

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO POLÍTICO E
ECONÔMICO

LUCIANA MARIA PENNA DUPRÉ RABELLO

DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA REGIÃO
CENTRAL DE SÃO PAULO

São Paulo

2023

LUCIANA MARIA PENNA DUPRÉ RABELLO

**DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA REGIÃO
CENTRAL DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

Coorientadora: Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

São Paulo

2023

R114d Rabello, Luciana Maria Penna Dupré.

Direito à moradia e políticas habitacionais na Região Central de São Paulo. [livro eletrônico] / Luciana Maria Penna Dupré Rabello.

2 kb ; il.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) –
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

Bibliografia: f. 145-161.

1. Direito à moradia. 2. Política pública habitacional. 3. Habitação social. 4. Ocupação 9 de julho. 5. Região Central de São Paulo. I. Smanio, Gianpaolo Poggio, *orientador*. II. Título.

CDDir 353.55

Bibliotecária responsável: Aline Amarante Pereira - CRB-8/9549

Folha de Identificação da Agência de Financiamento

Autor: Luciana Maria Penna Dupré Rabello

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Político e Econômico

Título do Trabalho: Direito à moradia e Políticas Públicas habitacionais na Região Central de São Paulo

O presente trabalho foi realizado com o apoio de ¹:

- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
- Instituto Presbiteriano Mackenzie/Isenção integral de Mensalidades e Taxas
- MACKPESQUISA - Fundo Mackenzie de Pesquisa
- Empresa/Indústria:
- Outro: Tribunal Regional Federal da 3ª Região

¹ **Observação:** caso tenha usufruído mais de um apoio ou benefício, selecione-os.

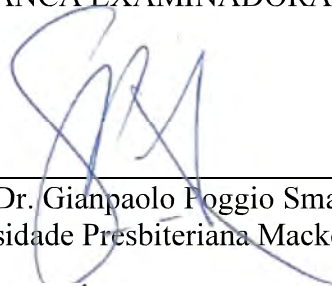
LUCIANA MARIA PENNA DUPRÉ RABELLO

**DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA
REGIÃO CENTRAL DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção de título de Mestre em Direito.

Aprovada em 5 de fevereiro de 2024.

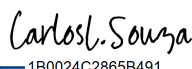
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Gianpaolo Foggio Smanio
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Profª. Dra. Tais Mallmann Ramos
Universidade Presbiteriana Mackenzie

DocuSigned by:

1B0024C2865B491

Prof. Dr. Carlos Leite de Souza
Universidade Presbiteriana Mackenzie

DocuSigned by:

2202DAEC87A2440...

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto
Universidade Nove de Julho

Dedico esta dissertação a todas as pessoas que ainda lutam por uma moradia.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Professor Gianpaolo Poggio Smanio e Professora Tais Mallmann Ramos, por toda a atenção e paciência na condução do processo de pesquisa, organização e escrita do presente trabalho. Sem seus conselhos e contribuições sempre oportunos, esta autora certamente não lograria finalizar com êxito a presente dissertação. Deixo meus agradecimentos e também minha profunda admiração.

Aos Professores Carlos Leite de Souza e Celso Aparecido Sampaio, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que muito gentilmente se disponibilizaram a conversar, compartilhar experiências e instruir esta autora a respeito dos programas habitacionais e aspectos urbanísticos inerentes à pesquisa.

Ao Professor Wilson Levy Braga da Silva Neto, pelas valiosas orientações durante a banca de qualificação deste trabalho, que foram importantíssimas para a evolução desta pesquisa.

Ao Professor José Carlos Francisco, com quem tenho o privilégio de compartilhar vivências como aluna e também profissionalmente, em vários momentos da vida. Ofereço minha mais sincera gratidão por todo apoio e incentivo, pelas palavras sempre gentis e pelos conselhos sempre construtivos.

A todos os Professores do curso “Políticas Públicas habitacionais: resultados e desafios”, promovido pelo Insper, em especial aos Professores José Police Neto e Washington Fajardo, que possibilitaram a esta autora um verdadeiro mergulho no tema.

A Carmen Silva, Patrícia Bragato e a todos da Ocupação 9 de Julho, por abrirem as portas da Ocupação ao nosso grupo, dialogando com todos com muita firmeza e consciência, para que pudéssemos conhecer e aprender sobre as lutas dos movimentos de moradia.

A todos os estimados amigos que tive a honra de conhecer nessa jornada marcada por estresse e ansiedade, é verdade, mas principalmente por conquistas e alegrias, especialmente às amigas Ana Kelly de Lima Matos Natali e Giovanna Bolletta Perez.

A Vivian Leinz, amiga muito querida desde a época da graduação, que se aventurou pelo mundo acadêmico antes de mim e me incentivou a fazer o mesmo e a embarcar nessa experiência definitivamente única.

À minha família: Carmen, Lourdes, Lucas e Wilson, por todo amor e incentivo desde sempre. É um presente ter pessoas tão incríveis em minha vida. À minha esposa Carol, que esteve ao meu lado em todos os momentos e nunca deixou de me apoiar. Meu eterno amor, carinho, admiração e respeito pelo ser humano maravilhoso que você é.

A moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos.
(Jurema da Silva Constâncio – União Nacional por Moradia Popular)

RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo analisar as Políticas Públicas habitacionais implementadas na Região Central de São Paulo, a fim de verificar se elas cumprem sua finalidade principal, que é garantir o direito à moradia à população de baixa renda. Para tanto, foi realizada uma análise detalhada dos principais programas habitacionais voltados à provisão de moradia para a população de baixa renda que tenham sido implementados ou estejam em vigor na região objeto do estudo, nos últimos 10 anos (2014-2023). A metodologia, inicialmente, consistiu em examinar os marcos legais, analisar os dados existentes a respeito de tais programas e realizar pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Além disso, buscou-se sair às ruas e verificar a realidade habitacional da região objeto do estudo, o que resultou especificamente em uma visita informal ao Palacete dos Artistas e em estudo de caso sobre a Ocupação 9 de Julho. O estudo de caso, em particular, permitiu agregar informações sobre os movimentos de moradia e as ocupações de imóveis ociosos. Foi possível constatar que os programas habitacionais destinam poucos recursos ao atendimento da população de baixa renda e que são raros os empreendimentos habitacionais na Região Central de São Paulo que tenham beneficiado tal população. Variados problemas também restaram evidenciados, tais como a ausência de participação popular; a falta de articulação e de continuidade das Políticas Públicas; o descumprimento da função social da propriedade; a ausência de monitoramento, avaliação e fiscalização dessas Políticas Públicas. Em vários aspectos, foi demonstrada a omissão do Poder Público, que deve ser destacada, pois o gestor municipal é figura central e importantíssima para o sucesso (ou fracasso) das Políticas Públicas habitacionais. Após a pesquisa realizada, concluiu-se que não existe uma Política Pública habitacional na Região Central de São Paulo que esteja voltada, em todas as suas fases, à provisão de moradia à população de baixa renda.

Palavras-chave: Direito à Moradia; Política Pública Habitacional; Habitação Social; Ocupação 9 de Julho; Região Central de São Paulo.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze housing policies which have been implemented in the Central Zone of São Paulo, in order to verify if they are being successful in guaranteeing the right to housing for people of low income. For this purpose, the main housing programs designed to provide housing for people of low income, which were implemented or executed in the region of study in the last 10 years (2014-2023), were examined in detail. The methodology, at first, consisted of examining the legislation, analyzing the existing programs data and conducting bibliographic and jurisprudential research. Furthermore, it involved going out on the streets to investigate the reality of housing in the Central Zone of São Paulo. This effort specifically resulted in an informal visit to Palacete dos Artistas and a case study on Ocupação 9 de Julho. The case study, especially, allowed to aggregate informations about social housing movements and the occupation of idle properties. It has been found that, in the programs examined, only a few resources were allocated to provide housing for people of low income; besides, properties built in the Central Zone of São Paulo that have actually been destined for these people are rare. A great deal of issues have also been demonstrated, such as the lack of popular participation; the absence of housing policies articulation and continuity; the existence of a huge number of properties which are not performing their social function; the lack of monitoring, evaluation and control over housing policies. Moreover, it has been demonstrated, in various ways, the State's omission, which needs to be emphasized, since the mayor is the central key for the success (or failure) of housing policies. Ultimately, it has been concluded that there isn't a housing policy in the Central Zone of São Paulo that, in all of its phases, aims to provide housing for people of low income.

Keywords: Right to Housing; Housing Policy; Social Housing; Ocupação 9 de Julho; Central Zone of São Paulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Projeções dos recursos destinados às Políticas Públicas habitacionais	49
Figura 2	Projeções das necessidades habitacionais	49
Figura 3	Projeções de recursos X necessidades habitacionais	50
Figura 4	Fachada do Palacete dos Artistas	70
Figura 5	Área comum do Palacete dos Artistas	71
Figura 6	Empreendimentos PMCMV no Município de São Paulo	79
Figura 7	Empreendimentos PMCMV “Faixa 1” e Entidades	80
Figura 8	Regiões de intervenção previstas na PPP da “Casa Paulista”	82
Figura 9	Orçamento estadual da “Casa Paulista” (em milhões de Reais)	86
Figura 10	Distribuição das ocupações no Município de São Paulo	93
Figura 11	Status judicial dos imóveis ocupados	94
Figura 12	Portaria da Ocupação 9 de Julho	101
Figura 13	Vista exterior da Ocupação 9 de Julho	102
Figura 14	Acesso à horta comunitária	102
Figura 15	Horta comunitária da Ocupação 9 de Julho	103
Figura 16	Oficina de costura na Ocupação 9 de Julho	103
Figura 17	Loja na Ocupação 9 de Julho	104
Figura 18	Corredor de acesso às moradias	105
Figura 19	Interior da Ocupação 9 de Julho	105
Figura 20	Situação dos imóveis não utilizados na Região Central de São Paulo	116
Figura 21	Imóveis notificados na Região Central de São Paulo	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Empreendimentos PMCMV “Faixa 1” e Entidades na Região Central de São Paulo	80
Tabela 2	Projetos aprovados no PPE para a Região Central de São Paulo	91

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAINCC	Associação Brasileira da Incorporadoras Imobiliárias
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BNH	Banco Nacional da Habitação
CadÚnico	Cadastro Único
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CEH	Conselho Estadual de Habitação
CFMH	Conselho do Fundo Municipal de Habitação
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhia Habitacional
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
EHIS	Empreendimento de Habitação de Interesse Social
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
EZEIS	Empreendimento localizado em Zona Especial de Interesse Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGH	Fundo Garantidor Habitacional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FLM	Frente de Luta por Moradia
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPHIS	Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
FSEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IAP	Instituto de Aposentadoria e Previdência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inspere	Instituto de Ensino e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMC	Movimento de Moradia do Centro
MP	Medida Provisória
MSTC	Movimento Sem Teto do Centro
MSTRU	Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NMCMV	Novo “Minha Casa, Minha Vida”
OGU	Orçamento Geral da União
OUC	Operação Urbana Centro
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa “Casa Verde e Amarela”
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEH-SP	Plano Estadual de Habitação de São Paulo
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional da Habitação
PLIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa “Minha Casa, Minha Vida”
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PPA	Plano Plurianual
PPE	Programa “Pode Entrar”
PPP	Parceria Público-Privada
RE	Recurso Especial
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SisHab	Sistema de Gerenciamento da Habitação

SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	Supremo Tribunal Federal
UH	Unidade Habitacional
ULCM	Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia
UMM	União dos Movimentos por Moradia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS DO BRASIL	22
1.1 Evolução legislativa das Políticas Públicas habitacionais	24
1.1.1 Redemocratização: o período pós-BNH	29
1.1.2 Estatuto da Cidade até “Minha Casa, Minha Vida”	32
1.2 Planos de habitação (nacional e estadual)	38
2 HABITAÇÃO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	52
2.1 Principais Programas Habitacionais implementados na região central do Município de São Paulo nos últimos dez anos (2014-2023)	64
2.1.1 Programa “Minha Casa, Minha Vida”	74
2.1.2 Programas da “Casa Paulista”	81
2.1.3 Programa “Pode Entrar”	86
2.2 Ocupações na Região Central do Município de São Paulo	92
3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS E SOLUÇÕES PROPOSTAS PARA HABITAÇÃO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	107
3.1 Descumprimento da função social da propriedade	113
3.2 Descontinuidade das Políticas Públicas	123
3.3 Necessidade de monitoramento, avaliação e fiscalização	130
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS	145

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar as Políticas Públicas habitacionais implementadas na Região Central do Município de São Paulo, a fim de verificar se elas cumprem a sua função primordial, que é garantir moradia à população de baixa renda.

O trabalho tem aderência com a linha de pesquisa “A Cidadania modelando o Estado”. Conforme expresso no art. 1º, II, da Constituição Federal, a cidadania é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e está ligada aos direitos fundamentais.

O direito à moradia é direito fundamental expressamente elencado no rol dos direitos sociais previsto no art. 6º da Constituição Federal¹, juntamente com os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Sua relevância é tamanha que, não sem razão, chega a ser relacionado aos direitos de subsistência e à dignidade da pessoa humana. Afinal, a moradia é a base para que o ser humano possa se abrigar e se sentir seguro, servindo como proteção; é também lugar de descanso, de lazer, onde se desenvolvem as relações familiares; facilita o acesso aos serviços públicos de educação e saúde, além de ser absolutamente necessária para a inserção no mercado de trabalho.

As Políticas Públicas são o caminho para a efetivação dos direitos da cidadania. Ronald Dworkin define Políticas Públicas como uma espécie normativa que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (2002, p. 36). Assim, as Políticas Públicas são uma categoria jurídica normativa, juntamente com os princípios e as regras.

Almeja-se, com a presente pesquisa, verificar se as Políticas Públicas habitacionais têm obtido sucesso em garantir à população vulnerabilizada o direito à moradia. As últimas décadas foram marcadas pelo surgimento e crescimento de movimentos sociais que têm por objetivo o acesso à moradia, bem como pelo aumento do déficit habitacional e da população em situação de rua, o que indica que as Políticas Públicas implementadas até o momento não têm alcançado seu objetivo.

Dessa forma, será analisado por que esses objetivos não têm sido atingidos; por que os Programas habitacionais criados e implementados pelo Poder Público, ano após ano, não têm sido bem-sucedidos em garantir o direito à moradia à população?

¹ Incluído por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000.

As hipóteses iniciais são de que o insucesso das Políticas Públicas habitacionais pode ter como causa: a ausência de priorização da questão habitacional pelo Poder Público, isto é, o problema habitacional não vem recebendo a adequada atenção do Poder Público, o que resultaria na ausência de Políticas Públicas ou mesmo na falta de orçamento destinado aos Programas habitacionais; ou o fato de que as Políticas Públicas já criadas e implementadas se mostram ineficazes em atender a população vulnerabilizada, sendo que em tal hipótese haveria a necessidade de repensá-las e reformulá-las.

Nesse contexto, também é oportuno questionar se existe, de fato, uma Política Pública habitacional implementada na cidade de São Paulo, isto é, o Município mantém as Políticas Públicas já existentes, possibilitando sua evolução a longo prazo?

A pesquisa tem como foco as Políticas Públicas que tenham por finalidade garantir o direito à moradia à camada mais vulnerabilizada da sociedade, ou seja, à população de baixa renda, visto que é justamente esse grupo que mais depende da implementação de Políticas Públicas eficazes para que possa ter efetivado o direito à moradia.

Para definir população vulnerabilizada/de baixa renda, foram considerados os critérios adotados pelos Programas habitacionais que serão objeto de análise, buscando-se destacar a faixa de renda mais baixa dentre o público-alvo de tais Programas.

No âmbito federal, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) denomina como “Faixa Urbano 1” as famílias residentes em áreas urbanas que possuam renda bruta mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscientos e quarenta reais), o que corresponde a 2 (dois) salários mínimos.

No contexto municipal, o Programa “Pode Entrar” (PPE) se destina a dois grupos específicos, sendo o denominado “grupo 1” referente a famílias que tenham renda bruta mensal de até 3 (três) salários mínimos, o que corresponde a R\$ 3.960,00 (três mil, novecentos e sessenta reais).

A partir dos mencionados enquadramentos legais, entende-se que a população vulnerabilizada/de baixa renda é composta por famílias cuja renda mensal orbita entre 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, em seu art. 46, define como Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) as tipologias habitacionais destinadas ao atendimento das famílias de baixa renda, em empreendimentos que se utilizem do regime jurídico previsto para esta modalidade de provisão habitacional, de promoção pública ou privada.

Há uma divisão por faixas de renda, sendo classificada como HIS 1 a unidade habitacional destinada à família com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos; como HIS 2 a unidade que se destina a famílias com renda mensal superior a 3 (três) salários mínimos e de até 6 (seis) salários mínimos; como HMP, a unidade destinada a famílias com renda mensal superior a 6 (seis) salários mínimos e de, no máximo, 10 (dez) salários mínimos.

Portanto, considerando o recorte populacional da presente pesquisa, que almeja averiguar as Políticas Públicas habitacionais reservadas à população cuja renda mensal seja de até 3 (três) salários mínimos, pode-se dizer também que a análise desse trabalho será limitada às HIS 1, ficando excluídas as HIS 2 e também as HMPs.

Antes de prosseguir, é importante deixar claro que o presente trabalho não tem a pretensão de abordar a questão das pessoas em situação de rua, problema gravíssimo que assola justamente a Região Central do Município de São Paulo.

Quando se fala em habitação na região mencionada, tais questões automaticamente vêm à mente do leitor e com muita propriedade, uma vez que o número de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo vem aumentando demasiadamente.

O Censo da População em Situação de Rua, da Prefeitura Municipal de São Paulo, realizado em 2021, apontou um total de 31.884 pessoas², o que representa um crescimento de 30,97% em relação a 2019, quando o resultado foi de 24.344 pessoas em situação de rua (São Paulo, 2021).

