



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Direito à cidade na perspectiva de gênero: as desigualdades no acesso à moradia pelas mulheres

Violência doméstica, questões de direito à moradia e 'bolsa aluguel'

29/11/2017

O acesso à terra e à moradia adequada pelas mulheres: conteúdo do Direito à Cidade

- ▶ BBC Mundo - ¿Qué passaria si más mujeres fuesen dueñas de tierras de cultivo? <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/esto-pasaria-mujeres-fuesen-duenas-tierras-cultivo-205506>
- ▶ SupportRight2City - Episódio 1 - Dois mundos, uma cidade Um experimento documental seguindo duas mulheres em uma mesma cidade <https://www.youtube.com/watch?v=D2UNhGusxqQ>
- ▶ Landesa - Anju's Dream <https://www.youtube.com/watch?v=gEAvPm1nRQE>
- ▶ Vídeo Maria do Carmo Curso Conselho Britânico Fortalecendo Capacidades por Cidades mais Justas - <https://www.youtube.com/watch?v=AMCaObQyrqE>

A Mulher e o Direito à Moradia Adequada

- ▶ Documento publicado pelas Nações Unidas, em 2013. Produzido por intermédio da Relatoria especial da ONU sobre o direito à moradia adequada.

Ao longo dos anos, inúmeros mecanismos de defesa dos direitos humanos chamaram atenção para os efeitos da desigualdade de gênero e discriminação no desfrute das mulheres do direito à moradia adequada. Em 2002, a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos encarregou o primeiro Relator Especial sobre moradia adequada, o Sr. Miloon Kothari, com a tarefa de reportar a respeito de mulheres e moradia adequada, e decidiu manter a questão da propriedade igualitária, do acesso e do controle das mulheres sobre a terra e os direitos iguais à propriedade e à moradia adequada em sua agenda.

Baseia-se também no trabalho feito pela segunda Relatora Especial sobre moradia adequada, Raquel Rolnik, nomeada em 2008. Ela iniciou uma consulta mundial na internet sobre mulheres e direito à moradia adequada e, em 2012, ela apresentou os resultados no seu relatório ao Conselho de Direitos Humanos.

Marco Normativo Internacional

O direito à moradia adequada é claramente reconhecido nos instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo a Convenção Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que prevê ” direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida” (art. 11.1).

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher estabelece: “Los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres [...] h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce I. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS DEL DERECHO DE LA MUJER A UNA VIVIENDA ADECUADA 15 y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso (art. 16, párr. 1)”

Obrigações dos Estados signatários

- ▶ Obrigação de tomar medidas apropriadas para tornar plenamente efetivos os direitos sociais, econômicos e culturais, utilizando ao máximo os recursos disponíveis.
- ▶ Possível obstáculo: falta de recursos financeiros - Observação Geral nº 16(2005). Ainda assim, devem se tomar medidas imediatas para lograr as finalidades previstas nas Convenções.
- ▶ Os Estados devem adotar um enfoque de igualdade substantiva no momento de utilizar os recursos públicos.
- ▶ A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher dispõe que a adoção de medidas especiais de caráter temporal voltadas a atingir a igualdade de fato não devem ser entendidas como uma forma de discriminação (art. 4, pár. 1). Pelo contrário, essas medidas podem ser necessárias e adequadas para reparar consequências da discriminação contra a mulher, também na esfera da moradia.

Discriminação contra a mulher no âmbito na moradia, da terra e da propriedade

- ▶ A cada 100 proprietários de terra em todo o mundo, apenas 20 são mulheres (Dado da FAO/ONU de 2012)
- ▶ Em muitos casos o direito da mulher à moradia adequada depende do acesso à terra e à propriedade, bem como do controle sobre elas.
- ▶ A insegurança da posse causada pela ausência da propriedade de uma casa ou de terras, ou do controle sobre ela, pode dar lugar a consequências graves para as mulheres, uma vez que elas se encontram com reduzida autonomia pessoal e econômica e mais vulneráveis aos abusos e à violência na família, na comunidade e na sociedade em geral.
- ▶ Quando o acesso da mulher à moradia, à propriedade ou à terra depende de um terceiro (marido, companheiro, pai, irmão, ou outro parente masculino), as mulheres ficam vulneráveis à perda desse lar, à pobreza e à destituição no caso do fim da relação com esse homem.

