

PLATAFORMA BRASILEIRA PARA PREVENÇÃO DE DESPEJOS

No Brasil, os despejos decorrem do modelo de desenvolvimento agrário e urbano baseado na propriedade privada; da não implementação de políticas e ações de promoção do direito à moradia, sobretudo para a população pobre; do não cumprimento das funções sociais da cidade, da terra e da propriedade; e da falta de acesso à justiça e a mecanismos de prevenção, restituição e/ou compensação adequados.

Freqüentemente os despejos vêm acompanhados de violência severa, com vítimas detidas, presas, torturadas e, em alguns casos, até mortas. A maioria dos casos documentados demonstra um quadro de perseguição a lideranças comunitárias e movimentos sociais, ameaça, violência e perda do meio de vida pelas pessoas afetadas.

Diversas populações sofrem pela execução forçada de despejos ou reassentamentos, tais como os sem-terra, sem-terra, índios, remanescentes de quilombos, comunidades tradicionais (pescadores, quebradeiras, extrativistas, etc.) e comunidades atingidas por barragens ou outros empreendimentos grande porte e impacto.

No âmbito rural, os conflitos fundiários por terra, moradia, trabalho e alimentação que afetam os trabalhadores(as), são decorrência do modelo neoliberal de desenvolvimento econômico e ambiental excludente que favorece a propriedade privada para atender à demanda pela produção de monoculturas voltadas ao mercado externo. O modelo do agro-negócio, baseado em uma aliança entre o grande proprietário de terras, que detém a renda fundiária - o latifúndio - e o capital internacional, que detém a renda industrial.

Os movimentos sociais do campo demandam um aumento da desapropriação de terras, improdutivas ou que violem a normas ambientais e trabalhistas, para fins de reforma agrária. O atual governo federal, apesar de ter aumentado o número médio de famílias assentadas – de 65.548 famílias assentadas mensalmente no período 1995-2003 para 81.430 famílias/mês no período 2003-2005 – diminuiu o número de desapropriações para fins de reforma agrária.¹ Somente 25% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas, sendo que as demais foram colocadas em assentamentos já existentes ou naqueles implantados em terras públicas. A falta de políticas agrícolas que fortaleçam a produção familiar expulsa as famílias do campo, cujas terras vêm a ser destinadas a outros grupos que aguardam o assentamento. Essa forma de implementar a reforma agrária não contribui para reverter o incremento da concentração de terras em mãos de poucos proprietários, o que resulta em mais conflitos fundiários.

Os conflitos no campo são a principal causa dos despejos forçados e da violência que afetam os trabalhadores e trabalhadoras rurais, comunidades tradicionais e indígenas, além das mulheres e crianças. A Comissão Pastoral da Terra identifica a ocorrência desses conflitos em diversos contextos no âmbito

¹ No Brasil, a Constituição permite a desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade improdutiva que não esteja cumprindo uma função social e ambiental.

rural como resultado de lutas pelos direitos trabalhistas, pela terra, água, aos meios de trabalho ou produção, sindicais.

Entre as populações tradicionais e indígenas a ocorrência de despejos e deslocamentos forçados é também sistemática. A morosidade e ineficiência dos processos de demarcação e titulação de áreas indígenas e de remanescentes de quilombos impedem a defesa judicial destas comunidades, que freqüentemente são despejadas pelo Estado e/ou a pedido de grandes proprietários rurais e do agronegócio. Essas práticas contrariam os preceitos e regras da Constituição Federal de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

O despejo ou o deslocamento forçado, além de destituir essas comunidades de seus recursos naturais, de moradia e de sustento, é uma das principais causas de danos à sua identidade cultural e às suas tradições religiosas, familiares e econômicas. Com a perda dos referenciais materiais de identidade, o suporte de referência histórico de longa duração deixa de existir. Por isso o direito à moradia da população negra, das minorias étnicas e das comunidades tradicionais e indígenas deve ser plenamente promovido pelo Estado.

Nas cidades, o modelo de desenvolvimento urbano facilita a retenção especulativa da terra urbana e a apropriação privada dos benefícios gerados pela urbanização, resultando no incremento da informalidade e da precariedade dos assentamentos e ocupações onde reside a população pobre. Os sem-teto urbanos têm seu direito à moradia sistematicamente violado devido às precárias condições de vida a que estão submetidos nos cortiços, assentamentos informais, loteamentos irregulares, viadutos e ocupações, de onde são freqüentemente despejados, sem alternativas de adequado reassentamento, provisão de ajuda humanitária emergencial, assistência jurídica e/ou adequada restituição e/ou reparação de danos e violações.