Ademais, é em tal região que se concentra a denominada “cracolândia”, que reúne pessoas levadas a uma situação de miséria e abandono em razão do vício em entorpecentes, notadamente o “crack”, do qual se origina a denominação.

Não há como ficar alheio à gravíssima situação dessas pessoas, que se encontram em condição de extrema vulnerabilidade e, exatamente por isso, necessitam mais ainda de uma Política Pública efetiva para que possam ser reintegradas à sociedade, com a garantia de acesso aos direitos da cidadania.

Entretanto, entende-se que não se trata tão somente de um problema relacionado à habitação, mas sim de questão muito mais complexa, que envolve, no mínimo, assuntos afetos às áreas de assistência social e de saúde pública.

² Devido à dificuldade de obter e consolidar tais dados, é provável que esse número esteja subestimado. Levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População de rua, divulgado em 27/01/2023, a partir de registros do CadÚnico, afirma que a cidade de São Paulo possuía, em 2022, mais de 48 mil pessoas em situação de rua (Lin, 2023), o que representa um aumento de aproximadamente 50% em relação aos números divulgados pelo Censo da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Por essa razão, seria necessária uma análise muito mais aprofundada e específica em relação a essa camada da população, o que demandaria uma pesquisa distinta, a ser feita em trabalho diverso.

A pesquisa terá como recorte a região territorial correspondente à Região Central de São Paulo. Para critérios didáticos, optou-se por considerar como central a região correspondente à área de competência da Subprefeitura Regional da Sé, que abrange os distritos da Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé.

A escolha de tal região dá-se em razão de sua relevância, por se tratar de área intensamente urbanizada, com alta densidade demográfica, dotada de infraestrutura, transporte público e ampla gama de serviços oferecidos à população.

Outrossim, trata-se da região do Município de São Paulo que mais possui imóveis vazios ou ociosos e que, por tal razão, vêm sendo ocupados por pessoas integrantes de movimentos sociais cuja bandeira é garantir o direito à moradia à população de baixa renda³.

A metodologia adotada parte do raciocínio indutivo, a partir da coleta e análise de dados existentes, referentes às Políticas Públicas habitacionais implementadas na Região Central do Município de São Paulo.

Por meio de pesquisas produzidas por institutos de estatísticas, além de pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e empírica, pretende-se chegar a respostas que possam contribuir para que as Políticas Públicas habitacionais sejam mais efetivas.

Para tanto, será necessário examinar os Programas habitacionais criados e implementados na região objeto do estudo, a fim de averiguar como se deu a implementação de tais Políticas Públicas e quais foram os resultados obtidos.

A pesquisa será feita por meio de análise da evolução legislativa das Políticas Públicas implementadas, buscando acessar bancos de dados oficiais, científicos e de estatística, a fim de constatar o número de pessoas efetivamente beneficiadas pelos Programas habitacionais implementados, como são selecionados esses beneficiários e quais são os requisitos para fazer parte de determinado Programa.

Também será analisada a questão orçamentária, observando-se os valores destinados às Políticas Públicas habitacionais e se tais valores vêm sendo efetivamente utilizados pelo Poder Público Municipal.

³ Na cidade de São Paulo, certamente o mais atuante dentre tais movimentos é o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que surgiu no ano de 1997.

A fim de não inviabilizar a pesquisa, essa análise detalhada será feita em um recorte temporal de 10 (dez) anos, ou seja, considerando-se as Políticas Públicas habitacionais implementadas ou em vigor entre os anos de 2014 a 2023.

Além disso, também procurar-se-á realizar estudos de caso, por meio de pesquisa bibliográfica e visitas informais (quando possível), em ocupações e empreendimentos integrantes de Programas habitacionais, existentes na Região Central do Município de São Paulo.

O propósito é fazer uma ponte entre a teoria e a prática, sair às ruas para verificar a realidade fática da questão habitacional na região objeto do estudo, observar como se dá a implementação das Políticas Públicas habitacionais, identificar problemas que impeçam a efetivação do direito à moradia, como também apresentar possíveis soluções.

No primeiro Capítulo, buscar-se-á definir o que são “Políticas Públicas” e apresentar a evolução legislativa das Políticas Públicas habitacionais do Brasil, especialmente aquelas voltadas à população vulnerabilizada, partindo da década de 1930, quando o Estado brasileiro passou a intervir na Política habitacional, alcançando até as legislações mais recentes sobre a matéria, tais como o Novo Programa “Minha Casa, Minha Vida”, analisando-se, ademais, os planos nacional, estadual e municipal de habitação.

O Capítulo dois buscará identificar as características de moradia na Região Central do Município de São Paulo e realizar uma análise mais detalhada a respeito dos principais Programas habitacionais implementados na região, nos âmbitos federal, estadual e municipal, investigando os requisitos para ser beneficiário dos Programas, o orçamento destinado à sua implementação e a quantidade de unidades habitacionais entregues.

Outrossim, será realizado estudo de caso, no intuito de revelar a situação fática da habitação na região examinada e detectar problemas na implementação das Políticas Públicas habitacionais. Acredita-se que tais ações possibilitarão melhor compreender o que impede as Políticas Públicas de atingirem seus objetivos.

O terceiro Capítulo será destinado a equacionar a questão, fazendo uma ligação entre as informações obtidas nos dois Capítulos anteriores. Dessa forma, serão elencados os principais problemas encontrados, com a propositura de possíveis soluções para que as Políticas Públicas habitacionais se tornem mais efetivas.

Concluindo, espera-se, com esta pesquisa, identificar os problemas relacionados às Políticas Públicas habitacionais implementadas, a fim de subsidiar novos estudos e reflexões a respeito do tema e possibilitar soluções para que o direito à moradia seja, de fato, garantido à população de baixa renda.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS DO BRASIL

Antes de adentrar no tema de Políticas Públicas habitacionais, cumpre conceituar Política Pública, o que não é tarefa fácil. Ronald Dworkin inclui as Políticas Públicas na teoria do direito, juntamente com as regras e os princípios. Para ele, Políticas Públicas são um “padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (2002, p. 36).

Para Fábio Konder Comparato, a Política Pública não se confunde com as normas e os atos, muito embora acabe por englobá-los como seus componentes, pois ela aparece, antes de tudo, como atividade, ou seja, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (1998, p. 45).

Partindo da teoria dworkiniana, Gianpaolo Poggio Smanio coloca as Políticas Públicas como categoria jurídica normativa, juntamente com os princípios jurídicos e as regras jurídicas, e afirma que a formulação de Políticas Públicas deve ter como objetivos a superação das desigualdades, a inclusão social e a aquisição dos direitos da cidadania (2019, p. 20).

Para ele, as Políticas Públicas podem contribuir para a redução de desigualdades, indicando os objetivos que deverão ser perseguidos, os instrumentos a serem utilizados e sua forma de utilização, “dentro do que deseja a sociedade através da atuação do Estado e de seu governo” (Smanio, 2019, p. 21).

Ao considerar as Políticas Públicas como uma categoria normativa, respondem-se aos anseios de efetivação dos direitos para toda a sociedade, com inclusão social de todas as pessoas na fruição de direitos, de modo que cidadania e Políticas Públicas “são realidades jurídicas que devem estar interligadas em sua existência e legitimidade” (Smanio, 2019, p. 22).

O fundamento das Políticas Públicas, segundo Gilberto Bercovici, é a necessidade de concretização dos direitos, por meio de prestações positivas do Estado, promovendo o desenvolvimento nacional e a eliminação das desigualdades (2006, p. 145).

Maria Paula Dallari Bucci, por sua vez, relembra que as Políticas Públicas têm origem na ciência Política e na ciência da administração pública e que as definir como um campo de estudo jurídico “faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade” (2006, p. 1).

Ela limita o paralelo com a teoria de Ronald Dworkin, pois no Brasil há um excesso de direitos e princípios positivados, que estão dentro do sistema de regras, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, em que o sistema de regras é insuficiente. Desse modo, as Políticas Públicas são complementares, “preenchendo os espaços normativos e concretizando os

princípios e regras, com vista a objetivos determinados” (Bucci, 2006, p. 26). Sua definição de Política Pública é a seguinte:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a Política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39).

Para a autora, o Programa é a dimensão material da Política Pública, no qual especificam-se os objetivos a serem atingidos e os meios para atingi-los. Além disso, ela afirma, Programas bem construídos devem indicar os resultados pretendidos e o intervalo de tempo em que tais resultados devem ser obtidos, o que auxilia na avaliação dos resultados da Política Pública a ser analisada, uma vez que “o ideal de uma Política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo” (Bucci, 2006, p. 43).

Ampliando o conceito de que as Políticas Públicas pressupõem uma ação do Estado, pode-se dizer que “a inação também é uma escolha, explícita ou implícita. Em outras palavras, toda e qualquer ação, ou decisão sobre não agir, que verse sobre regramentos coletivos, passa pela tutela do Estado” (Rosin, 2023, p. 211).

Diogo Coutinho afirma que, do ponto de vista acadêmico, os juristas brasileiros estudam pouco as Políticas Públicas, com recursos metodológicos escassos e frágeis, mantendo-se à distância, muito embora o campo jurídico abranja uma extensa gama de normas e processos, permeando as Políticas Públicas em todas as suas fases ou ciclos. Dessa forma, o Direito é “uma tecnologia de construção e operação de Políticas Públicas” (2013, p. 193).

Cada Política Pública deve ser compreendida em sua especificidade, pois são as peculiaridades que permitem a discussão sobre o direito das Políticas Públicas; portanto, o jurista que pretende estudar e aperfeiçoar as Políticas Públicas deve ter a disposição de “sujar as mãos”, embrenhando-se em seus detalhes e minúcias, construindo abordagens e ferramentas de pesquisa mais robustas, aprendendo a estruturar estudos de casos, entrevistas, abordagens quantitativas e qualitativas com lastro e consistência metodológicos (Coutinho, 2013, p. 199).

Na presente pesquisa, procurou-se identificar e examinar detalhadamente as Políticas Públicas habitacionais, bem como os Programas implementados nos âmbitos federal, estadual

e municipal. Objetivou-se, outrossim, ir um pouco além da análise da letra da lei, caminhar no sentido de identificar os principais Programas habitacionais, com destaque para a região central de São Paulo, realizando pesquisa bibliográfica e estudos de caso, a fim de observar o que ocorre nesse itinerário que vai desde o planejamento e a promulgação de uma lei, de um Programa habitacional, até sua efetiva contribuição na promoção de moradia à população vulnerável, possibilitando o apontamento de obstáculos e soluções.

A seguir, será feita uma breve análise da evolução legislativa das Políticas Públicas habitacionais no Brasil, desde a década de 1930, que marca o início da intervenção do Poder Público nas Políticas habitacionais, até legislações mais recentes sobre o tema, com análise dos planos de habitação.

1.1 Evolução legislativa das Políticas Públicas habitacionais

Analisando a legislação infraconstitucional, verifica-se que o Estado brasileiro passa a intervir na Política habitacional a partir da década de 1930, com medidas que deram início à produção de moradias subsidiadas e buscaram viabilizar o financiamento imobiliário e regulamentar a venda de lotes urbanos a prestações.

Nabil Bonduki afirma que esse é o momento em que o Poder Público abandona a postura adotada até então, de deixar a construção, comercialização, financiamento e locação habitacional nas mãos do livre mercado, passando a intervir no processo de produção de moradias, assim como no mercado de aluguel (1994, p. 711).

Em tal período, houve a implementação de medidas importantes, tais como a promulgação dos Decretos-Leis nº 58/1937, que regulamentou a venda de lotes urbanos a prestações, e nº 4.598/1942, que congelou os alugueis e regulamentou as locações de imóveis para fins residenciais⁴, bem como a criação das carteiras habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), que deram início à produção estatal de moradias subsidiadas (Bonduki, 1994, p. 711).

Os Institutos de Aposentadoria e Previdência, originalmente criados para regulamentar a previdência social, foram autorizados a utilizar parte de suas receitas na construção e

⁴ O referido Decreto-Lei, de fato, estabeleceu um congelamento de alugueis durante o período de dois anos, a contar de sua vigência, logo em seu art. 1º, que expressamente proibia que vigorasse, em todo o território nacional, aluguel de residência superior ao cobrado em 31 de dezembro de 1941, fosse para contratos verbais ou escritos, ainda que tivesse havido alteração do locador ou locatário.

financiamento de imóveis, por meio do Decreto nº 20.465/1931⁵ (Baron, p. 104-105), porém tais imóveis só podiam ser financiados para os associados dos institutos, o que demonstra que a Política Pública habitacional, à época, tinha por objetivo facilitar a compra de imóveis pelas diversas categorias de trabalhadores, a fim de obter apoio dessas mesmas categorias.

A Fundação da Casa Popular, por sua vez, criada pelo Decreto-Lei nº 9.218/1946, foi o primeiro órgão de âmbito nacional cujo objetivo exclusivo era prover moradias à população de baixo poder aquisitivo.

São recorrentes as críticas de estudiosos à Fundação, tida como modelo de Política Pública sem maior planejamento, cujas metas irrealistas e pretensivas, desproporcionais à força, recursos e maturidade da instituição, ocasionaram diversos constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa (Azevedo; Andrade, 2011; Bonduki, 1994).

Nabil Bonduki chega a considerá-la como “um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público” (2004, p. 125).

Segundo ele, a Fundação da Casa Popular foi uma resposta à crise de moradia do pós-guerra e sua proposta trazia objetivos extremamente amplos; contudo, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos e ausência de ação coordenada estão longe de constituir efetivamente uma Política (1994, p. 717-718).

Somam-se aos problemas citados a falta de clareza a respeito de quem seriam os beneficiários dos financiamentos⁶ e a ausência de informação e de transparência para inscrição no Programa, num processo frequentemente enviesado por pressões de ordem política, que possibilitava inscrições fora do prazo, solicitações de pessoas que não preenchiam os requisitos legais, alterações de classificações e privilégios na escolha dos imóveis (Azevedo; Andrade, 2011, p. 2-13).

“Desde seu início, a FCP foi utilizada com fins políticos” (Rubin; Bolfe, 2014, p. 207), almejando ganhar apoio popular, o que claramente foi uma das causas de seu insucesso. “A escolha de 1º de maio para a promulgação do Decreto-Lei que criou a Fundação da Casa Popular é reveladora do alcance político que se pretendeu dar a tal iniciativa” (Azevedo; Andrade, 2011, p. 2).

⁵ Assim, de acordo com o art. 19, do mencionado Decreto, era possibilitado ao instituto utilizar suas receitas na aquisição de títulos de renda federal, na construção de casas para os associados, bem como em prédios para sua instalação definitiva.

⁶ A preferência para aquisição ou construção de moradia, de acordo com o art. 6º, do Decreto-Lei nº 9.218/1946, era dos trabalhadores em atividades particulares, seguidos dos servidores públicos ou de autarquias e, ao final, “outras pessoas”.

Ao final, a Fundação da Casa Popular, apesar de criada para ser o principal órgão da Política habitacional, contribuiu com “pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano” (Azevedo; Andrade, 2011, p. 19).

Muito embora tenha fracassado como órgão central da Política habitacional, é relevante mencionar que sua criação representou “o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias” (Bonduki, 1994, p. 718).

No período da ditadura militar (1964-1985), a Política habitacional ganha grande destaque, pois foi vislumbrada como uma forma de legitimação junto à sociedade, de modo que “o programa de habitação, por um lado, seria formativo de sua base de apoio político-social e, por outro, deveria propiciar o disciplinamento dos contestadores” (Melo, 2013, p. 93), transformando parte dos trabalhadores em proprietários de sua casa, a fim de compor a base da ditadura entre os assalariados.

José Murilo de Carvalho destaca que “ao mesmo tempo que cerceavam os direitos políticos e civis, os militares investiam na expansão dos direitos sociais” (2019, p. 174). Assim, para compensar o término da estabilidade no emprego, foi criado, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o autor também menciona a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), para “facilitar a compra de casa própria aos trabalhadores de menor renda” (2019, p. 176).

Dessarte, em 1964, poucos meses após o golpe de estado e instauração da ditadura militar, houve a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do BNH, por meio da Lei nº 4.380/1964. Tais institutos orientariam as Políticas Públicas habitacionais durante todo o período, sendo que o BNH foi extinto apenas em 1986⁷, ao passo que o SFH e o FGTS permanecem em vigência ainda nos dias atuais.

De acordo com o art. 1º, da Lei nº 4.380/1964, o governo federal formulará a Política nacional de habitação, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada, a fim de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pela população de menor renda.

⁷ O BNH foi extinto por meio do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, sendo sucedido pela Caixa Econômica Federal em todos seus direitos e obrigações.

Restou instituída a correção monetária para os contratos imobiliários, de venda ou construção de moradias para pagamento a prazo, ou de empréstimos para construção ou aquisição de habitações, sempre que o valor do salário mínimo fosse alterado.

O art. 8º da mencionada lei criou o SFH, cujo objetivo era o de facilitar e promover a aquisição e construção da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população. O BNH foi criado como um dos órgãos integrantes do SFH, vinculado ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio, autonomia administrativa e imunidade tributária.

Nos termos do art. 17, da Lei nº 4.380/1964, o BNH tinha por finalidade: orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues; manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis objeto de aplicações do sistema; financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário; financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país.

Foram priorizados investimentos na construção intensiva de casas para venda e, após a criação do FGTS, em 1967, o BNH passou a se estruturar com recursos do mencionado fundo e também do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Desse modo, o art. 10 da Lei nº 5.107/1966 estipulava que era possível a utilização da conta vinculada do FGTS, para o fim de aquisição de moradia própria, ao empregado que completasse 5 (cinco) anos de trabalho sob o regime do FGTS, de acordo com disposições da Lei nº 4.380/1964, por intermédio do BNH e de acordo com as instruções por ele expedidas.

