentes, visando regularizar as questões fundiárias dessas moradias. Além disso, busca aumentar a oferta das unidades habitacionais, facilitando o acesso aos recursos do BNDES e FGTS, principalmente das classes sociais mais pobres, de forma a minimizar a "elitização" dos financiamentos imobiliários (D'AMICO, 2011).

O maior diferencial do PMCMV em relação aos demais programas da Política Nacional de Habitação é o volumoso aporte de recursos, aproximadamente 34 bilhões de reais, e a previsão do impacto dos investimentos na redução de 14% do déficit habitacional total e sua distribuição por faixa de renda (FERNANDES e SILVEIRA, 2009).

3.RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com as novas abordagens sobre as políticas urbanas trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, nota-se uma maior iniciativa para ações dos poderes públicos e da sociedade para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Dessa forma, as organizações sociais passaram a ter a possibilidade de executar as políticas públicas sociais com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

A descentralização da gestão da política pública passa a transferir para a sociedade civil a responsabilidade de ações que deveriam ser oferecidas pelo Estado, abrindo espaço para que o trabalho das organizações não governamentais seja visto como uma saída para solucionar os problemas das grandes cidades. De forma a compensar esse trabalho realizado pelas ONG, o Estado cede alguns benefícios a elas, seja com repasse de verbas, isenções fiscais ou até mesmo na forma de parcerias.

Dentro deste contexto, a ONG TETO começa a perceber mudanças por parte do Poder Público em relação ao suporte ao seu trabalho. De acordo com a ex-Diretora da sede do TETO-PARANÁ, pela primeira vez está começando a existir um interesse e um diálogo entre os órgãos públicos e a ONG, principalmente para se formar parcerias com setores públicos da área de habitação social, como a COHAB. Um dos motivos das parcerias ainda não serem firmadas é falta de verba do Estado para serem utilizados em seus próprios programas de habitação, de forma a estagnar todos os seus projetos.

O Plano Diretor, principal instrumento do Estatuto da Cidade, também tem sido uma ferramenta de grande ajuda para a ONG, de forma a nortear sua atuação dentro das comunidades de baixa renda. O zoneamento ambiental criado pelo Plano Diretor auxilia na tomada de decisão de como serão realizadas as intervenções dentro do assentamentos e na elaboração de alternativas para as casas que se encontram em zonas irregulares. Além do Plano Diretor, o usucapião foi outro instrumento que está sendo empregado dentro das comunidade e se tem mostrado determinante para a mudança da realidade de muitas famílias.

De acordo com a ex-Diretora de Sede do TETO-Paraná, atualmente, já existem duas comunidades em São Paulo que deram entrada no processo de usucapião de sua área e no estado do Paraná, algumas comunidades também já estão se organizando para dar entrada no processo do usucapião. Essa conquista não se deu somente pelo trabalho do TETO mas também pelo interesse da própria população de se organizar, formar uma liderança comunitária e reivindicar seus direitos.

As críticas ao Estatuto da Cidade são em relação a regularização de posse de terrenos, devido ao veto do artigo que tratava da concessão de uso especial para fins de moradia. Com o veto, as ocupações de imóveis públicos, que é onde a maior parte dos assentamentos se encontram, ainda não são tratadas por lei, dessa forma, grandes áreas não podem ser regularizadas, e as famílias continuam a viver em situação de risco e sem os serviços de saneamento básico. Os argumentos a favor do veto são de que muitas dessas áreas públicas são de preservação ambiental, e que deveriam ser asseguradas pelo Estado. As questões relacionadas a proteção ao meio ambiente são sempre delicadas de forma que o Estatuto da Cidade ainda não conseguiu harmonizar as questões ambientais e as habitacionais.

A implementação dos instrumentos do Estatuto, em destaque do usucapião, ao mesmo tempo que tem se mostrado uma alternativa para solucionar os problemas do assentamentos irregulares, tem seu processo bastante burocrático e demorado. Além disso, a falta de informação da população das comunidades dificulta a aplicação desse instrumentos, sendo o apoio das organizações sociais essencial para garantir esse direito às comunidades.