Os vínculos entre a violência doméstica e o direito da mulher à moradia adequada

- ▶ Os relatores especiais do direito à moradia destacaram a estreita correlação entre a falta de seguridade da posse e a violência doméstica. Começam a surgir leis que reconhecem o vínculo entre a violência contra a mulher, em especial a violência doméstica, e o direito à moradia adequada.
- ▶ As diferenças econômicas entre homens e mulheres são um obstáculo à realização do direito à moradia para as mulheres. A dimensão mais dramática dessa questão é a violência doméstica: muitas mulheres não conseguem romper com o ciclo da violência porque não têm alternativas economicamente viáveis de moradia. Os salários mais baixos para as mulheres para a mesma atividade também impactam na dependência financeira que elas têm de seus companheiros ou familiares e, portanto, limitam sua autonomia (Raquel Rolnik).

Rota Crítica da Violência Doméstica - Estudo realizado pela OPAS (Organização Pan Americana de Saúde) em países da América Latina e Caribe na década de 1980.

- ▶ “La inseguridad económica y la falta de recursos materiales también han jugado un papel importante en detener las decisiones y acciones de muchas de las entrevistadas. De hecho, la mayoría de las informantes de esta investigación carecían de autonomía económica, lo que ha sido un obstáculo cuando han querido buscar ayuda fuera de su ámbito doméstico y familiar. Muchas también se ven imposibilitadas de dejar su casa y a sus maridos, ya que no cuentan con ingresos mínimos para alimentar a sus familias o con alternativas habitacionales y, mucho menos, con recursos para iniciar trámites legales. Uno de los recursos más preciados para un número importante de las entrevistadas es la casa, pues este espacio es el punto de partida para organizar y reorganizar la vida. La perspectiva de no tener un techo o recursos básicos para la supervivencia desestimula los procesos de toma de decisiones de muchas de las afectadas. Es decir, las mujeres saben que difícilmente conseguirán respaldo legal o institucional para garantizar el sustento de sus hijos e hijas, por lo que el aporte del agresor al hogar, por limitado que sea, resulta imprescindible. Perder su espacio habitacional o los aportes del marido las coloca en una condición muy precaria.”

Atuação da Defensoria Pública de São Paulo no âmbito coletivo - NUDEM e NHU

- ▶ Procedimento Administrativo instaurado pelo Nudem em 2010 em decorrência de proposta aprovada no II Ciclo de Conferência da Defensoria, nos seguintes termos: *“Ajuizar ação civil pública para garantir cota e cadastro de vagas em unidade de habitação popular para mulheres vítimas de violência e aplicação das cláusulas dos programas habitacionais, que determinam que o imóvel deve ficar com a mulher em caso de separação”*
- ▶ Acarretou a abertura, em 2013, de Procedimento Administrativo no NHU com o tema ATENDIMENTO HABITACIONAL PARA MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, que apontou como pressupostos o dever do Estado de garantir o direito à moradia por intermédio de políticas públicas habitacionais à população vulnerável e o fato de que a mulher em situação de violência doméstica se mostra em especial vulnerabilidade.

Estudo - Legislação interna

► Lei Maria da Penha (Lei nº 11.240/06):

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

§ 1º O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.

Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

I - encaminhar a ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;

Política de atendimento habitacional provisório às mulheres em situação de violência

- ▶ Relatório da CPMI da violência doméstica contra a mulher, promovida pelo Senado (publicado em junho de 2013) - Aponta a falta de articulação das políticas públicas para melhor atendimento às mulheres, como por exemplo o aluguel social.
- ▶ No âmbito do município de São Paulo: A SMPM e a SEHAB, em 2013, estabeleceram os critérios de elegibilidade para inclusão das mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Programa de Ações de Habitação, na modalidade Aluguel Social, quais sejam: a) estar em atendimento em algum equipamento da SMPM (CCM, CRM e Casa Abrigo) e b) estar em vulnerabilidade social. O fluxo dos procedimentos seria o seguintes: a) avaliação da SMPM quanto ao cumprimento dos critérios; b) encaminhamento de relatório social para a SEHAB, c) análise técnica da SEHAB, segundo as normas do programa de ações para habitação e d) concessão do benefício, de acordo com a portaria 114/2014.

► Portaria 131/2015 - SEHAB

Prevê que das situações que ensejam a concessão de atendimento habitacional provisório está incluído 'família sob chefia de mulher em situação de violência'

O art. 2º da Portaria 131/2015 da SEHAB assim dispõe:

- Art. 2º: Poderão ser beneficiárias do atendimento habitacional provisório, observada a disponibilidade orçamentaria e financeira, famílias que se enquadrem nas seguintes situações:

V- Casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia.