Ainda, de acordo com o art. 11, da referida lei, os recursos das contas vinculadas do FGTS deveriam ser aplicados com correção monetária e juros e sua gestão caberia ao BNH. A captação de recursos sob gestão do BNH “ampliou significativamente o capital do banco, fazendo com que este se tornasse uma das principais instituições financeiras do país” (BOTEGA, 2007, p. 68), ultrapassando todas as expectativas e, “em 1985, o BNH controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país” (Chaffun, 1997, p. 26).

Nesse momento, surgem as Companhias Habitacionais (COHABs), nos âmbitos estadual e municipal, como agentes promotores que desempenhavam importante papel na

construção de moradias para a população de baixa renda, consistente em coordenar e supervisionar o trabalho das agências públicas e privadas que participavam da construção de casas populares, reduzindo assim o preço das unidades produzidas (Azevedo, 1988, p. 111).

Em 1967, houve a criação do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), por meio da Resolução nº 25, do Conselho de Administração do BNH, cujo objetivo era cobrir os saldos residuais dos contratos de financiamento, ou seja, o valor que ainda era devido mesmo após o pagamento de todas as prestações inicialmente pactuadas, o que se dava em razão da conjuntura econômico-financeira da época.

Os planos de financiamento para habitações cujo valor máximo era de 75 (setenta e cinco) salários mínimos, concebidos para beneficiar a população de baixa renda, sofriam com a “inconsistência dos reajustes das prestações e do saldo devedor durante a evolução normal do contrato”, o que ocasionava “a existência de saldo devedor residual ao final do prazo normal estabelecido na contratação” (Ferreira Neto, 2013, p. 66).

Com o passar do tempo, contudo, o Poder Público passou a imputar ao FCVS obrigações que não guardavam relação com sua finalidade⁸, sem contraprestação ou fonte de custeio para as novas obrigações, o que gerou o endividamento do fundo e a impossibilidade de suportar os novos encargos a ele atribuídos (Ferreira Neto, 2013, p. 71-76), até que a Lei nº 8.692/1993 afastou qualquer responsabilidade do FCVS pela cobertura dos saldos residuais em contratos habitacionais no âmbito do SFH.

Embora tivesse por objetivo a provisão de moradias à população de baixa renda, a Política de construção salarial da época e dos reajustes trimestrais das prestações fizeram com que o SFH priorizasse o atendimento à população de média e alta renda (Melo, 2013, p. 94).

O salário mínimo real não parava de diminuir, fazendo com que as prestações da casa própria se tornassem cada vez mais pesadas para os mutuários das COHABs, o que resultou em um elevado nível de inadimplência que se refletiu na situação das COHABs, as quais passaram por grave crise financeira. A “solução” encontrada foi a redução dos investimentos para as famílias de baixa renda e aumento das aplicações para classe média e alta; as COHABs, por sua

⁸ O Decreto-Lei nº 2.065/1983 proporcionou a redução das obrigações dos mutuários e imputou ao FCVS a responsabilidade pelo pagamento desses benefícios; o Decreto-Lei nº 2.164/1984 concedeu subsídios de 10% a 25% aos mutuários e estabeleceu que o FCVS ressarciria os saldos residuais em parcela única; o Decreto-Lei nº 2.291/1986 autorizou a concessão de novo subsídio e estabeleceu prazo de 5 (cinco) anos para que a dívida fosse liquidada; o Decreto-Lei nº 2.406/1988 concedeu novo subsídio e prorrogou o prazo para liquidação da dívida por mais 5 (cinco) anos; o Decreto-Lei nº 2.476/1988 imputou ao FCVS a garantia de equilíbrio do seguro habitacional do SFH em todo o território nacional; a Lei nº 8.004/1990 concedeu novos subsídios e determinou que o FCVS quitasse os saldos de sua responsabilidade no prazo de 10 (dez) anos, com 3 (três) anos de carência.

vez, passaram a privilegiar famílias com renda mensal superior a três salários mínimos (Azevedo, 1988, p. 112-113).

A estratégia do BNH beneficiou a construção civil, que contou com uma fonte de financiamento para a produção de unidades habitacionais, mas pouco contribuiu para o problema que se propunha a solucionar, excluindo parcelas significativas da população de baixa renda da Política habitacional. Além disso, as intervenções se caracterizavam geralmente pela construção de grandes conjuntos habitacionais em bairros periféricos, desarticulados da Política urbana, sem a necessária infraestrutura (Bonduki, 2008, p. 74-75). Com o fim da ditadura militar, “o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornado uma das instituições mais odiadas do país” (Bonduki, 2008, p. 75).

Durante sua existência, o BNH financiou quase 4,5 milhões de unidades habitacionais; contudo, apenas 27,66% se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial; apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares; menos de 6% das unidades financiadas foram destinadas a Programas alternativos⁹; por outro lado, 48,8% das unidades foram destinadas aos setores de classe média de altos rendimentos (Azevedo, 1988, p. 116).

1.1.1 Redemocratização: o período pós-BNH

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação¹⁰, ao mesmo tempo em que estabeleceu que a promoção de Programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais são de competência comum da União, do Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹¹. Assim, as Políticas urbanas e habitacionais passaram a ser de competência das três esferas de governo, cabendo à União a instituição das diretrizes gerais e aos Estados e Municípios, a regulamentação regional/local (Honda, 2011, p. 33).

Ainda, a Constituição dedicou um Capítulo à Política urbana, em seus artigos 182 e 183, os quais dispõem que a Política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁹ Esses programas, criados a partir de 1975 com o objetivo de absorver uma maior parte do público-alvo, eram baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes.

¹⁰ Art. 21, XX, da Constituição Federal.

¹¹ Art. 23, IX, da Constituição Federal.

O Plano Diretor passa a ser obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e é descrito como o instrumento básico da Política de desenvolvimento e de expansão urbana. Os parágrafos do art. 182 facultam ao Poder Público municipal, mediante lei específica incluída no Plano Diretor, exigir o adequado aproveitamento da propriedade urbana que não atenda sua função social, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Para tanto, esclarecem que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O art. 183, por sua vez, institui a usucapião especial urbana, que poderá ser pleiteada por aquele que possuir como sua área urbana de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Vale destacar que os imóveis públicos, por expressa disposição do art. 183, §3º, não podem ser objeto de usucapião.

Pela primeira vez no Brasil, o direito urbanístico recebe status constitucional. Embora muito bem-vindo, o reconhecimento constitucional da temática ocorreu de forma tardia: em 1988, cerca de 70% dos brasileiros residiam em centros urbanos; “as cidades e metrópoles não pararam de crescer e de adquirir complexidade enquanto jazia inerte o legislador” (Silva Neto; Nalini, 2018, p. 1.079).

Esse período é inicialmente marcado pela ausência de uma Política Pública habitacional a nível nacional e, conseqüentemente, pela ocupação desse vazio pelos Municípios e Estados que, na tentativa de buscar soluções, ganham maior relevância e assumem o protagonismo, passando a desenvolver seus próprios Programas habitacionais.

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos Municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. Assim, acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais (Bonduki, 2008, p. 77).

No Estado de São Paulo, houve a estruturação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) “como órgão executor de programas habitacionais com a produção e oferta de novas moradias populares”, enquanto o Município de São Paulo “procurou institucionalizar uma Política Municipal de Habitação” (Yolle Neto, 2006, p. 22).

A ausência de uma Política habitacional clara e sistemática resultou no agravamento das necessidades habitacionais, especialmente pelo aumento do número de favelas e outras formas de habitação precária; as propostas para enfrentamento dos problemas mudavam a cada mandato presidencial, gerando instabilidade (Bonates, 2008, p. 148).

Apenas a partir de 1999, com a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)¹², observa-se que a União Federal volta a olhar para a questão habitacional de forma relevante. O PAR foi instituído para o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.

De acordo com o art. 1º, §1º, da Lei nº 10.188/2001, a gestão do PAR caberá ao Ministério das Cidades e sua operacionalização ficará a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), que fica autorizada a criar um fundo financeiro privado, denominado Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para a operacionalização do Programa¹³.

Alteração incluída pela Lei nº 14.312/2022 determina que os imóveis produzidos com recursos do FAR serão destinados com prioridade à União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou entidades da administração pública indireta desses entes, para destinação a Programas habitacionais de interesse social por eles desenvolvidos; ou a pessoas físicas que constituam o público-alvo dos Programas habitacionais federais¹⁴.

O PAR criou uma nova forma de aquisição de moradia, por meio do arrendamento, na qual o imóvel, que faz parte do patrimônio do FAR, permanece sob a propriedade da CEF, enquanto o arrendatário paga uma taxa de arrendamento mensal, por um período de 15 (quinze) anos, ao final do qual poderá optar pela compra do imóvel.

Havia uma parte do Programa destinada à revitalização urbana e à recuperação de sítios históricos, através da reforma de antigas estruturas para uso residencial, porém essa vertente não foi muito utilizada e, até 2008¹⁵, contava com números inexpressivos, havendo financiado 1.425 unidades habitacionais em 26 edifícios localizados nas principais capitais brasileiras (Bonates, 2011, p. 151).

Mariana Fialho Bonates aponta como causas da pouca utilização dessa modalidade: a questão fundiária (a maioria dos imóveis é de propriedade privada, objeto de espólio, ou estão em situações de impedimento); a ausência de edificações que possam ser transformadas em

¹² O PAR foi inicialmente criado por meio da MP nº 1.864-4, de 27 de julho de 1999. As MPs foram sendo sucessivamente reeditadas, até que a MP nº 2.135-24, de 26 de janeiro de 2001, foi convertida na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

¹³ Art. 2º, da Lei nº 10.188/2001.

¹⁴ Art. 1º, §4º, da Lei nº 10.188/2001, incluído pela Lei nº 14.312/2022.

¹⁵ Portanto, em quase 10 (dez) anos do Programa.

unidades para uso habitacional multifamiliar; desinteresse das construtoras (alto custo para reformar os imóveis, somado à baixa capacidade de pagamento da população de mais baixa renda); impossibilidade de liberar recursos para edificações de uso misto, pois o Programa se destina a uso exclusivamente residencial (2011, p. 152). A partir de 2009, o PAR foi integrado ao PMCMV.

1.1.2 Estatuto da Cidade até “Minha Casa, Minha Vida”

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foram regulamentados em 2001, após mais de dez anos, por meio da Lei nº 10.257, oficialmente denominada “Estatuto da Cidade”. O Estatuto estabelece normas de ordem pública e de 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.

O art. 2º do Estatuto estabelece as diretrizes da Política urbana, das quais destacam-se: garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações (aqui se incluem os direitos à moradia e à infraestrutura urbana); gestão democrática com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, Programas e projetos de desenvolvimento urbano; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; ordenação e controle de uso do solo, com objetivo de evitar a utilização inadequada de imóveis urbanos e a retenção especulativa de imóvel urbano.

Para alcançar seus objetivos, o art. 4º do Estatuto prevê a utilização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal (com destaque, mais uma vez, para o Plano Diretor); institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos (dos quais destacam-se a desapropriação; a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social [ZEIS]; o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios [PEUC]; a usucapião especial de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso).

O Município poderá, por meio de lei específica¹⁶, determinar o PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado¹⁷ ou não utilizado. Caso o proprietário do imóvel notificado não proceda à adequação do imóvel no prazo estipulado, estará sujeito ao pagamento do IPTU progressivo no tempo, com majoração da alíquota por 5 (cinco) anos consecutivos¹⁸ e, decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública¹⁹.

Na Seção V, o Estatuto regulamenta a usucapião especial de imóvel urbana, que se encontrava prevista no art. 183 da Constituição, permitindo também a usucapião especial coletiva de imóvel urbano, a ser utilizada em núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de 5 (cinco) anos, cuja área total dividida pelo número de habitantes seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, desde que estes não seja proprietários de outro imóvel, urbano ou rural.

A Seção IX trata da outorga onerosa do direito de construir, isto é, a possibilidade de fixação, pelo Plano Diretor, de áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (relação entre a área edificável e a área do terreno), ou nas quais poderá ser permitida alteração do uso do solo, sempre mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Melhor explicando, a outorga onerosa do direito de construir “consiste na ampliação onerosa do solo criado, para além do coeficiente de aproveitamento definido nas leis que regulam o uso e a ocupação do território, conforme critérios definidos espacialmente” (Silva Neto; Nalini, 2018, p. 1.088).

O Capítulo III trata especificamente do Plano Diretor, que traça as exigências fundamentais de ordenação da cidade e traz os critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana. O Plano Diretor deverá assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas²⁰.

¹⁶ De acordo com o art. 42, o Plano Diretor deverá delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o PEUC, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização.

¹⁷ De acordo com o art. 5º, §1º, I, do Estatuto da Cidade, considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente.

¹⁸ Art. 7º do Estatuto da Cidade.

¹⁹ Art. 8º do Estatuto da Cidade.

²⁰ Art. 39 do Estatuto da Cidade.

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual municipal deverão incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor, que englobará o território do Município como um todo e deverá ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos²¹.

Serão garantidos, no processo de elaboração do Plano Diretor, a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade; a publicidade e o acesso de qualquer interessado quanto aos documentos e informações produzidos²².

O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos para cumprimento da função social da propriedade; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos²³.

Complementando o art. 2º, II, que estabelece como uma das diretrizes gerais da Política urbana a gestão democrática, o Capítulo IV (artigos 43 a 45) do Estatuto da Cidade estabelece instrumentos a serem utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, quais sejam, órgão colegiados de Política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, Programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ainda, é obrigatória, como condição para aprovação pela Câmara Municipal, a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

A participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da sociedade é uma forma de democratizar a gestão da cidade e de permitir o pleno exercício da cidadania, abrindo espaço para um direito urbanístico popular e voltado à real situação da população.

Dessarte, a participação popular é uma forma de garantir o direito à cidade, no sentido de tornar possível o planejamento e execução de decisões que privilegiem o bem-estar coletivo, garantindo “uma relação de maior equidade entre o Estado e a sociedade civil, sobretudo

²¹ Art. 40, §§1º a 3º do Estatuto da Cidade.

²² Art. 40, §4º do Estatuto da Cidade.

²³ Art. 41 do Estatuto da Cidade.

considerando que a urbanização é um processo dinâmico, ocorrido no dia-a-dia” (Gobatti; Silva Neto, 2021, p. 7-8).

Para Raquel Rolnik, o Estatuto da Cidade delegou aos Municípios a tarefa de definir o que significa cumprir a função social da propriedade urbana, ao mesmo tempo em que oferece “para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos” (2001).

Carlos Ari Sundfeld destaca a importância da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ao formular as diretrizes gerais que devem nortear a Política urbana, além de criar novos instrumentos para as propriedades urbanas que não atendem à função social, tais como a imposição do dever de utilização e o IPTU progressivo (2002, p. 51). Alerta, contudo, que vários dos instrumentos previstos dependem de regulamentação pela legislação municipal, por meio do Plano Diretor²⁴ (2002, p. 52-53).

Dando continuidade à formulação e fortalecimento de uma Política nacional de habitação, em 2003 houve a transformação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em Ministério das Cidades, por meio da Medida Provisória (MP) nº 103, que foi convertida na Lei nº 10.683/2003.

Ermínia Maricato afirma que a criação do Ministério das Cidades “veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a Política urbana e o destino das cidades” (2006, p. 214).

A partir da criação do Ministério das Cidades, o principal foco de atuação da Política habitacional brasileira passou a ser “a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação e o acesso aos serviços básicos são fundamentais para a cidadania” (Rubin; Bolfe, 2014, p. 210).

A Lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS tem por objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar Políticas e Programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação, devendo, ainda, centralizar todos os Programas e projetos destinados à HIS.

²⁴ Trata-se, portanto, de normas de eficácia limitada.

O FNHIS, por sua vez, é o órgão ao qual cabe a gestão dos recursos orçamentários para os Programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar Políticas Públicas habitacionais à população de menor renda.

É perceptível que um dos objetivos do SNHIS é melhorar a articulação entre as Políticas Públicas habitacionais nos âmbitos nacional, estadual e federal, centralizando os Programas, compatibilizando e integrando tais Políticas Públicas. A participação popular democrática também se faz presente, à medida em que o art. 5º prevê, como integrantes do SNHIS, fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional.

Em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo era estimular o crescimento da economia por meio do investimento em obras de infraestrutura. O Programa previu investimentos vultosos na área de infraestrutura social e urbana, na qual se inclui a esfera habitacional, os quais serão analisados mais adiante, quando for examinada a questão orçamentária.

O PMCMV, um dos mais relevantes Programas habitacionais do Brasil, foi criado pela MP nº 459/2009, convertida na Lei nº 11.977/2009 e, posteriormente, reestruturado pela Lei nº 12.424/2011.

Tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00, de acordo com o art. 1º, com redação dada pela Lei nº 12.424/2011.

Nos termos do art. 3º, os beneficiários deverão comprovar os requisitos legais no que tange ao teto da renda mensal, bem como enquadramento nas faixas de renda definidas para cada modalidade da operação, com prioridade de atendimento para: famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam partes pessoas com deficiência.

Concebido inicialmente como uma reação à crise econômica imobiliária iniciada nos Estados Unidos, o Programa possuía claro objetivo de impactar a economia, ampliando o volume de crédito e de subsídios para a aquisição e produção de moradias, para atendimento de famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos (Cardoso; Aragão, 2012, p. 88).

Nabil Bonduki (2009) também afirma que essa conjuntura de crise econômica internacional foi “determinante para a decisão do governo de investir com vigor no setor

habitacional”, anunciando o PMCMV antes mesmo do PlanHab, que se encontrava em fase final na época e seria lançado no mesmo ano de 2009.

Para atendimento das famílias mais pobres, o Programa previa elevado subsídio para as famílias enquadradas na denominada “Faixa 1”, com renda mensal entre 0 (zero) e 3 (três) salários mínimos. Essas famílias adquiriam a moradia por meio dos recursos do FAR ou do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Marques; Rodrigues, 2013, p. 161).