Dentro dos próprios programas de habitação social promovidos pelo Estado, como o PMCMV, as populações de baixa renda também encontram falta de apoio do mesmo. As críticas são em relação à excessiva burocracia, enfrentada também por aqueles que tentam implementar o usucapião nos seus terrenos, e o fato de terem que disputar terrenos com as grandes construtoras. Ainda assim, as queixas em relação a localização da nova unidade habitacional são frequentes, uma vez que ela se dá longe dos centros urbanos e do antigo bairro em que as famílias moravam, tal fato faz com que os beneficiários acabem abandonando as unidades ou que as comercializem (TATAGIBA *et al*, 2013).

A ONG Teto em seu trabalho preza para que as famílias permaneçam em suas comunidades, para que estas se desenvolvam, principalmente na parte de

infra-estrutura, defendendo os interesses de seus moradores, melhorando à qualidade de vida e diminuindo os impactos no meio ambiente . Dentro do PMCMV, as famílias não possuem voz ativa na decisão de onde será a nova casa, sendo muitas vezes o problema apenas transferido para um outra localidade, que também tem carências em infra-estrutura e se encontram longe dos centros urbanos.

A participação popular nas políticas públicas se tem mostrado de forma mais organizada e presente devido ao trabalho da ONG nas comunidades. Apesar desses instrumentos existirem na legislação, sem o apoio dessas organizações, o Estatuto não estaria atingindo quem realmente necessita, mostrando uma falha em sua execução devido a falta de apoio que o Estado proporciona a essas comunidades.

Em consequência dessa maior organização dos movimentos sociais, o Governo também tem sofrido com a pressão da população dentro do PMCMV. De forma a amenizar essa pressão, foi lançado o programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, um programa menor no qual só podem ser contempladas famílias com renda mensal de até R\$1.600,00. Nesta modalidade os recursos públicos para a construção de casas populares são geridos por entidades da sociedade civil, dessa forma a execução das políticas ficam mais próximas dos interesses dessas organizações civis e movimentos sociais, sendo um marco para as lutas dessas entidades.

Apesar da maior articulação entre o Estado, as organizações civis e as políticas públicas após a criação do Estatuto da Cidade, o TETO ainda não recebe apoio do Estado, segundo a ex-Diretora da Sede do TETO-Paraná " o TETO não recebe verbas de órgãos públicos por falta de enquadramento nas leis de incentivo e também porque trabalhamos em áreas de conflito com o Poder Público, para não limitar o nosso trabalho, optamos por não receber dinheiro de instituições públicas". A ONG busca recursos através do apoio de empresas privadas, além da ajuda da população em geral através de doações.

Devido a esta falta de apoio, as principais dificuldades que a organização encontra em seu trabalho são a irregularidade das áreas de atuação, principalmente quando são áreas de preservação ambiental, e a demora da resposta do governo com projetos para solucionar os problemas enfrentados nos assentamentos. No Chile e na Argentina, países em que a organização trabalha a mais tempo e recebe apoio do próprio Estado, a ONG atua com projetos maiores, como a construção de casas permanentes para as famílias, agindo conjuntamente com o Poder Público.

O TETO ainda se sente legalmente desamparado pelo Estatuto na questão emergencial que as famílias se encontram. As moradias e os planos de emergências são tratados apenas para as situações de desastres naturais, sem levar em consideração as emergências relacionadas à saúde e aos riscos para o meio ambiente. Dessa forma, não se possui um critério legal para definir a prioridades das famílias ou os procedimentos que devem ser tomado para tira-las do risco, sendo assim, não existe uma alternativa temporária para essas famílias prevista na legislação.

4. CONCLUSÃO

As questões de estrutura urbana brasileira que se revela na atualidade são devidas as interações entre um processo de crescimento econômico baseado na distribuição desigual de renda e na exclusão social, com um planejamento urbano desorganizado, realizado sem o devido conhecimento técnico, com planos diretores que muitas vezes são ineficientes para orientar a definição das políticas públicas urbanas. Apesar do Estado desenvolver políticas sociais para a população de baixa renda, seus critérios de elegibilidade ainda não conseguem incluir grande parte de seus usuários.