Em áreas urbanas os despejos são promovidos pelas Prefeituras, proprietários privados, empresas imobiliárias, Ministério Público, Judiciário. O déficit habitacional brasileiro é estimado em 7 milhões de moradias urbanas e rurais, enquanto o número de unidades habitacionais vazias é de 5 milhões.² A falta de uma política urbana que potencialize programas de habitação, serviços públicos essenciais e democratizem os recursos de gestão das cidades tem incidido de forma perversa sobre as mulheres, pois reforça as desigualdades de gênero e perpetua a posição da mulher trabalhadora pobre nos locais com os piores índices de desenvolvimento humano.

Os despejos são perpetrados em sua grande maioria baseados em decisões judiciais, em ações de reintegração de posse ou reivindicatórias de propriedade, que desconsideram a legislação internacional e constitucional que garantem o direito à moradia e os direitos humanos. Essas decisões, em geral baseadas no Código Civil e no Código de Processo Civil, não reconhecem a natureza coletiva dos conflitos e o estado de necessidade social das comunidades e perpetuam a visão do direito de propriedade absoluta sem a contraposição aos direitos (moradia adequada, alimentação, trabalho, saúde, crianças e idosos) das comunidades a serem despejadas.

As ocupações realizadas pelos movimentos sociais do campo e da cidade são práticas sociais de resistência a este modelo de desenvolvimento implementado pelo Estado, pois são ações pautadas pelos princípios de nossa Constituição Federal, a da democracia, liberdade de manifestação e a primazia da dignidade da pessoa humana.

² Fundação Joao Pinheiro, 2004. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios, Seleccionados e Microregiões Geográficas. Centro de Estatísticas e Informação. Belo Horizonte. Disponível em www.cidades.gov.br

A atuação do Estado tem contribuído para o aumento da desigualdade e discriminação no acesso à terra e à moradia, favorecendo o incremento dos conflitos por terra e dos despejos.

Para reverter este panorama, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, redes, organizações não governamentais nacionais e internacionais apresentam a Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos Forçados, que se constitui num conjunto de diretrizes para a implementação de políticas públicas, propostas de mudanças legislativas e indicativos de interpretação judicial no sentido da prevenção dos despejos no Brasil e garantia dos direitos humanos das comunidades excluídas.

I. MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE DESPEJOS

O Estado Brasileiro é o principal responsável pela promoção do direito à terra e à moradia e pela prevenção e/ou remediação de despejos, por força da fidelidade que deve à sociedade civil e aos seus direitos humanos fundamentais. O Estado é constituído do Poder Judiciário, dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e dos órgãos legislativos federais, estaduais e municipais. O Estado tem a obrigação de respeitar e assegurar o respeito aos direitos humanos e de prestar ajuda humanitária, incluindo a prevenção de violações, a investigação dos violadores, a adoção de medidas punitivas e reparações às vítimas, de forma ágil e transparente. Para tanto, deverá o Estado alocar o máximo de recursos disponíveis para garantir a efetivação do direito à terra e à moradia.

São também responsáveis pela ocorrência dos despejos as agências financeiras internacionais, empresas transnacionais, corporações e indivíduos, incluindo os proprietários privados e os latifundiários.

Para tanto, deverá o Estado:

1. Incorporar a legislação internacional de direitos humanos à legislação doméstica e revogar legislação que permite despejos e que criminaliza os movimentos sociais que lutam por terra, moradia e melhores condições de vida, a qual esteja desconforme com a legislação internacional de direitos humanos.
2. Respeitar, proteger e cumprir o direito à terra e à moradia e adotar medidas preventivas sem discriminação e distinção a qualquer manifestação de raça, cor, sexo, língua, religião ou crença, opinião política, origem nacional, social ou étnica, status legal ou social, idade, deficiência e propriedade.
3. Cumprir a função social da propriedade pública e privada, urbana e rural, mediante a destinação de imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados para programas habitacionais de interesse social e para a reforma agrária; aplicação do Imposto Territorial Predial Urbano progressivo e IPTU progressivo no tempo visando à justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização e para penalizar a propriedade especulativa; retomada de imóveis invadidos irregularmente por população de alta renda com aplicação das penalidades e compensações cabíveis. Alterar legislação para estabelecer um tamanho máximo para a propriedade rural. Aplicar os dispositivos legais relativos ao abandono e ao abandono presumido (art. 1276 do Código Civil) revertendo as propriedades vazias e abandonadas para fins de reforma agrária e urbana.³

³ O Grupo 2 sugere que seja incorporado que “o descumprimento da função social da propriedade implica violação à ordem urbanística pela o poder público municipal pode ser responsabilizado por improbidade administrativa”.