Os recursos do Programa para famílias com renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos foram concentrados no FAR, cabendo ao Poder Público municipal a aprovação de projetos e a organização da demanda, através da realização de cadastros e estabelecimento das prioridades de atendimento (Cardoso; Aragão, 2012, p. 91).

O maior mérito do Programa foi “tornar acessível a milhares de brasileiros, pertencentes às classes mais baixas da população, a tão desejada casa própria, ao mesmo tempo em que buscou impulsionar a atividade e crescimento da construção civil” (Talarico; Lombardi, 2022, p. 13).

Por outro lado, uma das principais críticas feitas ao Programa se refere à distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda em relação às necessidades do déficit habitacional:

A meta de 1 milhão de unidades, atende 14% do déficit acumulado. No entanto, na faixa prioritária (até R\$ 1.395), que, de acordo com as diretrizes da PNH, deveria ser o foco do subsídio, com 400 mil unidades, apenas 6% do déficit deverá ser atendido, isso se essa meta for cumprida, o que parece ser um dos grandes desafios do programa. Já o déficit nas demais faixas (acima de R\$ 1.395) é reduzido e a meta do novo programa pode não só zerar as necessidades como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia (Bonduki, 2009).

Outro problema encontrado foi que a busca, por parte do mercado, de reduzir custos, fez com que os empreendimentos destinados à “Faixa 1” do Programa fossem localizados em áreas distantes (pelo baixo custo do solo), com “baixa qualidade das construções e falta de instalação de serviços básicos, como iluminação, água e esgoto” (Pacheco, 2020).

Por ser fortemente baseado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em conflito com os princípios do SNHIS e ignorou medidas e debates que estavam sendo discutidos desde 2007 a respeito do PlanHab. A produção de habitação ficou a cargo, basicamente, do mercado, cabendo ao Poder Público municipal ações de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos precários (Cardoso; Aragão, 2012, p. 89-90).

Em 2019, o governo federal anunciou um novo Programa habitacional, para substituir o PMCMV, que recebeu o nome de Programa “Casa Verde e Amarela” (PCVA) e foi instituído pela MP nº 996/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021.

O PCVA retirou a “Faixa 1” do PMCMV, não havendo mais isenção para a população mais vulnerável, sendo que mesmo o grupo destinado às famílias de renda mensal mais baixa fica sujeito a juros iniciais de 4,75%.

Em 14/06/2023, o Congresso Nacional aprovou a conversão da MP nº 1.162/2023, que já estava em vigor desde 02/2023 e recriou o PMCMV, o qual vem sendo chamado de Novo Minha Casa, Minha Vida (NMCMV). Referida MP foi convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 e será analisada mais detidamente no segundo Capítulo deste trabalho.

1.2 Planos de habitação (nacional e estadual)

Para implementação da nova Política de habitação, prevista na Lei nº 11.124/2005, que instituiu o SNHIS, foi publicado, em dezembro de 2009, o Plano Nacional da Habitação (PlanHab), formulado por meio de um processo participativo de vários segmentos da sociedade relacionados ao setor habitacional. Seu objetivo é traçar uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, em um horizonte temporal de 2008 a 2023.

Apresentado como “uma estratégia de desenvolvimento econômico e inclusão social”, o PlanHab busca implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita “universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (Brasil, 2009, p. 9).

Com a intenção de introduzir o planejamento habitacional no país, o PlanHab traz ideias relevantes, como a intenção de estabelecer a habitação como Política social e de Estado, dando continuidade ao planejamento e estruturas governamentais encarregadas do setor; a presença de um sistema de informações para monitorar, avaliar e planejar a Política habitacional; a articulação, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), na implementação dos Programas habitacionais.

O PlanHab identificou, em seu horizonte temporal (de 2008 a 2023), a necessidade de 35 milhões de unidades habitacionais em todo o Brasil²⁵, cujo número engloba o déficit habitacional acumulado, assim como a estimativa de demandas futuras.

²⁵ Importante ressaltar que não estão inclusos, no cálculo de 35 milhões de unidades, os assentamentos precários, com carência de infraestrutura e falta de inserção urbana, que somam 15 milhões de unidades.

A proposta original do PlanHab já previa a necessidade de revisões, sugeridas para serem realizadas nos anos de 2011, 2015 e 2019, em sincronia com o primeiro ano de cada ciclo governamental e com os Planos Plurianuais (PPAs), para que houvesse uma adequada articulação com o planejamento orçamentário-financeiro.

Considerando a diversidade regional do país e as características urbanas das diferentes categorias de Municípios, o PlanHab dividiu a rede urbana brasileira em três grandes grupos, com seus subtipos, a saber: Municípios integrantes de regiões metropolitanas e Municípios com mais de 100 mil habitantes; Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes; Municípios com população com menos de 20 mil habitantes.

Ainda, definiu “grupos de atendimento” utilizando, como referências, a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia dos Municípios, relacionada ao financiamento adequado a cada situação. Como resultado, o denominado “grupo 1” é composto por famílias sem renda ou com renda abaixo do necessário para assumir uma linha de financiamento; o “grupo 2” é formado por famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento, mas em valor insuficiente para ter acesso a uma moradia adequada. Do “grupo 3” em diante, as famílias já possuem maior capacidade de obter um financiamento e ter acesso a uma moradia adequada, sendo que a parcela mais vulnerável se encontra no “grupo 1” e “grupo 2”.

Com base em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, o PlanHab informa que o déficit habitacional no Brasil correspondia a cerca de 7,9 milhões de unidades habitacionais em 2006, cuja concentração se encontrava nas áreas urbanas, que respondiam por 6,6 milhões de domicílios, bem como nas famílias com renda mensal de até R\$ 1.200,00 (2009, p. 35-36).

Verifica-se que, segundo as informações disponíveis no PlanHab, em 2006, 93% dos domicílios em déficit habitacional eram compostos por famílias pertencentes ao “grupo 1” e “grupo 2” (Brasil, 2009, p. 73).

A estimativa de demanda futura, por outro lado, indicava que, entre 2007 e 2023, a necessidade desses grupos, que compõem as famílias de renda mais baixa, seria reduzida e passaria a corresponder a 63% do déficit habitacional total (Brasil, 2009, p. 73). Entretanto, o próprio PlanHab fez um alerta: “se não houver uma estratégia adequada que garanta acesso à moradia para os grupos de renda mais baixa, a tendência é esta parcela da demanda futura engrossar o déficit acumulado ou formar novos assentamentos precários no próximo período” (Brasil, 2009, p. 73).

Como estratégia para facilitar o acesso à moradia das famílias integrantes do “grupo 2”, o PlanHab previu a elevação dos volumes de subsídios como sendo indispensável para a

ampliação da concessão de financiamentos, o que seria feito com subsídios do FGTS, complementados por meio da proposta de criação da “Carta Subsídio”²⁶. O “grupo 2” teria o risco de crédito minimizado pelo novo modelo de seguros e garantias, baseado no “Fundo Garantidor”. O “grupo 1”, por sua vez, não seria atendido pelo FGTS.

Ainda, o PlanHab detectou a necessidade de centralização de informações, razão pela qual previu a instituição do “Sistema de Informações da Habitação” a partir dos dados do “Cadastro Único” (CadÚnico), para gestão e avaliação da Política habitacional, além da criação de um sistema de monitoramento e avaliação, com o objetivo de controlar os resultados e rever periodicamente a Política Nacional de Habitação.

Foi estabelecido que o controle social e a participação da sociedade na implementação das Políticas Públicas de habitação deveriam ser garantidos, com importantes papéis desempenhados pelo “Conselho das Cidades” e a constituição de conselhos locais, a fim de promover a efetiva participação dos segmentos sociais.

Para avaliar os resultados das Políticas Públicas implementadas localmente, seria criado o “Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana”, que permitiria verificar a evolução das condições institucionais e a aplicação de instrumento da Política habitacional pelos Estados e Municípios. Em contrapartida, aqueles que obtivessem maior pontuação seriam elegíveis a obter maior acesso a recursos federais, como incentivo pelos resultados alcançados.

Existia a preocupação de que os subsídios fossem transferidos para a especulação imobiliária, razão pela qual o PlanHab apresenta estratégias urbano-fundiárias, a fim de garantir a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS, “cabendo aos Municípios um papel essencial para o sucesso da proposta” (Brasil, 2009, p. 120). O papel dos Municípios é fundamental na adoção dos instrumentos já previstos no “Estatuto da Cidade”, tais como o estabelecimento de ZEIS, utilização do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

O PlanHab não se furta a identificar problemas causados pelo próprio Governo Federal, ao apontar a possibilidade de utilização de terras e imóveis da União para produção e

²⁶ A “Carta Subsídio” foi um instrumento proposto pelo PlanHab para permitir que os recursos do FNHIS e do FGTS alcancem os beneficiários finais das diferentes modalidades de atendimento habitacional, por meio da criação de um programa de subsídios habitacionais às famílias de baixa renda, que possuía, como público-alvo prioritário, as famílias integrantes do denominado “grupo 2”. Seria uma forma de enfrentar o problema da baixa capacidade de pagamento inerente às famílias do “grupo 2”, que obsta o acesso dessas pessoas ao SFH, impedindo que elas assumam um financiamento para adquirir uma moradia adequada. Apesar das diversas vantagens enumeradas no PlanHab, tais como transparência na seleção dos beneficiários; fluidez na execução orçamentária; flexibilidade; participação do setor privado no atendimento às demandas habitacionais desse grupo específico, possibilitando que o Poder Público concentrasse esforços no atendimento às famílias do “grupo 1”, mais vulneráveis; participação da municipalidade em consonância com os objetivos da Política Municipal de Habitação; agilidade no atendimento às famílias, não há notícias de que tal instrumento tenha sido efetivamente implementado.

regularização de HIS, ao argumento de que os imóveis públicos devem cumprir sua função social, tomando-se as medidas necessárias para utilização dos imóveis desocupados aptos para uso habitacional, com esteio na Lei nº 11.481/2007, que criou condições legais para tanto (Brasil, 2009, p. 129).

Dada a importância da localização da unidade habitacional, houve a proposta de se criar um subsídio para incentivar a produção e reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas, que seria denominado “Subsídio Localização” (Brasil, 2009, p. 133).

A oferta pública de novas unidades habitacionais para as famílias do “grupo 1” (preferencial) e “grupo 2”, para reduzir o déficit habitacional e suprir a demanda habitacional futura, seria feita de forma compatível com os valores de subsídios e créditos²⁷ previstos para estes grupos (Brasil, 2009, p. 151).

Também foi prevista, para tais grupos, a promoção por autogestão²⁸ de unidades habitacionais urbanas (Brasil, 2009, p. 155); promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas de metrópoles e centros regionais, por meio de subsídio parcial dos alugueis de tais unidades (Brasil, 2009, p. 156);

Para o “grupo 2”, haveria a oferta de unidades por meio de arrendamento com opção de compra, em consonância com o PAR (Brasil, 2009, p. 151-152); promoção de unidades habitacionais em áreas urbanas centrais (Brasil, 2009, p. 153); promoção privada de unidades habitacionais urbanas; aquisição de unidades habitacionais no mercado imobiliário, por meio de subsídios parciais para adquirir unidades usadas (Brasil, 2009, p. 159).

Em relação às metas de atendimento, o PlanHab previu que, se fosse mantido o avanço do PAC (o que foi considerado, à época, um cenário mais tímido), seriam beneficiadas com novas unidades habitacionais uma parcela correspondente a 33% das famílias do “grupo 1” e 46% das famílias do “grupo 2” (Brasil, 2009, p. 179).

Houve, mais uma vez, o alerta de que o baixo atendimento desses grupos poderia resultar na formação de novos assentamentos precários ou no adensamento dos já existentes, uma vez que 8 milhões de famílias do “grupo 1” e 5,6 milhões do “grupo 2” deixariam de ser atendidas, “o que certamente implicaria a retroalimentação de déficit habitacional” (Brasil, 2009, p. 178).

²⁷ Como fontes de recursos, o PlanHab menciona o FNHIS e o FGTS, além de recursos habitacionais orçamentários dos governos estaduais e municipais.

²⁸ A autogestão seria realizada por entidades privadas sem fins lucrativos, em conjunto com agentes de assistência técnica, como previsto na Lei nº 11.124/2005. Tal modalidade requer a “ajuda mútua dos beneficiários finais na produção, gestão e manutenção dos empreendimentos habitacionais que podem ser de propriedade cooperativa” (Brasil, 2009, p. 155).

Adotando-se a proposta da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) “Moradia Digna”²⁹, o cenário melhorava sensivelmente em relação aos grupos prioritários, possibilitando o acesso a novas moradias a 62% das famílias do “grupo 1” e 71% do “grupo 2” (BRASIL, 2009, p. 181). Esse cenário, considerado mais otimista, alcançaria porcentagens de atendimento mais razoáveis e equilibradas. Entretanto, ainda assim, mais de 3 milhões de famílias do “grupo 1” deixariam de ser atendidas, “o que torna incerta a possibilidade de eliminar o déficit habitacional no Brasil no horizonte temporal do PlanHab” (Brasil, 2009, p. 180).

A não aprovação da PEC “Moradia Digna”, portanto, representou um duro golpe a todo o planejamento da Política Nacional de Habitação, pois as receitas dela advindas seriam a única forma de universalizar o acesso à moradia digna, de acordo com o PlanHab (Brasil, 2009, p. 184).

Há estratégias, metas e previsões para os demais grupos populacionais, contudo optou-se por limitar a exposição aos grupos constituídos por famílias de baixa renda, atendo-se ao recorte proposto inicialmente pela pesquisa.

Atualmente, encontra-se em formulação o novo Plano Nacional de Habitação, que trará novas estratégias organizadoras do planejamento e implementação da Política Nacional de Habitação, com horizonte temporal que alcança até o ano de 2040.

No Estado de São Paulo, em 2007 houve a adesão ao SNHIS e ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab); como consequência, foi promulgada a Lei Estadual nº 12.801/2008, que criou o Conselho Estadual de Habitação (CEH), o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH); em 2011, foi instituída a Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista, por meio do Decreto Estadual nº 57.370.

De acordo com a Lei Estadual nº 12.801/2008, o FPHIS tem por finalidade implementar Políticas Públicas habitacionais destinadas à população de baixo poder aquisitivo, enquanto o FGH destina-se a prover recursos para garantir o risco de crédito e performance, equalizar taxas de juros, conceder aval e apoiar operações de securitização, relacionados exclusivamente a empreendimentos de interesse social voltados à população de baixa renda.

²⁹ Trata-se da PEC nº 285/2008, que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre a vinculação de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, estabelecendo destinação mínima de 2% do orçamento da União à habitação e de 1% do orçamento dos demais entes federativos, durante o período de 20 anos ou até a eliminação do déficit habitacional. A PEC foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e também na Comissão Especial designada, porém não entrou na pauta de votações do Plenário, como pode-se observar da ficha de tramitação disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/406708>).

O Plano Estadual de Habitação 2011-2023 (PEH-SP), aprovado em 13/12/2011, foi formulado em decorrência da estrutura criada a partir do SNHIS e do processo de adesão do Estado de São Paulo e Municípios a esse sistema, buscando o aperfeiçoamento das ações habitacionais do Estado e adotando o PlanHab como marco metodológico e instrumento orientador dos planos regionais e locais.

São apontados, como grandes desafios para o Poder Público, a necessidade de provisão de moradias para a população de baixa renda, não atendida pelo mercado formal, por meio de uma Política Pública estruturada nas três esferas de governo, bem como a necessidade de recuperar e qualificar os passivos urbanos e ambientais gerados pelo intenso e precário crescimento das cidades (São Paulo, 2011, p. 9).

É destacada a importância de articulação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), para que a Política Pública habitacional consiga alcançar sua finalidade de reduzir o conjunto de necessidades habitacionais identificadas no território. Afinal, o SNHIS pressupõe a criação de sistemas e planos estaduais e municipais, para que todo o ciclo de implementação das Políticas Públicas ocorra de forma articulada entre os níveis de governo e com a participação da sociedade.

O PEH-SP atribui novas funções à Secretaria de Estado da Habitação, em razão dos novos instrumentos legais, tais como a formulação e acompanhamento do Plano Estadual de Habitação e respectivos Programas e ações; a implantação de sistema de informação, monitoramento e avaliação habitacional; o desenvolvimento dos Programas estabelecidos pelo Plano Estadual de Habitação, observando-se as proposições do CEH; a gestão dos fundos FGH e FPHIS, bem como de demais recursos destinados à Política habitacional (São Paulo, 2011, p. 43).

Com relação aos Municípios, o PEH-SP informa a importância da coleta e sistematização de dados sobre as condições habitacionais municipais, como base para definir e atribuir suas ações habitacionais (São Paulo, 2011, p. 53); além disso, tais dados constituem uma sólida base de referência para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLIS).

Dada a importância do Município de São Paulo, que possui necessidades habitacionais significativas e grande parte da população concentrada em seu território, o PEH-SP dedica uma seção inteira para analisar as suas operações no combate ao déficit e à inadequação habitacional, cujos dados serão expostos e examinados no segundo Capítulo, uma vez que tratam especificamente da questão habitacional no Município de São Paulo.

Há um alerta para a necessidade de Políticas Públicas voltadas para a população pobre, que acaba por ocupar terrenos públicos, parcelados de forma irregular ou impróprios para a urbanização, cuja segregação se reproduz na própria implantação de conjuntos habitacionais públicos nas periferias. Com condições de financiamento mais favoráveis às famílias com renda entre 5 a 10 salários mínimos, a tendência é que esse problema aumentaria, transformando a produção do espaço urbano (São Paulo, 2011, p. 111-112).