É necessário viabilizar a participação popular através de suas representações, de uma forma mais democrática e participativa, de modo a ser exercido o papel de cidadania da população, para que suas reais reivindicações e demandas sejam atendidas e contempladas nas ações do governo. Com a descentralização da gestão urbana prevista no Estatuto, os municípios passam a possuir maior autonomia para suas tomadas de decisões, sendo estas mais efetivas devido ao melhor conhecimento dos problemas locais.

O Estatuto da Cidade passa ser o novo marco legal das políticas públicas, uma vez que converge a participação popular, a descentralização do poder e a regulamentação dos instrumentos da política urbana em seu texto, estabelecendo principalmente as questões de reforma urbana. A efetiva implementação do Estatuto viabiliza a promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras, contribuindo para converter o quadro de desigualdade social e exclusão de parte da população.

Além disso, observa-se um avanço nas ações governamentais e nos seus programas com a criação de financiamentos para o setor habitacional, que possibilitam subsídios para família de baixa renda, e uma melhora na distribuição dos recursos para a implementação da política urbana. Porém, ainda se encontra uma falta de continuidade administrativa desses programas, uma vez que estes estão mais vinculados com o governo vigente do que como ações do Estado.

As organizações não governamentais, como o TETO, tem mostrado papel fundamental para a implementação do Estatuto e para a reforma urbana, uma vez que compensam a falta de suporte que o Estado deveria oferecer para as populações dos assentamentos irregulares. As dificuldades encontradas, hoje, pelo TETO é devido principalmente a atual conjuntura político-econômica em que o país

se encontra, com carência de recursos e falta de priorização para as causas habitacionais, para isso a ONG conta com a mobilização dos voluntários e com o empoderamento das famílias para seguir com seu trabalho nas comunidades.

A falta de apoio ao TETO por parte do Estado prejudica a ação da ONG que poderia trazer maiores benefícios para as famílias das comunidades de baixa renda. Em outros países que a ONG atua, como o Chile e a Argentina, os governos firmaram parcerias com a organização possibilitando a construção não só de casa de emergências como também de casas permanentes, sendo possível realizar outros tipos de projetos para melhorar a qualidade de vida das famílias em assentamentos irregulares.

REFERÊNCIAS

AMADO, F.A.D.T. **Direito Ambiental Esquemático**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2014.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. Santiago, 2002.

BONA, J.R. **O Estatuto da Cidade, Plano Diretor e a redução do déficit habitacional**. Dissertação de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Telêmaco Borba, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n.730, 10 de jul.2001.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, n. 459, 7 jul. 2009.

BRITO, P.A.B. **Redes como estratégia de ação e organização dos movimentos sociais contemporâneos**. Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE. 2015.

D'AMICO, F. **O programa minha casa minha vida e a Caixa Econômica Federal**. Curitiba, 2011.

FARIA, L. **Planejamento Estratégico, Estatuto da Cidade e Plano Diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano**. Caminhos de Geografia- revista online, Uberlândia, 2009.

FERNANDES, C.C.P, SILVEIRA, S.F.R. **Ações e contexto da política nacional de habitação: da fundação casa popular ao programa “minha casa, minha vida”**, 2009.

HOLZ, S. MONTEIRO, T.V.A. **Política de Habitação Social e o direito a moradia no Brasil**. XColoquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2008.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade- Anotações à Lei n.10.257**. Editora Saraiva, 2ª edição, São Paulo, 2008.

SAULE JÚNIOR, N. ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, 2001.

SCHUTZ, E.M. **TETO como inovação social**. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

TATAGIBA, L.F, *et al.* **Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda: um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida –Entidades**. Relatório final de pesquisa, UNICAMP, Campinas, 2013.

TETO-BRASIL. **Piloti Mestre- Conceitos mínimos de indução**. Julho, 2013.

TECHO.ORG. Disponível em: <http://www.techo.org/paises/brasil/wp-content/uploads/2016/11/briefing-institucional-2016-1.pdf>. Acesso em Março de 2017.