Em seguida, o § 3º do mesmo dispositivo define o conceito de extrema vulnerabilidade da seguinte forma:

§3º: Considera-se em situação de extrema vulnerabilidade, para os fins da presente Portaria, a família com insuficiência de renda para cobrir as despesas com moradia, que se enquadre nos limites de renda previstos no art. 8º e que se encontre em uma das seguintes situações:

- c) família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica;

Política de atendimento habitacional definitivo às mulheres em situação de violência

- ▶ Lei nº 11.124/2005 - SNHIS
- ▶ Lei 11.977/2009 - PMCMV

Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

Art. 35-A. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do Orçamento-Geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS. (Incluído pela Mediada Provisória nº 561, de 2012)

Parágrafo único. Nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro, o título da propriedade do imóvel será registrado em seu nome ou a ele transferido. (Incluído pela Mediada Provisória nº 561, de 2012)

Art. 73-A. Excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS, os contratos em que o beneficiário final seja mulher chefe de família, no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos [arts. 1.647 a 1.649 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 12.693, de 2012\)](#)

§ 1º O contrato firmado na forma do caput será registrado no registro de imóveis competente, sem a exigência de documentos relativos a eventual cônjuge. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

§ 2º Prejuízos sofridos pelo cônjuge por decorrência do previsto neste artigo serão resolvidos em perdas e danos. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

- ▶ En la Recomendación general Nº 21 (1994) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, relativa a la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, se afirma que “cuando una mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o solo puede hacerlo con el consentimiento o aval del marido o un pariente varón, se le niega la autonomía jurídica. Toda restricción de este género le impide poseer bienes como propietaria exclusiva [...]. Las restricciones de esta índole limitan seriamente su capacidad de proveer sus necesidades o las de sus familiares a su cargo” (párr. 7). “El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países será de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y para su familia” (párr. 26). En cuanto al reparto de la propiedad tras la disolución del matrimonio o la muerte de un pariente, el Comité afirma “[...] toda ley o costumbre que conceda al hombre el derecho a una mayor parte del patrimonio al extinguirse el matrimonio o el amancebamiento o al fallecer un pariente es discriminatoria y tendrá graves repercusiones en la capacidad práctica de la mujer para divorciarse, para mantenerse, para sostener a su familia o para vivir dignamente como persona independiente” (párr. 28).

Em caso de divórcio, imóvel adquirido pelo Minha Casa, Minha Vida fica com a mulher

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) confirmou sentença da 2ª Vara de Família da Comarca de Londrina (PR) que, em divórcio litigioso, concedeu à mulher a propriedade de uma casa adquirida pelo Minha Casa, Minha Vida, transferindo o financiamento feito em nome do casal para o nome dela apenas.

A decisão da 3ª Turma, tomada em julgamento realizado no final de abril, negou mandado de segurança impetrado pela Caixa Econômica Federal, que alegava ser ilegal a mudança do contrato de financiamento.

Em seu voto, o desembargador federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, relator do caso, afirmou que a lei que regulamenta o Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11977/09) é clara a esse respeito. Diz a norma: “Em caso de dissolução da sociedade conjugal, o título da propriedade do imóvel será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável”.

Thompson Flores frisou ainda que a legislação só não prevê a transferência da casa para a mulher nos casos em que o marido tenha a guarda exclusiva dos filhos do casal.

[MS 00007867020154040000/TRF](#)

Participação das mulheres nas esferas decisórias - Elaboração das Políticas Públicas

- ▶ Exemplos de autogestão da moradia - Conjunto Habitacional União da Juta, concluído em 1997, localizado na zona leste de São Paulo.
- ▶ Documentário ‘Mulheres da Cidade Tiradentes’, produzido pelo coletivo Pombas Urbanas. (https://www.youtube.com/watch?v=W_Ebs-GZwYE)
- ▶ Ao se garantir plenamente o direito da mulher à moradia adequada, podem ser dados passos importantes no caminho da eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

Publicações e eventos sobre o tema

- ▶ Publicação do IBDU - Direito à cidade: uma visão por gênero

<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/486.pdf>

- ▶ 6ª Jornada da Moradia Digna (abril de 2018)

O papel das mulheres na luta por moradia

- ▶ Evento - Cidades Seguras para as mulheres: experiências e práticas - 30/11/2017

A ActionAid Brasil e a 11ª Bienal de Arquitetura de São Paulo convidam para o evento Cidades Seguras para as Mulheres: Experiências e Práticas. Durante o encontro, vamos discutir a vivência das mulheres nas cidades, com sessões sobre a questão da violência contra as mulheres em espaços públicos, a participação e o protagonismo das mulheres na cidade e refletir o que são serviços públicos sensíveis e acessíveis à gênero.

Junte-se a nós para pensar o que são cidades seguras para as mulheres e como podemos construí-las!

Essa ação faz parte dos 16 dias de ativismo pelo combate à violência contra as mulheres.