Quanto aos condomínios verticais, o PEH-SP traz uma importante questão ao detectar que, apesar de tal solução proporcionar maior aproveitamento do terreno, não é a mais adequada à população de baixa renda, que muitas vezes não possui recursos para assumir custos condominiais³⁰:

Entretanto, a dificuldade em solucionar a equação entre prover moradia digna, adequada às necessidades de espaço e conforto, por um lado e, por outro, garantir que a manutenção dessa mesma moradia seja viável para uma população cuja renda não ultrapassa três salários mínimos é um desafio cujo enfrentamento não se resume a soluções de projeto. A população que se enquadra nessa faixa carece de um conjunto de condições mínimas para se manter em áreas urbanizadas. (São Paulo, 2011, p. 122).

O PEH-SP ressalta que há iniciativas buscando contornar tal situação, as quais até o momento se mostraram insuficientes perante as dificuldades dessa população, sendo imprescindíveis ações conjuntas entre os vários órgãos de governo, especialmente no que se refere à geração de renda e apoio aos socialmente vulneráveis (São Paulo, 2011, p. 122); portanto, fica claro que, para equacionar a questão habitacional da população vulnerável, não basta apenas prover moradias, mas há necessidade de um conjunto de ações governamentais para que tais famílias tenham condições de permanecer em tais moradias.

Foi identificada ampla diversidade de problemas habitacionais no Estado de São Paulo, com base na Pesquisa de Condições de Vida elaborada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (FSEADE). Segundo tal estudo, em 2006 havia 1,21 milhão de moradias em déficit habitacional, além de 2,68 milhões de moradias inadequadas, o que correspondia a 33,3% dos domicílios do Estado de São Paulo, ou seja, um terço da população paulista necessita de atendimento habitacional (São Paulo, 2011, p. 130). Ademais, em 2010, a Região Metropolitana de São Paulo concentrava 74,4% do total de domicílios em favelas e 38,5% do total de cortiços³¹ do Estado de São Paulo (São Paulo, 2011, p. 139).

³⁰ Dessa forma, o custo com elevadores, água, luz, gás e taxa condominial acaba sendo um grande obstáculo para que a população mais vulnerável se fixe nos condomínios verticais.

³¹ O art. 1º da Lei Municipal nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991 (Lei Moura) define o cortiço como a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: a) constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; b) subdividida em vários cômodos alugados,

As moradias consideradas como déficit, que correspondem a 10,4% dos domicílios no Estado de São Paulo, são aquelas que requerem substituição; as moradias em situação de inadequação, que correspondem a 22,9% dos domicílios, requerem ações de reforma, ampliação ou adequação da unidade habitacional, as quais podem ser associadas a ações de urbanização, recuperação urbana e regularização fundiária (São Paulo, 2011, p. 131).

Também foi demonstrado que a formação de territórios metropolitanos tornou mais complexa a questão habitacional e que as regiões metropolitanas concentram 70% do déficit e da inadequação no Estado de São Paulo. A Região Metropolitana de São Paulo, por si só, representa 59,1% dos domicílios em déficit e 63,2% dos domicílios em inadequação de todo o Estado (São Paulo, 2011, p. 132).

Há maior necessidade habitacional entre a população de menor renda, sendo que 60,1% dos domicílios da população que recebe até 1 salário mínimo encontra-se em déficit ou inadequação; entre a população que recebe mais de 1 salário mínimo até 3 salários mínimos, esse número é de 48,1% (São Paulo, 2011, p. 135).

Pode-se verificar, dessa forma, que as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo são complexas e demandam a provisão de novas unidades, a realização de melhorias em moradias já existentes, além da regularização fundiária.

No que tange ao financiamento da Política habitacional, o PEH-SP cita os recursos da CDHU, além das fontes de recursos federais, quais sejam, o SBPE, o FGTS e o Orçamento Geral da União (OGU), que se subdivide em: recursos provenientes do PMCMV, do FNHIS, do FAR e do FDS (São Paulo, 2011, p. 219). Ainda, o Plano menciona os possíveis recursos advindos da aprovação da PEC nº 285/2008, que já foi tratada anteriormente neste Capítulo.

Quanto aos subsídios, o PEH-SP considerou que a Política habitacional está voltada a quatro grandes segmentos, sendo o “Segmento 1 – Grupo de Atendimento Especial” composto por famílias que estão em situação de maior vulnerabilidade, pois seus rendimentos as impossibilitam de arcar com prestações subsidiadas da casa própria e também de prover suas necessidades básicas. Deverão haver subsídios específicos para esse grupo, pois não possuem capacidade de pagamento; há previsão de acesso à moradia sem a transferência de propriedade (São Paulo, 2011, p. 232).

O “Segmento 2 – Subsídio Direto” é formado pelas pessoas cujos rendimentos possibilitam o pagamento das prestações dos Programas de aquisição de moradia, mediante

subalugados ou cedidos a qualquer título; c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; d) acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; e) circulação e infraestrutura, no geral precárias; f) superlotação de pessoas.

concessão de subsídio ao financiamento. Esse grupo deverá receber o conjunto integral de subsídios dos Programas de aquisição de moradias (São Paulo, 2011, p. 232-233). Os demais grupos não são integrados pela população vulnerável e possuem capacidade de pagamento e de acesso à moradia, razão pela qual não há necessidade de discriminá-los.

Como estratégias de ação para alcançar seus objetivos, o PEH-SP propõe uma articulação da Política habitacional com as demais Políticas Públicas e de desenvolvimento urbano e regional do Estado; modernização institucional do Estado e da ação integrada com os Municípios³²; articulação federativa e aplicação de recursos, a fim de integrar o direcionamento dos diversos fundos e fontes de recursos, direcionando-os às questões prioritárias de habitação; articulação de recursos públicos e privados e de ações em parceria com a iniciativa privada e sociedade civil, ampliando a abrangência e a capacidade de ação habitacional, promovendo a participação ativa das entidades sociais, sindicatos, universidades e entidades registradas; aperfeiçoamento administrativo-institucional e capacitação dos Municípios e agentes na formulação e operação da Política habitacional³³; aperfeiçoamento das informações habitacionais e instrumentos para o planejamento habitacional, estabelecendo-se instrumentos permanentes e periódicos para a constante atualização das informações habitacionais, com a incorporação e articulação de dados Municipais e Regionais, possibilitando uma troca de experiências e integração das informações, monitoramento e avaliação (São Paulo, 2011, p. 235-240).

Nota-se que, uma vez mais, são apontados como meios importantes e necessários à consecução dos objetivos das Políticas Públicas habitacionais a articulação entre as diversas esferas de poder, a participação das entidades sociais em uma gestão democrática, a cooperação entre os entes federados, bem como a criação de sistemas que permitam a coleta e análise de dados para monitoramento e avaliação.

Ainda, para efetivação das premissas da Política Estadual de Habitação, deverá ser considerada a territorialidade e diversidade, com linhas de ação e Programas adequados às necessidades e condições específicas de cada território em particular; garantindo-se atendimento prioritário aos grupos em situação de vulnerabilidade e identificando-se oportunidades locais para HIS (São Paulo, 2011, p. 241-243).

Quanto aos recursos, o PEH-SP prevê o direcionamento de fontes do orçamento estadual e federal, além de recursos privados, contrapartidas Municipais e de entes nacionais ou

³² Nesse tópico, é citada a ideia de integração dos sistemas de informações habitacionais, para possibilitar uma articulação com a União e os Municípios.

³³ Aqui, há ênfase na área central como integrante dos Projetos Urbanos Prioritários.

internacionais “que deem suporte à Política Estadual de Habitação de Interesse Social sustentável” (São Paulo, 2011, p. 243-244), estimulando-se a captação e aplicação de recursos destinados à HIS.

Deverão ser adotados padrões de qualidade de projeto e construção das moradias, que respeitem as necessidades da população e as especificidades das demandas locais. Quanto a este tópico, é mencionada a elevação do padrão-mínimo da HIS e a possibilidade de moradias com três dormitórios e espaços flexíveis, que podem ser destinados a estudo, trabalho, privacidade, proporcionando reflexos na renda e escolaridade da população. Também há destaque para a elaboração de projetos ambientalmente sustentáveis e que prezem pela eficiência energética³⁴ (São Paulo, 2011, p. 244-247).

Com o objetivo de promover incentivos à produção, está previsto o fortalecimento do papel dos agentes promotores públicos e privados, por meio da criação de um cadastro único de atendimento habitacional para as três esferas de governo, aprimoramento e simplificação dos sistemas de licenciamento de empreendimentos habitacionais (São Paulo, 2011, p. 247-248).

Para fortalecer a participação da sociedade e a gestão democrática, o PEH-SP espera alcançar uma ampla participação dos segmentos sociais no CEH, fóruns de discussão regionais e canais de comunicação com a sociedade (São Paulo, 2011, p. 250). Entretanto, não se aprofunda muito na questão, de modo que não fica claro como a almejada participação popular seria incentivada e/ou obtida.

Como linhas programáticas, são mencionadas a recuperação urbana de assentamentos precários³⁵, a provisão de moradias³⁶, a requalificação urbana e habitacional³⁷, a regularização fundiária³⁸ e a assistência técnica e desenvolvimento institucional³⁹, sendo cada um desses tópicos desdobrado em linhas de ação para o equacionamento das demandas habitacionais (São Paulo, 2011, p. 251-261).

³⁴ Quanto à eficiência energética, fala-se em sistema de aquecimento solar, medição individualizada de água e gás, adoção dos princípios da construção sustentável, gestão racional do uso da água e incentivo à implantação de paisagismo e arborização para diminuição das ilhas de calor.

³⁵ Favelas, áreas de risco, áreas de recuperação e proteção ambiental, áreas que demandam intervenção de obras públicas.

³⁶ Produção e aquisição de moradias para atendimento à população de baixa renda, buscando reduzir o déficit habitacional.

³⁷ Melhorias nos espaços urbanos e em moradias já construídas. Dentro da requalificação urbana e habitacional também está prevista a revitalização de áreas centrais, por meio da recuperação de imóveis para moradia, produção de empreendimentos habitacionais em lotes ociosos e apoio à locação social.

³⁸ Trata-se da regularização urbanística e fundiária de assentamentos habitacionais, que está associada ao “Programa Cidade Legal”.

³⁹ Oferecendo-se serviços de assistência e apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento institucional e para a capacitação dos agentes que atuam na Política habitacional.

A revitalização de áreas centrais integra a linha de requalificação urbana e habitacional e tem como objetivo “atender as famílias residentes em cortiços classificadas no déficit e uma parcela das famílias em moradias alugadas que auferem renda de até três salários mínimos” (São Paulo, 2011, p. 293). Famílias residentes em cortiços também poderão ser atendidas em melhorias habitacionais, se houver possibilidade de recuperação do imóvel.

A Política de acesso à moradia deverá respeitar as particularidades dos agentes envolvidos e a articulação com a Política de subsídios habitacionais, obedecidos os critérios legais⁴⁰ para atendimento da demanda habitacional (São Paulo, 2011, p. 265-268).

O acesso aos Programas oferecidos pelo Estado de São Paulo se dá por meio de inscrição nas Prefeituras Municipais ou pelo intermédio de Entidades Organizadoras, como Associações de Moradia, Cooperativas Habitacionais e Entidades Sindicais (São Paulo, 2011, p. 269-270). A modalidade de acesso aos Programas habitacionais por meio de Entidades Organizadoras merece ser destacada, pois permite a participação popular no projeto, possibilitando um atendimento habitacional voltado às necessidades específicas dos integrantes de cada Entidade.

Ao projetar os recursos destinados às Políticas habitacionais até o ano de 2023, o PEH-SP considerou como fontes o Orçamento Geral da União dedicado à habitação, o FGTS, o SBPE, recursos orçamentários do Tesouro do Estado de São Paulo, recursos próprios da CDHU e o orçamento Municipal destinado à habitação (para este último, tomou por base o Município de São Paulo). Em um cenário positivo, as fontes de recursos entre os anos de 2011 a 2023 totalizariam R\$ 40,5 bilhões em subsídios e R\$ 381,4 bilhões em créditos para financiamentos; em um cenário negativo, R\$ 38,86 bilhões em subsídios e R\$ 359,78 bilhões em créditos para financiamentos (São Paulo, 2011, p. 278-281):

⁴⁰ Nesse sentido, o PEH-SP faz referência à Lei Estadual nº 12.801/2008, que define o direcionamento do atendimento habitacional à população de baixa renda; Lei Estadual nº 13.094/2008, também conhecida como “Lei do Sorteio”, que estabelece critérios para inscrição e seleção dos interessados na aquisição de imóveis construídos ou financiados com recursos públicos, no âmbito dos Programas promovidos pela Política Estadual para a HIS; Decreto Estadual nº 58.469/2012, que define os parâmetros de priorização para os beneficiários das unidades habitacionais a serem edificadas no Programa “Minha Casa, Minha Vida” (oportuno informar que referido Decreto foi revogado pelo Decreto Estadual nº 62.113/2016).

Figura 1 – Projeções dos recursos destinados às Políticas Públicas habitacionais

ANO	Valores em R\$ milhões			
	Cenário Positivo		Cenário Adverso	
	Subsidio	Crédito	Subsidio	Crédito
2011	2.536,70	20.469,93	2.500,54	20.067,70
2012	2.729,02	21.877,52	2.675,55	21.271,03
2013	2.851,16	23.288,47	2.781,73	22.483,67
2014	2.916,81	24.589,60	2.841,95	23.700,95
2015	2.981,70	25.955,79	2.894,06	24.889,16
2016	3.082,64	27.401,05	2.979,69	26.120,78
2017	3.148,62	28.899,51	3.029,82	27.387,05
2018	3.213,88	30.469,13	3.078,50	28.704,62
2019	3.278,53	32.111,41	3.125,82	30.073,82
2020	3.342,66	33.829,39	3.171,85	31.496,50
2021	3.406,39	35.626,28	3.216,70	32.974,59
2022	3.469,88	37.505,49	3.260,50	34.510,17
2023	3.533,29	39.470,59	3.303,40	36.105,41
Total	40.491,28	381.494,16	38.860,11	359.785,45

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Fonte: PEH-SP 2011-2023, p. 281.

Nas projeções das necessidades habitacionais referente ao período de 2011 a 2023, o PEH-SP estimou, em um cenário adverso, um número de 1.379.168 unidades em déficit habitacional e 3.933.494 unidades em inadequação; em um cenário positivo, 846.742 unidades em déficit habitacional e 3.445.968 unidades em inadequação (São Paulo, 2011, p. 283):

Figura 2 – Projeções das necessidades habitacionais

Estado de São Paulo em 2023		
	Cenário Adverso	Cenário Positivo
Déficit	1.379.168	846.742
Inadequação	3.933.494	3.445.968
Adequação	11.361.532	12.381.483
Estoque Total	16.674.193	16.674.193

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Fonte: PEH-SP 2011-2023, p. 283.

Assim, em um cenário adverso, tanto o déficit habitacional quanto a inadequação aumentariam, enquanto que, em um cenário considerado “positivo”, o déficit habitacional seria reduzido, mas ainda assim haveria um aumento considerável do número de moradias em

inadequação, totalizando aproximadamente 4,2 milhões de domicílios em necessidade de atendimento habitacional, ou seja, praticamente o mesmo número encontrado no ano de 2011⁴¹.

Fazendo um cruzamento de dados entre a projeção de recursos e de necessidades habitacionais, em um cenário positivo haveria a necessidade de R\$ 50,75 bilhões em créditos para financiamento e de R\$ 43,83 bilhões em subsídios, com disponibilidade, respectivamente, de R\$ 381,94 bilhões e de R\$ 40,49 bilhões; em um cenário adverso, a necessidade seria de R\$ 80,12 bilhões em créditos para financiamento e de R\$ 62,23 bilhões em subsídios, com disponibilidade, respectivamente, de R\$ 359,78 bilhões e de R\$ 38,86 bilhões (São Paulo, 2011, p. 286):

Figura 3 – Projeções de recursos X necessidades habitacionais

Modalidade de Recursos	Cenário Positivo		Cenário Adverso	
	Necessidades	Disponibilidades	Necessidades	Disponibilidades
Financiamento	50.755.849.099	381.494.160.000	80.122.108.425	359.785.450.000
Subsidio	43.838.379.771	40.491.281.000	62.234.297.842	38.860.111.000
TOTAL GERAL	94.594.228.870	421.985.441.000	142.356.406.267	398.645.561.000

Fonte: Consórcio Ductor Geris, 2010.

Fonte: PEH-SP 2011-2023, p. 286.

Verificou-se, assim, que há significativa disponibilidade de recursos para financiamento, muito além das necessidades; por outro lado, os subsídios são insuficientes, uma vez que as famílias de menor renda, com rendimentos de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, representam 60% das necessidades habitacionais (São Paulo, 2011, p. 287).

Mesmo com todas as dificuldades citadas, o PEH-SP propõe, como meta, solucionar totalmente o déficit habitacional relativo aos domicílios em favelas, pois todas as favelas seriam urbanizadas até o final do Plano, em 2023 (São Paulo, 2011, p. 291); prover 261.759 moradias em áreas urbanas, para atender o déficit de moradias fora das favelas e assentamentos precários (São Paulo, 2011, p. 292); recuperar/requalificar 719.161 domicílios, por meio de produção e reforma, apoio à locação, melhorias habitacionais e/ou melhorias urbanas (São Paulo, 2011, p. 294); regularizar 90.158 domicílios em conjuntos habitacionais e 2.000.000 de moradias sem documento de posse (São Paulo, 2011, p. 294); além de prover assistência técnica à moradia a 120.443 domicílios (São Paulo, 2011, p. 295).

⁴¹ Lembrando que o próprio PEH-SP informa que trabalhou com informações estimadas para o ano de 2011, no sentido de que o déficit habitacional era de 1,2 milhão de moradias e a inadequação habitacional atingia 3,2 milhões de domicílios, o que resultava em um total de necessidades habitacionais de 4,3 milhões de domicílios.