4. Adotar políticas públicas e instrumentos que visem democratizar, financiar e subsidiar o acesso da população à terra e à moradia adequadas: criação de fundos públicos de financiamento e subsídio; maior dotação orçamentária para os fundos existentes; criação de conselhos democráticos e com a participação direta da população para a gestão desses recursos; regularização fundiária, titulação e urbanização de assentamentos informais urbanos e rurais; desapropriação de terras para fins de reforma agrária e urbana considerando critérios ambientais, trabalhistas, culturais, sociais e de produtividade (índices de produtividade necessitam ser atualizados); programas de segurança alimentar, fomento e subsídio à agricultura familiar, à circulação da produção e de geração de trabalho e renda. As terras desapropriadas devem ser pagas com base no valor declarado no IPTU ou ITR e aquelas com incidência de trabalho escravo devem ser confiscadas.⁴

5. Garantir remédios efetivos e de aplicação imediata, tais como compensação e indenização em valor suficiente para adquirir moradia e terra em condições semelhantes à anterior, devido processo legal, assistência jurídica gratuita para defesa/ação judicial, reassentamento adequado, restituição de moradia e propriedade, inclusive nos casos em que a violação seja cometida pelo próprio Estado.

6. Garantir a efetividade e a aplicação de instrumentos de permanência e segurança da posse: instituição de zonas especiais de interesse social (assentamentos informais urbanos e rurais) e de zonas especiais de interesse cultural (comunidades tradicionais), titulação e reconhecimento das posses exercidas para fins de moradia e cultivo, tarifas sociais para serviços públicos, isenção de IPTU e ITR, implantação de infra-estrutura básica.

7. Realizar o levantamento dos imóveis públicos ocupados por população pobre e/ou movimentos sociais, sobre os quais incidam ações de despejos, reintegração de posse ou reivindicatórias de propriedade, determinando a imediata suspensão e negociação.

8. Demarcar e reconhecer os direitos de posse e propriedade das comunidades tradicionais, extrativistas e ribeirinhos sobre os territórios que ocupam, incluindo a implementação de políticas e programas que respeitem e preservem sua cultura, religião, modo produtivo e organização familiar e promovam a melhoria da sua qualidade de vida e do meio ambiente onde vivem. Garantir proteções especiais aos recursos naturais existentes nesses territórios, assegurando a participação das comunidades tradicionais na utilização, administração e conservação desses recursos.

9. Fortalecer a gestão pública do planejamento urbano, da política habitacional, fundiária e agrária, mediante a criação de espaços de deliberação pública, com participação direta da sociedade civil, sobre políticas, programas, recursos e investimentos públicos.⁵

10. Abster-se de obter financiamentos para a política habitacional, agrária e fundiária advindos de órgãos nacionais e internacionais de cooperação, tais como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Nacional de Desenvolvimento, cujos programas e projetos resultem no reassentamento, deslocamento ou despejo forçado de famílias e comunidades pobres e de grupos vulneráveis.

⁴ Grupo 3 propõe que se inclua expressamente o financiamento dessas políticas pelo BNDS. O Grupo 1 propõe que sejam especificados todos os instrumentos de regularização fundiária, e que o repasse de recursos do OGU aos Estados e Municípios seja vinculado à implementação dessa Plataforma.