Após apresentar suas ambiciosas metas, o PEH-SP informa que os recursos estimados oriundos das esferas federal, estadual e municipal, somados, totalizam montante superior ao necessário para atendimento de todas as metas estabelecidas, porém alerta para a necessidade de manutenção das fontes de recursos, com integração dos três níveis de governo e da sociedade civil para alcançar as metas projetadas, devendo haver também uma garantia continuada de recursos não onerosos, a fim de sustentar os investimentos em habitação social (São Paulo, 2011, p. 299-300).

Ao final, a conclusão é de que “o desafio institucional, organizacional e gerencial é o que mais se destaca na leitura cruzadas dessas referências de recursos necessários e passíveis de mobilização” (São Paulo, 2011, p. 300).

Dessa análise inicial, o que se observa é que tanto o PlanHab quanto o PEH-SP identificaram diversos problemas habitacionais e formularam soluções para combater o déficit, traçando estratégias e planos de ação com base nos recursos orçamentários estimados, entretanto suas metas permanecem sendo ousadas e distantes da realidade, em que ainda se observa uma ampla gama de problemas relacionados à falta de moradias, com manutenção de elevado déficit habitacional.

O Município de São Paulo, com destaque para a Região Central, com suas particularidades, problemas e diversidade habitacionais, será estudado no próximo Capítulo, em que será analisada a legislação, bem como dados científicos relacionados ao Município, principais Programas habitacionais implementados (com destaque para aqueles implementados nos últimos dez anos), o PDE já com a revisão realizada em 2023, abrindo-se espaço, outrossim, para estudos de casos referenciados, a fim de procurar compreender melhor a questão habitacional na região central do Município.

2 HABITAÇÃO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

São Paulo, a cidade mais populosa do Brasil, caracteriza-se por apresentar índices elevados de riqueza, mas com indicadores sociais insatisfatórios, tais como longevidade e/ou escolaridade. Não é sem razão que o Município é apontado como “desigual” pela Fundação SEADE (2019).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴², sua população alcança o expressivo número de 11.451.245 pessoas; o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 4,3 salários mínimos, sendo que 45,7% da população se encontra ocupada (2023).

Seu Produto Interno Bruto (PIB) é de R\$ 748.759.006.965, na ordem de bilhões de reais, distribuídos entre serviços (75,6%), indústria (7,8%) e impostos líquidos de subsídios (16,6%), conforme dados disponibilizados pela Fundação SEADE (2023); apresenta um PIB per capita⁴³ elevadíssimo, de R\$ 60.750,09 (IBGE, 2023), porém que não se traduz em alta qualidade de vida para muitos segmentos populacionais.

A taxa de escolarização entre crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade é de 96%, o que pode parecer um número elevado, à primeira vista, contudo está muito aquém dos demais Municípios brasileiros, o que coloca São Paulo na posição 4.570º quando comparado a outros Municípios no país e em 600º quando comparado aos demais Municípios paulistas (IBGE, 2023).

A taxa de aprovação no ensino fundamental é de 98,1%, abaixo da média estadual, que é de 98,6%; a taxa de abandono é de 1,1%, praticamente o dobro da média estadual, que é de 0,6%; nas escolas públicas, a taxa de reprovação nos anos finais do ensino fundamental é ainda mais elevada, chegando a 1,7% (SEADE, 2023).

Com relação à mortalidade infantil, a cidade de São Paulo possui uma taxa de 10,23 óbitos por mil nascidos vivos, situando-se na 2.702ª posição dentre os 5.570 Municípios brasileiros (IBGE, 2023), ou seja, em uma localização intermediária, sem destaque positivo ou negativo, mas que certamente não reflete a riqueza gerada pelo território.

Apesar de se tratar da cidade mais urbanizada do país, com área urbanizada de 914,56 km² e com alto índice de domicílios com esgotamento sanitário adequado (92,6%), apenas

⁴² Dados obtidos no sítio eletrônico do IBGE, no Portal “Cidades e Estados do Brasil”, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br>, ao informar como base da pesquisa a cidade de São Paulo. Acesso em: 29 de set. de 2023.

⁴³ O PIB per capita é a divisão do Produto Interno Bruto (PIB) pelo número de habitantes de um território. Dessa forma, o número mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo se todos recebessem partes iguais.

74,8% dos domicílios estão situados em vias públicas arborizadas e tão somente 50,3% de seus domicílios se encontram em vias públicas com urbanização adequada⁴⁴ (IBGE, 2023).

A população exposta a riscos atinge o número de 674.329 pessoas, o que coloca o Município de São Paulo em segundo lugar entre todos os Municípios brasileiros e em primeiro lugar entre os Municípios paulistas⁴⁵ (IBGE, 2023).

Ao consultar o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, elaborado pela Fundação SEADE (com os dados do Censo 2010), observa-se que 8,9% da população do Município de São Paulo⁴⁶ foi classificada no “Grupo 5”, o que significa que esses indivíduos apresentaram um alto índice de vulnerabilidade. Tal parcela da população possuía rendimento médio de R\$ 1.380,00 e em 28,8% dos domicílios do grupo a renda não era superior a meio salário mínimo per capita (SEADE, [s.d.]).

Ademais, 7,5% da população do Município⁴⁷ se encontrava no “Grupo 6”, ou seja, possuía vulnerabilidade muito alta e seus domicílios integravam aglomerados subnormais⁴⁸. Nesse grupo, o rendimento médio era de R\$ 1.207,00, sendo que em 34,1% desses domicílios a renda não ultrapassava meio salário mínimo per capita (SEADE, [s.d.]). Dessa forma, 16,4% da população paulistana apresentava, em 2010, vulnerabilidade social considerada alta ou muito alta.

Não obstante os dados que serviram de base para a elaboração do IPVS sejam de 2010, o IBGE realizou, em 2019, um mapeamento preliminar dos aglomerados subnormais, como preparação para o Censo de 2022, o qual apontou que 12,9% dos domicílios no Município de São Paulo estão nessa situação precária (IBGE, 2019). Tendo em vista que houve um aumento dos domicílios ocupados em aglomerados subnormais, parece seguro afirmar que a população em situação de vulnerabilidade também vem aumentando.

O Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo, de 2016, que permanece na Câmara Municipal, sem aprovação, identificou 445.112 domicílios em favelas; 385.080 domicílios em loteamentos irregulares; 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares; 80.389 domicílios em cortiços; 15.905 pessoas em situação de rua; 103.664 domicílios em coabitação (ou seja, habitados por mais de uma família); 187.612 domicílios em

⁴⁴ A pesquisa considerou como urbanização adequada a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio.

⁴⁵ Trata-se do número de pessoas expostas em áreas de risco a inundações, enxurradas e deslizamentos, contabilizada e monitorada pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN).

⁴⁶ O que equivale a 993.163 pessoas de acordo com a pesquisa, que considera dados do Censo 2010.

⁴⁷ O que equivale a 833.261 pessoas de acordo com a pesquisa, que considera dados do Censo 2010.

⁴⁸ Aglomerados subnormais são formas de moradia precárias, caracterizadas por ocupações irregulares em terrenos de propriedade alheia, públicos ou privados, com padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais, em áreas que apresentam restrições à ocupação (IBGE, 2019).

ônus excessivo com aluguel; 47.443 domicílios em adensamento excessivo em domicílios alugados, evidenciando uma alta demanda de atendimentos habitacionais (2016, p. 44).

Estudo Técnico Dedicado à Atualização das Necessidades Habitacionais 2004-2030, realizado em novembro de 2020 pela ECCONIT Consultoria Econômica, a pedido da ABRAINCA (Associação Brasileira da Incorporadoras Imobiliárias), constatou que o déficit habitacional do Município de São Paulo, em 2019, era de 322.660 unidades; o déficit habitacional ampliado (que inclui o ônus excessivo com aluguel) era de 625.646 unidades (2020, p. 44).

A cidade de São Paulo possui 4.307.693 domicílios particulares permanentemente ocupados, 588.978 domicílios particulares não ocupados (vagos) e 86.800 domicílios particulares não ocupados de uso ocasional, ou seja, aproximadamente 13,5% dos domicílios particulares não se encontram ocupados permanentemente (IBGE, 2023a).

Esses números mostram um aumento em relação ao Censo realizado em 2010, em que foram contabilizados um total de 3.576.864 domicílios particulares permanentemente ocupados e 353.666 não ocupados, sendo 293.621 domicílios vagos e 60.045 domicílios de uso ocasional (IBGE, 2023). Assim, enquanto o número de domicílios ocupados teve um acréscimo de 20,4%, o número de domicílios vagos mais que dobrou, registrando um aumento de 100,59%.

O aumento dos domicílios particulares que se verificou, entretanto, não se deu em razão do aumento da população, que passou de 11.253.503 em 2010 para 11.451.245 em 2022 (IBGE, 2023), o que representa um acréscimo de apenas 1,75%. Pode-se especular que a discrepância entre as respectivas variáveis ocorreu em razão da redução do número médio de pessoas por domicílio, contudo ainda não há estudos científicos que possam confirmar tal afirmação, lembrando que futuras pesquisas sobre o tema devem levar em consideração também a faixa de renda das famílias, a fim de verificar se realmente houve uma redução do número de pessoas por domicílio na cidade de São Paulo e se tal alteração atingiu também as camadas mais vulnerabilizadas da população.

A própria Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), órgão da Prefeitura de São Paulo, ao analisar tais dados, mostrou-se cautelosa com relação a tais afirmações: “os dados censitários apontaram também um descolamento entre os ritmos de expansão demográfica e de crescimento do número de domicílios, o que não necessariamente indica melhora da situação habitacional da população” (São Paulo, 2023b).

De qualquer forma, o significativo aumento de domicílios vagos na cidade de São Paulo certamente é motivo de preocupação quando se pensa na situação habitacional de sua população, como destacado na mencionada análise:

Sabendo-se que o município apresenta um déficit habitacional expressivo, que inclui moradias precárias e/ou em áreas de risco, bem como elevado número de população em situação de rua, esses dados sobre crescimento da vacância domiciliar podem indicar agravamento da situação habitacional para um número significativo de paulistanos (São Paulo, 2023).

Os indicadores e pesquisas mencionados são aptos a demonstrar a evidente desigualdade social no Município de São Paulo, o que é corroborado pelo Índice de Gini⁴⁹: em 1991, São Paulo apresentava um índice de 0,5706, que passou para 0,6182 em 2000 e 0,6453 em 2010, conforme dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde (Brasil, [s.d.]).

A Região Central de São Paulo, composta pelos Distritos da Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé, concentra um total de 460.024 habitantes e sua população vem aumentando desde o início da série histórica disponível, no ano 2000 (SEADE, 2023).

Ao caminhar pelo Centro de São Paulo, é facilmente perceptível que a região espelha tanto a riqueza e a diversidade quanto a pobreza, as exclusões e as mazelas do Município. Há museus, espaços culturais, teatros, hospitais, escolas, universidades, centros de compras, opções variadas no quesito de transportes públicos, parques, praças, prédios que são símbolos arquitetônicos da cidade, polos gastronômicos com restaurantes e culinária para todos os paladares, bares, casas noturnas, feiras de rua, centros esportivos, em suma, o centro é uma efervescência de tribos e culturas diversas, a qualquer hora do dia ou da noite, todos os dias do ano.

Por outro lado, é também uma região em que há violência, imóveis abandonados, miséria, cortiços, favelas, alta concentração de pessoas em situação de rua, local em que fica a chamada “cracolândia”, já mencionada na introdução deste trabalho.

De acordo com o Mapa da Desigualdade 2022, da Rede Nossa São Paulo, a população que reside na Região Central está entre quem gasta menos tempo no transporte público, não alcançando 35 minutos de deslocamento no pico da manhã (2022, p. 24); grande parte da população dessa região reside em um raio de até um quilômetro de estações de sistemas de transporte público de alta capacidade; ademais, possuem acesso a infraestrutura cicloviária (2022, p. 24, 26 e 27).

⁴⁹ O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, foi criado pelo matemático italiano Corrado Gini, com a finalidade de mensurar o nível de desigualdade de um determinado território, por meio da distribuição de renda. Os valores variam entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 0 (zero) menor é a desigualdade.

Os Distritos da Sé, Bela Vista e República, especialmente, destacam-se na oferta de empregos formais; entretanto, nenhum dos Distritos da Região Central se encontra entre as maiores remunerações médias do emprego formal (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 32-33).

A idade média ao morrer, para os moradores da Consolação, é de 78,1 anos, enquanto que na Sé tal idade é de 61,8 anos (uma diferença expressiva de 17 anos); o tempo médio de espera para consultas na atenção básica é de 0 (zero) dias para quem reside na República e de 35 dias para moradores da Liberdade (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 38 e 41).

Cambuci, Santa Cecília, Consolação, Sé e República estão entre os Distritos com maior proporção de pessoas vítimas de violência de racismo e injúria racial; República e Sé apresentam altas taxas de violência contra a mulher; Consolação, Liberdade, Bela Vista, República e Sé possuem alto coeficiente de pessoas vítimas de violência homofóbica e transfóbica (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 61-63).

O Distrito da Sé também é destaque negativo com relação aos números de feminicídio, mortes por intervenção policial e agressões por intervenção policial, neste último juntamente com Liberdade, República, Cambuci, Bom Retiro e Santa Cecília (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 66, 67 e 70).

Os Distritos da Sé, República e Santa Cecília são os que mais concentram pessoas em situação de rua, com, respectivamente, 2.149, 2.656 e 5.006 pessoas em tais condições; Bom Retiro, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação também apresentam alto número de pessoas em situação de rua⁵⁰ (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 13).

A maior parte dos Distritos centrais não apresentam domicílios em favelas, com exceções feitas aos Distritos da Liberdade e do Bom Retiro (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 15).

Entre os anos de 2010 a 2021, foram licenciadas, pela SMUL, 3.315 unidades de HIS em Santa Cecília, 1.823 no Bom Retiro, 1.273 no Cambuci, 926 na Liberdade, 849 na Bela Vista, 789 na Sé, 188 na República e 22 na Consolação. Do total de HIS licenciadas, foram destinadas a famílias com renda mensal de, no máximo, 3 (três) salários mínimos, 22,8% das unidades no Bom Retiro, 20,5% na Bela Vista e 5,8% na Santa Cecília. Nos Distritos do Cambuci, Consolação, Liberdade, República e Sé, não houve destinação a essa camada da população (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 17 e 19).

⁵⁰ Cabe sempre lembrar que, em se tratando de pessoas em situação de rua, os números costumam ser subestimados. O mesmo ocorre com os casos de violência registrados. Entretanto, tal fato não invalida as pesquisas, que são um indicador, especialmente quando comparado a outras regiões ou quando se leva em consideração uma progressão histórica do mesmo índice, em determinados intervalos de tempo.

Foram efetivamente produzidas pela Secretaria Municipal de Habitação, entre os anos de 1980 a 2018, 645 unidades de HIS no Bom Retiro, 338 na Sé, 90 na República, 26 na Santa Cecília e 15 no Cambuci, sendo que não houve produção na Bela Vista, Consolação e Liberdade (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 18).

Como resultado, o Mapa da Desigualdade apresenta 4 Distritos Centrais entre os melhores classificados (Consolação, República, Bom Retiro e Bela Vista), ao mesmo tempo em que o Distrito da Sé aparece como o segundo pior (Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 76-77), o que demonstra que a desigualdade também se faz presente na própria Região Central, inegavelmente um território marcado por contrastes.

É na Região Central de São Paulo, outrossim, que se encontra o maior número de ocupações. Tais ocupações são realizadas em imóveis públicos ou privados que estejam vagos e usualmente são vinculadas a movimentos sociais que buscam garantir moradia à população vulnerabilizada.

O que se percebe, portanto, é que a Região Central, por sua localização privilegiada, possui um papel importantíssimo quando se fala em habitação no Município de São Paulo. As ocupações e os movimentos sociais que lutam por uma moradia se concentram na Região, muito em razão dos imóveis vagos, mas também devido à excelente localização do território, próxima de comércios, serviços e empregos. Buscam, dessa forma, chamar a atenção do Poder Público para a deficiência no atendimento de suas necessidades habitacionais.

Isso cria uma tensão entre os movimentos sociais e as pessoas que buscam uma moradia (ainda que por meio de uma ocupação), de um lado, e os proprietários de tais imóveis, de outro (incluindo-se aí o próprio Poder Público, que tem a função de elaborar Políticas Públicas para disponibilizar moradia a essa mesma população); assim, é relativamente comum se deparar com operações de reintegração de posse sendo realizadas na Região Central de São Paulo⁵¹.

Para tentar entender como o Município chegou à situação atual, é válido fazer um brevíssimo resumo a respeito da evolução habitacional na cidade⁵². Cláudia Acosta cita, como

⁵¹ Apenas a título de exemplo, em 06/01/2022, foi suspensa a reintegração de posse em um prédio localizado na Rua Augusta, ocupado por 40 (quarenta) pessoas (<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/stf-suspende-reintegracao-de-posse-em-predio-no-centro-de-sp>). Em 17/05/2022, outro prédio na Rua Augusta, em que costumava funcionar um hotel, foi alvo de reintegração de posse; cerca de 250 (duzentas e cinquenta) famílias viviam no local; havia vinculação ao movimento Frente de Luta por Moradia (FLM) (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/05/17/policia-acompanha-reintegracao-de-posse-de-predio-na-rua-augusta-no-centro-de-sp.ghtml>). Em 15/08/2023, um prédio localizado na Praça do Patriarca e ocupado por imigrantes angolanos sem-teto foi alvo de reintegração de posse; cerca de 40 (quarenta) famílias vivam no local (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/08/ocupacao-de-angolanos-sem-teto-e-despejada-de-predio-no-centro-de-sp.shtml>).

⁵² Com recorte no Município de São Paulo, uma vez que as Políticas Públicas habitacionais do Brasil já foram examinadas no Capítulo 1.

uma das causas para os problemas habitacionais da cidade de São Paulo, o rápido processo de desenvolvimento urbano ocorrido a partir da década de 1950, o que resultou em um crescimento populacional superior à capacidade da Administração Pública. Em um período de 10 anos (de 1960 a 1970), a cidade passou por um aumento demográfico de 92% (consequentemente, aumentando também as demandas habitacionais), entretanto as necessidades das camadas mais pobres não foram atendidas pelo Poder Público, mas sim pelo mercado informal de terras (Acosta, 2015, p. 30-31).

A partir da metade do século XX, a Região Central de São Paulo começou a apresentar aumento importante de imóveis vazios e ociosos, resultado do abandono de estruturas administrativas, comerciais e habitacionais, que foram sendo deixadas de lado por seus proprietários, permitindo o esvaziamento e o declínio desse território (Sampaio, 2022, p. 105), que deixou de ser atrativo às grandes empresas e à administração pública.

Para Raquel Rolnik, é a partir de meados de 1960 que se inicia o processo de evasão de empresas e bancos do Centro Histórico para a região da Avenida Paulista e dos Jardins, no que é acompanhado pelo deslocamento de consumo das classes altas; “pela primeira vez na história paulistana, o metro quadrado do Centro Histórico deixou de ser o mais caro da cidade” (2022, p. 56-57).

Em 1965, foi promulgada a Lei Municipal nº 6.738, que criou a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), com o objetivo de captar os recursos do BNH para construir casas para a população necessitada e contribuir para a solução do problema habitacional. A Política habitacional da COHAB-SP que vigorou na cidade durante as décadas de 1970 e 1980 foi marcada pela construção de enormes conjuntos residenciais localizados em regiões muito afastadas do centro e sem infraestrutura adequada:

“A política habitacional praticada pela COHAB durante as décadas de 1970 e 1980 consistiu na construção de imensos conjuntos uniformes e exclusivamente residenciais nas extremas periferias, marcando sua posição limítrofe em relação à cidade existente e segregando de forma explícita a população que para ali foi deslocada. (...) no extremo leste da cidade, guetos habitacionais sem variedade social ou funcional acabaram servindo como ponta de lança de uma urbanização feita de loteamentos irregulares, ocupações e favelas para aqueles que não tiveram a ‘sorte’ de residir nos conjuntos.” (Rolnik, 2022, p. 61-63).

Celso Aparecido Sampaio ressalta que a atuação da COHAB-SP era voltada à aquisição de terras e à produção de novas moradias em conjuntos habitacionais situados na periferia, “distantes dos locais de trabalho, sem infraestrutura suficiente de serviços, sem equipamentos urbanos e com unidades de baixa qualidade construtiva” (2022, p. 34-36). Certamente o que se

buscava era a construção do maior número de moradias pelo menor preço possível, porém tal Política habitacional acabou gerando um enorme número de moradias de qualidade duvidosa alijadas da cidade, deslocando grande parte da população para zonas periféricas e favorecendo a formação de loteamentos irregulares e favelas.

Pode-se destacar, como marcos legislativos importantes do período, a Lei Municipal nº 7.670/1971, que criou a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), com o objetivo de executar Programas e obras de desenvolvimento urbano; o Decreto Municipal nº 14.451/1977, que instituiu a Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano; a Lei Municipal nº 8.906/1979, que criou o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), destinado a promover atendimento habitacional da população de renda equivalente a até 4 (quatro) salários mínimos, moradora em habitações subnormais, no Município.

É também esse período em que surgem os movimentos sociais de moradia, como já mencionado anteriormente, que teve início com os moradores de cortiços, que se organizaram com o objetivo de lutar contra os altos alugueis e por melhor condições de habitabilidade e salubridade nos cortiços (Sampaio, 2022, p. 44).

Os movimentos sociais de moradia lutam por Políticas Públicas para habitação social na Região Central de São Paulo desde a década de 1970. Reivindicando seu direito à cidade e à habitação, a partir de 1997 os movimentos passaram a ocupar imóveis vazios, sendo que entre 1997 e 2018 houve mais de 100 ocupações na Região Central da cidade (Sanches; Silva, 2018, p. 10.366). Será falado mais sobre os movimentos de moradia no item que trata das ocupações na cidade de São Paulo.

A Política de habitação municipal, na época, era burocrática e ineficiente; não havia participação popular e a ideia generalizada era de remover favelas e cortiços. As unidades habitacionais construídas “eram insuficientes para atender à crescente demanda por moradia na cidade” (Sampaio, 2022, p. 54).

No início da década de 1980, com apoio do Programa PROMORAR⁵³ e recursos do FUNAPS, foram feitas pesquisas procurando identificar as demandas dos moradores e, assim, realizaram-se obras através de mutirões habitacionais, procurando atender essas demandas, com participação da comunidade (Sampaio, 2022, p. 58), mas tratava-se de exceção no meio de uma Política que usualmente buscava a eliminação e remoção dessas habitações.

⁵³ Trata-se de Programa Municipal de Erradicação da Subabitação, que foi implantado no Município de São Paulo por meio da Lei Municipal nº 9.187, de 11 de dezembro de 1980.

Como visto no Capítulo 1, as primeiras décadas após o processo de redemocratização foram marcadas por uma ausência de Políticas Públicas habitacionais na esfera federal, o que obrigou os Municípios a assumir o protagonismo e buscar soluções para a questão e teve como consequências o agravamento das necessidades habitacionais e o aumento das moradias precárias.

Entre as décadas de 1980 e 2000, ainda, foi intensificado o esvaziamento da Região Central, com a migração do centro econômico e financeiro para a Região Sudoeste da cidade, que recebeu grandes investimentos públicos e privados na área próxima ao Rio Pinheiros e, conseqüentemente, resultou em aumento dos imóveis comerciais vagos na Região Central; esses imóveis, por serem majoritariamente prédios antigos, não conseguiram fazer frente aos novos empreendimentos (Nobre, 2009, p. 220-221).

Oportuno mencionar, na década de 1980, a gestão mais progressista da Prefeita Luiza Erundina, que possuía afinidade com os movimentos sociais e sempre apoiou as lutas por moradia, tanto na periferia quanto na Região Central de São Paulo. Sua gestão incentivou a participação popular e teve foco na construção de HIS, por meio dos mutirões com recursos públicos em regime de autogestão, na melhoria de favelas e recuperação de cortiços, em que os movimentos sociais trabalharam junto com a administração municipal e assessoria técnica, contribuindo para os projetos de melhorias, urbanização de lotes e entrada de infraestrutura.

Outras medidas importantes foram a demarcação das ZEIS, com o reconhecimento de áreas ocupadas por favelas como parte da cidade, e a implantação do IPTU progressivo, segundo o qual o percentual do imposto a ser pago aumenta de acordo com o valor do imóvel (Rolnik, 2022, p. 72).

Também havia o entendimento de manter o vínculo dos moradores com o território, evitando remoções para locais distantes e possibilitando o atendimento habitacional à população vulnerabilizada na Região Central da cidade. Celso Aparecido Sampaio ilustra bem a importância dessa gestão, que trouxe um novo olhar a respeito das Políticas Públicas habitacionais:

Erundina conseguiu levar um governo atento às necessidades dos movimentos sociais até certo ponto, até que a interferência do partido e de setores internos do governo fizeram a prefeita redirecionar alguns trabalhos para atuar com a maioria e não somente com os movimentos sociais (CAMPOS, 1994).

Os resultados das políticas mais abrangentes do início dos anos 1990 deixaram marcas na administração da cidade de São Paulo. Essas marcas vão reaparecer em administrações posteriores como as de Marta Suplicy (2001-2004), através do Morar no Centro, e de Kassab (2005-2010) no programa PAC com a CDHU. Os governos que se seguiram imediatamente à administração Erundina (1989-1992), como o de Paulo Maluf (1993-1996) e o de Celso Pitta (1997-2000), optaram por dar ênfase

principalmente ao problema da favela, por meio do Programa de Melhorias em Favelas (PROVER), também conhecido na ocasião como Projeto Cingapura⁵⁴. (Sampaio, 2022, p. 75-76).

Segundo Nabil Bonduki, no ano 2000, a população residente em favelas na cidade de São Paulo correspondia a 20% do total de seus habitantes (2008, p. 89), o que tornou evidente “o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema” (2008, p. 82).

O Município de São Paulo, entre os anos 2001 e 2008, reabilitou alguns edifícios do centro histórico da cidade, por meio do PAR, a fim de suprir a demanda habitacional da população de baixa renda, contudo o esforço foi insuficiente, pois o Programa não teve continuidade após 2008 e o número de moradias gerado foi ínfimo (Martins; Fonseca-Castro; Salcedo, 2014, p. 10-11).

O Programa Ação Centro, criado em 2002, propunha uma reabilitação da Região Central, baseada na recuperação do espaço urbano e na ocupação dos edifícios vagos com HIS voltadas à população vulnerável, contudo o Programa não teve continuidade na gestão posterior, que se voltou para a renovação urbana da Região da Luz, sendo que “a tentativa de fixar a população de baixa renda como residente nesta região acabou encontrando resistência dos proprietários, que não queriam perder a expectativa de valorização da área” (Nobre, 2009, p. 229).

No ano de 2002, também ocorreu a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), por meio da Lei Municipal nº 13.425, bem como a aprovação do PDE, por meio da Lei Municipal nº 13.430, a qual foi revogada, posteriormente, pela Lei Municipal nº 16.050/2014, que aprovou o novo PDE.

O PDE aprovado em 2002, em seu art. 235, determinou a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, Programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do PDE, em obediência às prioridades nele estabelecidas. Sua principal fonte de recursos é a outorga onerosa, cujo valor é depositado mensalmente e

⁵⁴ O Projeto Cingapura, iniciado em 1995, pretendia disponibilizar moradia popular a cerca de 100 mil famílias, através da substituição de autoconstruções precárias (habitações subnormais), ou seja, verticalização de favelas. As regiões em que os prédios de, no máximo, 5 (cinco) andares, foram erguidos, eram distantes de locais mais prósperos da cidade e frequentemente alijadas de qualquer comércio formal. Para piorar a situação, parte dos conjuntos foi construída em áreas de ocupação ilegal, seja por contaminação do solo, seja por se encontrarem em áreas de proteção ambiental ou classificadas como inadequadas para habitação (Peixoto, 2017). A iniciativa foi um grande fracasso e proporcionou a volta de favelas, inclusive ao redor dos conjuntos habitacionais do Cingapura.

corresponde a aproximadamente metade de todo o valor arrecadado (Gobatti; Silva Neto, 2021, p. 8).

Em 2003, houve a criação do Programa de Locação Social, por meio da Instrução Normativa nº 1, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, buscando oferecer uma modalidade alternativa de atendimento habitacional, que já havia sido uma experiência bem-sucedida em países como Holanda e França, entretanto a iniciativa não foi bem recebida, especialmente entre os movimentos de moradia, que buscam uma solução permanente para suas necessidades (Sampaio, 2022, p. 165).

A Resolução nº 4/2004 do Conselho Municipal de Habitação aprovou o Programa de Bolsa Aluguel no Município de São Paulo, com objetivo de conceder subsídio de modo a viabilizar o acesso de famílias de baixo poder aquisitivo a uma moradia digna.

A Lei Municipal nº 16.050/2014 aprovou a Política de desenvolvimento urbano e o novo PDE, que orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades, até o ano de 2029.

Em 2015, a Lei Municipal nº 16.121 autorizou o Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) a receber, mediante dação em pagamento, imóveis⁵⁵ de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para quitação de débitos decorrentes de compensação previdenciária. De acordo com o disposto na Lei, o IPREM revenderia estes imóveis à Prefeitura de São Paulo, para que pudessem ser utilizados em Programas de habitação popular, educação, saúde, cultura e direitos humanos⁵⁶.

O art. 293 do PDE prevê a obrigatoriedade de revisão do Plano Municipal de Habitação (PMH), que foi apresentado na forma do Projeto de Lei Municipal nº 619/2016 e até hoje se encontra parado na Câmara Municipal, sem aprovação ou mesmo movimentações recentes⁵⁷.

A Lei Municipal nº 17.975, de 8 de julho de 2023, que trata da revisão intermediária do PDE, foi motivo de debates intensos entre agentes públicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais, com muitas críticas para a forma com que o Poder Público tratou a questão, especialmente em relação à necessidade de debates mais aprofundados e participação de todos os segmentos interessados.

⁵⁵ Foram expressamente relacionados no Anexo Único da Lei Municipal nº 16.121/2015 os imóveis situados nos seguintes endereços: Rua José Bonifácio, nº 231, 241, 245; Rua General Rondon, nº 52/82; Rua Almirante Marques de Leão, nº 202; Rua Piauí, nº 527; Av. 9 de Julho, nº 584 (local onde está a Ocupação 9 de Julho); Av. Almirante Delamare, nº 2.867, 2.911 e 2.925; Av. Carioca, esquina com a Rua Maciel Parente; Rua da Consolação, nº 1.047, 1.059 e 1.075, sendo a grande maioria destes imóveis situada na Região Central de São Paulo.

⁵⁶ Artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 16.121/2015.

⁵⁷ Conforme pesquisa realizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, sistema SPLEGIS – Consulta, disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/IndexProjeto>.

A Prefeitura Municipal de São Paulo realizou estudos técnicos e elaborou uma proposta para a revisão intermediária do PDE; na Câmara Municipal, foram realizadas 53 audiências em 40 dias, período de tempo muito reduzido para que se discutisse adequadamente o assunto; na sequência, foi apresentado um substitutivo pelo Relator, “cujo teor não só altera de forma significativa vários dispositivos do projeto originalmente elaborado pela SMUL como, também, extrapola o escopo da revisão intermediária, chocando-se com diversos objetivos e estratégias de ordenamento territorial fixados pelo PDE” (Pires, 2023).

Devido à grande repercussão negativa em relação ao primeiro substitutivo, foi apresentado um novo texto, que recuou em algumas questões mais polêmicas.

As mudanças se deram por causa de impasses em torno da proposta. Votada em primeiro turno na Câmara no dia 31 de maio, a primeira versão do plano apresentada pelo relator, o vereador Rodrigo Goulart (PSD), foi alvo de protestos da oposição, de urbanistas e de movimentos sociais, que criticam seu conteúdo e tramitação acelerada (Vick, 2023).

Após a apresentação do novo texto, o Fórum SP 23⁵⁸ emitiu Nota Técnica, considerando que houve avanços em relação ao primeiro substitutivo, destacando a retirada da possibilidade da outorga onerosa ser paga com obras; retirada da Zona de Concessão; retirada do conjunto de dispositivos relacionados a praças urbanas privadas; proteção às vilas residenciais; exclusão do bairro do Bexiga dos Eixos de Estruturação e Transformação Urbana até que haja um plano específico para a área; garantia de atendimento no caso de remanejamento da população de baixa renda para projetos de urbanização; criação da obrigatoriedade de o Poder Executivo notificar, em até 4 anos, todos os imóveis não utilizados, subutilizados e não edificados, para aplicação do PEUC (Bonduki *et al.*, 2023, p. 3).

Não obstante, ainda há muitas críticas em relação ao projeto que acabou sendo aprovado, tais como: possibilidade de utilização do FUNDURB para recapeamento de ruas e avenidas (contrariamente à diretriz de utilização de tais recursos em investimentos que possam contribuir para uma alteração estrutural da cidade, como HIS bem localizada); incentivos desproporcionais para a transferência do direito de construir (o que acaba gerando uma menor

⁵⁸ Evento promovido pelas Faculdades de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), da Universidade Presbiteriana Mackenzie (FAU-MACK), da Uninove (FMU-UNINOVE) e da Escola da Cidade (Escola Cidade), juntamente com o Instituto de Arquitetos do Brasil – São Paulo (IAB-SP), a Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil – São Paulo (OAB-SP), o Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP/Cebrap) e o Centro Universitário MariAntonia da USP e o Centro de Preservação Cultural da USP, bem como o Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAUsp), com participação de pesquisadores, profissionais e ativistas que se debruçam sobre a política urbana, com o objetivo de reunir propostas para a revisão do Plano Diretor Estratégico, bem como debater e aprimorar a implementação da política urbana do município.

arrecadação ao FUNDURB); com relação às ZEIS, manteve-se a permissão para que locais de culto não precisem atender à regra de produção de HIS, além de excluir templos de todo culto, sedes de partidos políticos e sedes de representações diplomáticas do cumprimento da função social da propriedade (Bonduki *et al.*, 2023, p. 4-10).

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires ressalta que “é importante lembrar que o principal objetivo do Plano Diretor é construir territórios mais democráticos, dinâmicos, seguros, sustentáveis e atraentes para morar e empreender na cidade” e que o papel da revisão intermediária deveria ser de aprimorar o PDE, “sem desfigurar ou desrespeitar os objetivos e diretrizes originalmente fixados para a política municipal de desenvolvimento urbano” (2023).

A Região Central de São Paulo permanece com muitos imóveis vazios e ociosos, apesar de ter havido, nos últimos anos, uma renovação da área, incluindo-se aí parte de suas ruas, edifícios, equipamentos de cultura, praças, o que trouxe ao Centro uma nova dinâmica e uma consequente revalorização.

Contudo, é importante destacar que essas estruturas disponíveis devem ser oferecidas para uma ampla multiplicidade de públicos e de usos. Só dessa forma será possível garantir uma dinâmica que renove efetivamente o Centro, trazendo e/ou consolidando a ocupação diversificada dessa área com diferentes classes sociais morando, trabalhando e participando da área central da cidade (Sampaio, 2022, p. 105).

Dessarte, não se pode enxergar a Região Central como um território esvaziado, abandonado ou indesejado; tampouco é correto imaginar que há espaço apenas para a camada da população que tem condições de adquirir um imóvel sem depender de subsídios e que a população mais vulnerabilizada não pode morar no Centro, devendo ser deslocada para a periferia.

A habitação na Região Central deve ser pensada no sentido de atender a diferentes perfis de famílias e de rendas, abraçando uma população diversa, fluida e plural. Daí a necessidade tão premente de Políticas Públicas eficazes, para que as pessoas que dependem da atuação do Poder Público possam ter acesso à moradia, que é um direito fundamental. Essa função cabe ao Estado e não pode ser delegada ao setor privado ou ficar a cargo do mercado.