⁵ O Grupo 03 questiona se é papel da Plataforma propor o fortalecimento dessas instituições mencionadas ou se deve focar apenas na questão dos despejos

11. Atualizar os cadastros de terras e registros públicos relativos à propriedade imóvel visando a retomada de terras que foram griladas ou apropriadas ilegalmente e sua destinação para fins de reforma urbana e agrária, e disponibilizar as informações cadastrais para órgãos e entidades públicas afetas à questão habitacional e fundiária.
12. Realizar consultas à população, grupo ou comunidade ameaçada de traslado ou reassentamento, mesmo que em condições excepcionais, para obtenção de seu consentimento, concedido livremente e com conhecimento de causa.
13. Implementação, pelo governo federal, de Comissão Permanente de Prevenção de Despejos no Brasil, tendo como objetivo monitorar e buscar soluções para situações de conflitos fundiários e violações dos direitos humanos. Criação de Promotorias de Terras, junto aos Ministérios Públicos Estaduais.⁶
14. Revisão do modelo energético brasileiro pela União, do ponto de vista da produção, distribuição e consumo, reconhecendo a primazia da função social da propriedade no caso de implantação de barragens ou outros empreendimentos que resultem no deslocamento forçado de populações.

II. PROTEÇÃO JURÍDICA, PROCESSUAL E ADMINISTRATIVA CONTRA DESPEJOS

Os despejos são, em sua maioria, efetivados com base em decisões judiciais fundamentadas em legislação nacional incompatível com os padrões internacionais de direitos humanos. Por isso, faz-se necessária a proteção jurídico-processual de famílias, grupos ou comunidades ameaçadas de despejo antes e durante o curso da ação judicial. O Estado, os juízes e promotores públicos devem adotar o *princípio da precaução* nas ações de despejo, reintegrações de posse e reivindicatórias de propriedade, que envolvam comunidades pobres e grupos vulneráveis, e as seguintes medidas:

15. Concessão de medidas liminares de reintegração de posse e medidas similares somente mediante a oitiva e participação dos réus na audiência de justificação prévia e comprovação pelo autor da posse

⁶ * Há a proposta do Grupo 3 de que os governos estaduais e municipais também constituam tal Comissão. Nesses casos, quem participaria dessas Comissões?

* O Grupo 3 também questionou se a Plataforma deve prever a constituição de uma única Comissão para prevenção de despejos urbanos e rurais ou prever uma Comissão para cada um. No caso urbano, o Conselho das Cidades aprovou, no dia 30/08, a criação do Grupo de Trabalho de Conflitos Urbanos (Resolução Recomendada). O GT estará vinculado diretamente ao Conselho Nacional das Cidades com a coordenação conjunta das Secretarias Nacionais da Habitação e de Programa Urbanos com a composição dos segmentos que compõe o CONCIDADES na proporção de 04 (quatro) representantes do segmento dos movimentos sociais e 02 (dois) de todos os demais segmentos. São membros convidados permanentes os representantes da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria Nacional da Reforma do Judiciário), Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Relatoria Nacional da Moradia Adequada. São objetivos do GT: a) elaboração de um Plano de Trabalho com ações, metas e prazos para o funcionamento do GT; b) fortalecimento das ações de prevenção aos conflitos fundiários urbanos, como os Programas de regularização fundiária e habitação de interesse social; c) construção de uma metodologia de mediação, mapeamento e identificação de tipologias dos casos de conflitos fundiários urbanos subsidiando a construção de uma Política Nacional de Prevenção dos Conflitos Fundiários Urbanos; d) discussão e proposição junto ao Poder Judiciário e Legislativo de propostas de mudanças legislativas e criação de procedimentos relativos a prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos; e) acompanhamento e monitoramento dos casos de conflitos fundiários urbanos mediante a proposição de medidas concretas para a solução dos conflitos, com prioridade para os casos coletivos e referentes a imóveis públicos e áreas de investimentos públicos.

alegada. Vedar a concessão de medida liminar sem que reste comprovado o cumprimento da função social da propriedade.⁷

16. Intimação do órgão responsável pela política habitacional e fundiária da Prefeitura Municipal, Estado e/ou União e do Ministério Público, quando for observada existência de interesse ou competência desses órgãos sobre a matéria.

17. Efetivar a citação de todas as pessoas afetadas pela ação judicial, inclusive a do cônjuge, para assegurar a ampla defesa.

18. Realização de inspeção judicial no local do conflito pelo juiz da causa para identificar a natureza da posse exercida pela comunidade ou grupo afetado; o número de crianças, mulheres, idosos e pessoas portadoras de deficiência; e as medidas mitigadoras ou compensatórias que devem ser adotadas pelo proponente do despejo e/ou pelo poder público competente.

19. Intimação dos órgãos públicos competentes para prestar ajuda humanitária e de natureza social às famílias ou comunidades afetadas por ações de despejo, reintegrações de posse, reivindicatórias de propriedade, especialmente para grupos vulneráveis e portadores de necessidades especiais, com base em auto circunstanciado lavrado pelo juiz após a inspeção judicial, garantindo-se o cumprimento do Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente.

20. Exigência de que o ente público ou privado promotor da ação de despejo, reintegração de posse ou reivindicatória de propriedade apresente ao juízo estudo de impacto social, ambiental, de vizinhança e/ou econômico, conforme o caso, para determinar os impactos negativos sobre a população afetada no caso do despejo envolver elevado número de famílias, movimentos sociais e/ou grupos vulneráveis vivendo em assentamentos informais, urbanos ou rurais.

21. Intimação da Defensoria Pública Estadual para assegurar às famílias, comunidades ou grupos que não tenham condições de contratar advogado ou arcar com as despesas processuais sem prejuízo do sustento próprio, a devida defesa legal.

22. Atuação do juiz como conciliador e mediador do conflito fundiário, garantindo o devido processo legal e o contraditório para o alcance de solução que assegure às famílias, comunidades, movimentos sociais e/ou grupos vulneráveis, adequado reassentamento, compensação ou indenização.

23. A observância das condições previstas pela legislação internacional de direitos humanos, em especial a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, quando a ação versar sobre território ocupado por comunidades tradicionais, extrativistas ou ribeirinhas, e comunicação à esfera judicial competente para adotar medidas protetivas ao direito à terra e ao acesso e manejo dos recursos naturais.

24. Havendo o respeito ao devido processo legal, garantia de adequado reassentamento e/ou compensação e fundamento legal para a concessão de sentença judicial favorável ao despejo, reintegração de posse ou reivindicação de propriedade ou quando, excepcionalmente o traslado e o reassentamento sejam considerados necessários, sejam adotadas seguintes proteções condizentes com as normas internacionais de direito humanos:⁸

⁷ A sugestão do Grupo 3 é que se elimine esse item ou que seja substituído pela reivindicação de que CPC elimine a possibilidade de concessão de liminares em ações possessórias.

O Grupo 2 sugere que esse item e os itens 18, 19 e 21 sejam obrigatórios.

⁸ O Grupo 1 propõe a exclusão desse item.

- a) Realização de consultas à população afetada para discutir todas as demais possibilidades que permitam evitar ou ao menos minimizar a utilização do recurso da força;
- b) Concessão de prazo razoável e suficiente de notificação a todas as pessoas afetadas, com antecedência à data prevista para o despejo;
- c) Facilitar a todos os interessados as informações relativas ao despejo, dentro de um prazo razoável;
- d) Assegurar a presença de representante do órgão governamental competente pela política habitacional e fundiária, de promotor e defensor públicos e de Conselheiro Tutelar no local do despejo, para assegurar a prestação de assistência humanitária;
- e) Identificação exata de todas as pessoas afetadas;
- f) Não realizar despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos ou santos, salvo com o consentimento das pessoas afetadas;
- g) Apontar possibilidades de recursos jurídicos e assegurar que a assistência jurídica gratuita continue a ser prestada mesmo após a efetivação do despejo, com vistas a assegurar o devido processo legal e a possibilidade de recurso.

25. Adoção de jurisdição e procedimento judicial especial para as ações que versem sobre despejo, reintegração de posse, reivindicatória de propriedade e direitos reais de população, famílias ou comunidades desassistidas, grupos vulneráveis, comunidades tradicionais, extrativistas e ribeirinhas, de forma a assegurar a ampla defesa, o contraditório e a manifestação dos afetados. No caso de população atingida por barragens, adotar procedimento especial para as desapropriações, para o reassentamento antes da conclusão das obras e para o licenciamento por bacia hidrográfica, de forma que efetivamente obrigue as empresas a cumprirem os condicionamentos sociais e ambientais. Prever o contraditório nas desapropriações por interesse social ou por utilidade pública.⁹

26. Adotar critérios e processos claros para o pagamento de compensação, proporcional à gravidade da violação, ou o reassentamento adequado dos afetados por despejos que não disponham de recursos para obter uma moradia alternativa e/ou o acesso à terra produtiva, a ser garantido pelo Estado. Medidas especiais devem ser previstas para assegurar a proteção de crianças, mulheres, idosos e pessoas portadoras de deficiência.

⁹ O Grupo 2 sugere que seja proposta a criação de normas para criminalizar a realização de despejos.