2.1 Principais Programas Habitacionais implementados na região central do Município de São Paulo nos últimos dez anos (2014-2023)

Considerando-se que o objetivo do presente trabalho é analisar as Políticas Públicas habitacionais que tenham por objetivo prover moradias à população de baixa renda (entre zero

e três salários mínimos), serão analisados os principais Programas habitacionais que tenham sido implementados ou se encontrem em vigência sob esse prisma na Região Central de São Paulo. Para tanto, optou-se por escolher o principal Programa no âmbito federal, estadual e municipal.

No âmbito federal, o principal Programa habitacional que contribuiu para disponibilizar moradias à população vulnerável é o PMCMV, especialmente a denominada “Faixa 1” do Programa e a modalidade PMCMV – Entidades. Ademais, apesar de ter sido recentemente aprovado, não há como deixar de examinar o NMCMV, que marca uma espécie de retorno do PMCMV, não obstante haver sido implementado por nova legislação, com suas distinções e particularidades.

Na esfera estadual, há forte atuação da CDHU na construção de moradias populares, especialmente em cidades do interior; entretanto, como o recorte da pesquisa é a Região Central de São Paulo, optou-se por destacar a promoção de moradias em parceria com a Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista).

Por fim, no que diz respeito ao Município de São Paulo, o principal Programa habitacional implementado nos últimos anos é o PPE, criado recentemente, pela Lei Municipal nº 17.638/2021.

Além disso, verifica-se que o Município também possui normas que preveem o pagamento de auxílio aluguel, a título de atendimento habitacional provisório, desde que cumpridos os requisitos para tanto.

O auxílio aluguel (versão atual do bolsa aluguel criado em 2004) foi instituído pela Portaria nº 131/2015, da Secretaria Municipal de Habitação, como uma alternativa de atendimento habitacional provisório (que pode ser temporário ou continuado).

O art. 2º da Portaria elenca os beneficiários do Programa, a saber: famílias que sofreram remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico; em áreas de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de Regularização Fundiária; em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco; atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada, tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros, devidamente caracterizados pela Defesa Civil e Subprefeituras.

O texto original da Portaria previa, no inciso V do art. 2º, a concessão do auxílio também a famílias em casos de extrema vulnerabilidade, que necessitem de recursos complementares

para cobrir parte das despesas de moradia, entretanto tal previsão foi revogada pela Portaria nº 68/2019, da Secretaria Municipal de Habitação.

A Lei Municipal nº 17.320/2020 estendeu a possibilidade de concessão do auxílio aluguel a mulheres vítimas de violência doméstica em extrema vulnerabilidade, desde que atendidas por medida protetiva prevista na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Essa modalidade de concessão prevê o pagamento do benefício por um período de 12 meses, com possibilidade de prorrogação uma vez, por igual período, mediante justificativa técnica.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 17.579/2021 impôs, para tais casos, a necessidade de atendimento de limite de renda para configuração da situação de extrema vulnerabilidade. A Portaria nº 28/2021 da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, por sua vez, estabelece que o benefício é destinado às mulheres que possuam renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

O valor do benefício de auxílio aluguel, desde a edição da Portaria nº 131/2015, é de R\$ 400,00. Segundo informações da Prefeitura de São Paulo, em 08/2022 havia aproximadamente 21 mil famílias beneficiárias do auxílio aluguel (São Paulo, 2022a).

O Programa tem seus méritos ao incluir uma possibilidade de atendimento habitacional provisório a famílias que tenham sido removidas ou que foram vítimas de desastres; é também positiva a inclusão de mulheres vítimas de violência doméstica nessa modalidade de atendimento habitacional. Entretanto, há críticas a serem feitas: primeiramente, observa-se que o valor do benefício permanece inalterado desde 2015; além disso, a exclusão do dispositivo que permitia a concessão do benefício a famílias em casos de extrema vulnerabilidade também é motivo de grande preocupação:

(...) os casos de extrema vulnerabilidade foram retirados de seu escopo (SÃO PAULO, 2019a), mesmo sem a apresentação de estudos de impacto ou propostas de acolhimento institucional que levassem em consideração os agravos no quadro de vulnerabilidades municipais, a exemplo do aumento da população em situação de rua desde 2015, estimada em 24.344 pessoas no ano de 2019 (Silva, 2020, p. 3).

Isadora de Andrade Guerreiro aponta que, em 08/2019, 72% dos beneficiários recebiam auxílio aluguel há mais de 5 anos, o que demonstra que a Política Pública falha como atendimento provisório e acaba represando uma demanda, que permanece com suas necessidades habitacionais não atendidas (2019).

Fernanda Pinheiro da Silva explica que, em casos de remoção ou de situações de emergência em ocupações consolidadas, “o titular do auxílio é vinculado a Programas de reassentamento e o pagamento mensal se torna contínuo até que seja viabilizada uma condição

habitacional definitiva” (2020, p. 4). Nesse diapasão, observa-se que o atendimento, que deveria ser provisório, torna-se contínuo, uma vez que o Poder Público falha em destinar a essas pessoas uma moradia permanente.

Dessarte, o auxílio passou a ser utilizado, pelo Poder Público, como forma de barganha para possibilitar a remoção de famílias que se encontravam em assentamentos precários (favelas, cortiços), com a promessa de disponibilizar a essas famílias uma moradia definitiva, contudo “as promessas de reassentamento declaradas no ato de concessão do atendimento provisório raramente se cumpriram” (Silva, 2020, p. 21).

Ademais, questiona-se o aumento das remoções justificadas pelo fator de risco, cujas famílias têm direito ao pagamento do benefício por um ano, prorrogável uma vez por igual período. Segundo a pesquisadora, famílias que estavam no mesmo local há muitos anos vêm sendo removidas, alegadamente, pela presença de risco, quando deveriam, na verdade, receber o auxílio continuado, reservado às remoções por obras (Guerreiro, 2019).

Conclui-se que o auxílio aluguel, como utilizado atualmente, não é um instrumento de promoção habitacional ou de acesso à moradia, mas se caracteriza muito mais como um dispositivo de remoção de famílias para possibilitar a construção de novas unidades, em detrimento a outras formas de provisão habitacional.

Segundo Isadora de Andrade Guerreiro, uma boa alternativa para atender tais pessoas seria a requalificação de imóveis hoje notificados pelo Município para o Programa de Locação Social subsidiada, que poderia usar como crédito as dívidas de IPTU (2019).

É importante destacar, nesse sentido, a alternativa representada pelo Programa de Locação Social. Muito embora tal modalidade de atendimento habitacional tenha sido instituída no Município de São Paulo em 2002 (há mais de 20 anos), existem poucas unidades habitacionais concebidas no Programa, que conta com apenas 937 unidades no Município, de acordo com dados disponíveis no portal HabitaSampa, sendo 486 unidades no Parque do Gato; 145 unidades na Vila dos Idosos; 137 em Olarias; 50 no Palacete dos Artistas; 45 em Senador Feijó; 40 em Asdrúbal do Nascimento; 34 em Asdrúbal do Nascimento II – Edifício Mário de Andrade, todos localizados na Região Central da cidade (São Paulo, 2023).

Aprovado pela Resolução nº 23/2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), o Programa tem por objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, viabilizando o acesso das famílias a uma moradia digna, seja em unidades habitacionais novas ou requalificadas, produzidas ou adquiridas com recursos próprios do Município, ou em parcerias com instituições públicas ou privadas. Nessa modalidade, as

unidades habitacionais permanecem como propriedade pública, porém os beneficiários poderão estar inscritos nos Programas de aquisição de imóveis.

O Programa é destinado a pessoas e famílias, cuja renda familiar seja de, no máximo, 3 (três) salários mínimos, com prioridade para pessoas acima de 60 anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de necessidades especiais; moradores em áreas de risco e de insalubridade.

Após a aquisição e reforma de imóveis pela COHAB-SP, serão selecionados, pela Secretaria de Habitação, os beneficiários de cada empreendimento, que pagarão, à própria COHAB-SP, um “aluguel social”, cujo valor, por ser subsidiado total ou parcialmente, é definido conforme a situação social e financeira dos beneficiários.

Devem ser respeitados os seguintes parâmetros de comprometimento da renda familiar: para famílias com renda de até 2 (dois) salários mínimos, o comprometimento máximo é de 10% da renda; para famílias cuja renda varia entre 2 (dois) e 3 (três) salários mínimos, esse comprometimento é de, no máximo, 12% da renda. A COHAB-SP também é responsável pela manutenção dos imóveis e pela gestão condominial, de acordo com o previsto na Instrução Normativa nº 1/2003, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano.

A modalidade é polêmica na visão dos movimentos sociais: enquanto alguns a rejeitam, por ser apenas um atendimento transitório enquanto não obtêm a desejada moradia permanente, como é o caso da ULCM (Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia), do Movimento de Moradia do Centro (MMC) e do Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana (MSTRU), outros movimentos a consideram como uma alternativa de atendimento, como é o caso do Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) (Sampaio, 2022, p. 183-184).

No entendimento de Celso Aparecido Sampaio, os imóveis adquiridos nos últimos anos pela COHAB-SP deveriam ser incluídos no Programa de Locação Social, a fim de contemplar “a população que não consegue acesso ao mercado formal de aquisição ou compra de imóveis” (2022, p. 184).

Apesar de também apresentar alguns problemas, que poderiam ser mitigados com a criação de uma estrutura qualificada e dedicada para gerir o Programa, além de uma maior atenção para que não falte o necessário acompanhamento técnico e profissional, há muitas vantagens a serem consideradas:

- um serviço público permanente e contínuo para lidar com a condição da precariedade habitacional das famílias mais pobres;

- um modelo no qual a propriedade, por ser pública e intransferível, não sofrerá pressões do mercado imobiliário com a valorização das áreas centrais e a revenda das unidades para famílias com maior poder aquisitivo;
- um maior controle dos subsídios concedidos, permitindo sua recuperação financeira, já que os valores dos investimentos nas unidades habitacionais podem retornar para um fundo, através do pagamento dos aluguéis, contribuindo para o investimento no programa. Essa prerrogativa coloca o programa de Locação Social em um patamar muito mais vantajoso em termos de política habitacional em longo prazo do que os programas de financiamento de casa própria existentes, nos quais o subsídio público é transferido para o mercado imobiliário privado no processo de revenda das habitações;
- a mobilidade residencial das famílias para outras localidades, fator condizente com as situações de instabilidade e transição do trabalho informal;
- a facilidade de migração para outros modelos de política habitacional, caso seja do interesse do morador sair do regime de locação para o da propriedade, já que os vínculos na locação são muito mais flexíveis do que os vínculos criados com os financiamentos habitacionais;
- a possibilidade de interferir no mercado popular de aluguel, reduzindo os abusos praticados por proprietários de cortiços e também por proprietários privados. (Gatti, 2015).

É compreensível a resistência dos movimentos de moradia ao Programa, visto que a “casa própria” sempre fez parte do desejo e do imaginário popular brasileiro. Entretanto, nem todo Programa habitacional pressupõe, necessariamente, a transferência da propriedade: o que se objetiva é o acesso à moradia, que não se confunde com propriedade.

Apesar de a propriedade, muitas vezes, servir também de moradia ao seu titular, é necessário ressaltar que o direito à moradia é distinto do direito de propriedade, possuindo âmbito de proteção e objeto próprios:

Ademais, em se tomando como referencial o critério da fundamentalidade substancial (material) e, nesta quadra, a conexão com o direito a uma existência digna, o direito à moradia poderá assumir, em diversas situações, posição preferencial em relação ao direito de propriedade, no mínimo para justificar uma série de restrições a esse direito, que, de resto – e de acordo com previsão constitucional expressa – encontra-se limitado pela sua função social, de tal sorte que, já há algum tempo – expressiva doutrina sustenta que apenas a propriedade socialmente útil (isto é, que cumpre sua função social) é constitucionalmente tutelada (Sarlet, 2010, p. 17).

Durante o curso “Políticas Públicas Habitacionais: Resultados e Desafios”, realizado em abril de 2023 pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), houve a oportunidade de visitar um dos imóveis que faz parte do Programa de Locação Social: o Palacete dos Artistas.

Na ocasião, observou-se que o edifício, localizado na Av. São João, nº 605, no Centro Histórico de São Paulo, encontrava-se limpo e bem conservado, assim como as unidades habitacionais em que houve autorização para acesso.

Foi oportunizada uma conversa informal entre o grupo e alguns moradores, que são artistas idosos que se encontravam, anteriormente, em situação de vulnerabilidade; estes se mostravam satisfeitos com o atendimento habitacional oferecido.

Vale dizer que, como o empreendimento já foi construído para atender a esse público de artistas idosos, houve uma atenção especial no projeto, que conta até mesmo com um pequeno palco, onde os moradores podem fazer suas apresentações e assistir às performances artísticas de outros beneficiários.

Embora esta autora não possua fotos próprias, a aparência geral do imóvel é muito similar às imagens disponíveis no sítio eletrônico da COHAB-SP:

Figura 4 – Fachada do Palacete dos Artistas



Foto do Palacete dos Artistas tirada em 2017

Fonte: COHAB-SP

Figura 5 – Área comum do Palacete dos Artistas



Fonte: COHAB-SP

De acordo com dados disponíveis no sítio eletrônico da COHAB-SP, o Palacete conta com 50 unidades habitacionais, com área média de 40 m², que servem de moradia a 60 artistas. Para a revitalização do espaço, foi utilizada a técnica “retrofit”, que consiste em reformar o imóvel, dando-lhe um uso diferente do previsto no projeto original. O empreendimento é tido como exemplo de Locação Social no Município de São Paulo e foi premiado com o Selo Mérito 2017, da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação.

Não se pode desprezar ou deixar de lado uma Política Pública que tem potencial de atender de forma adequada a população vulnerabilizada, por meio da requalificação de inúmeros imóveis usados existentes ou da construção de novas unidades.

A requalificação de imóveis usados poderia ser utilizada em grande escala na Região Central de São Paulo, que concentra um alto número de imóveis vazios e/ou ociosos. A população de baixa renda se beneficiaria com uma moradia estrategicamente localizada, ainda que não obtivesse o título de propriedade, ao mesmo tempo em que a utilização desses imóveis, que hoje se encontram inutilizados ou subutilizados, contribuiria para a renovação da Região Central.

Ainda a respeito da requalificação de imóveis, cumpre tecer alguns comentários sobre o Programa “Requalifica Centro”, criado pela Lei Municipal nº 17.577/2021, que compreende

um conjunto de objetivos e regramentos voltados à requalificação edilícia e estabelece incentivos específicos para a requalificação de imóveis na Região Central de São Paulo.

De acordo com o art. 2º da referida Lei, são objetivos do Programa: contribuir para a redução da ociosidade de edificações existentes e para o cumprimento da função social da propriedade; estimular a reabilitação do patrimônio arquitetônico; favorecer a adequação de edificações existentes aos padrões de segurança, salubridade e acessibilidade; adequar os procedimentos de análise de pedidos de licenciamento de intervenções de requalificação; estimular a sustentabilidade urbano-ambiental do Município.

O Programa prevê diversos incentivos fiscais às construtoras que aderirem à requalificação, tais como: remissão dos créditos do IPTU para os prédios restaurados; isenção de IPTU por 3 anos, seguido de desconto na alíquota do IPTU por mais 5 anos; isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) na transferência da propriedade; redução para 2% na alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento por 5 anos⁵⁹.

Há, ainda, incentivos urbanísticos, quais sejam: a não computação de áreas destinadas a usos não residenciais no térreo e cobertura do edifício; a permissão de implantação de saliências e terraços; a dispensa de pagamento de contrapartida financeira em caso de alteração de uso da edificação⁶⁰.

O Programa, ainda na fase de Projeto de Lei, foi duramente criticado por pesquisadores. O Núcleo de Questões Urbanas do Insper chegou a emitir nota técnica a respeito, trazendo diversos pontos que merecem atenção.

Inicialmente, questionou-se a tramitação do PL, que não contou com consulta prévia a órgãos e conselhos de participação social e de análise técnica, ferindo a garantia da participação popular. A primeira audiência foi realizada em um sábado pós feriado, em horário diverso do divulgado; votações ocorreram de madrugada (Tavolari *et al.*, 2021, p. 6).

O art. 7º da Lei é particularmente problemático, pois autoriza expressamente uma violação à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016), “na medida em que permite que os parâmetros atuais sejam admitidos, mesmo que não conformes à legislação” (Tavolari *et al.*, 2021, p. 7).

Além disso, a nota técnica destaca que não houve estudos técnicos a respeito dos incentivos, não sendo possível avaliar se são adequados ou abusivos. A remissão das dívidas de IPTU, especialmente, constitui uma enorme vantagem para proprietários de imóveis que não

⁵⁹ Art. 16, da Lei Municipal nº 17.577/2021.

⁶⁰ Art. 6º, da Lei Municipal nº 17.577/2021.

cumprem a função social da propriedade, pois “haverá a certeza de que seus débitos de IPTU serão perdoados quando decidirem requalificá-los” (Tavolari *et al.*, 2021, p. 12).

De se ressaltar que a Lei não prevê nenhum incentivo para a promoção de HIS, ou seja, nada impede que os proprietários se beneficiem dos diversos incentivos oferecidos para “promover unidades habitacionais de alto padrão na área central, na contramão de diversas experiências internacionais que têm se valido do retrofit para promover *social housing*” (Tavolari *et al.*, 2021, p. 12), o que vai na contramão do próprio PDE.

O alerta emitido pelos pesquisadores que assinam a nota técnica é coerente: em 10/2023, houve a inauguração do Edifício Renata Sampaio Ferreira, primeiro imóvel do Programa a ser entregue, cujas unidades serão alugadas em um modelo semelhante à plataforma Airbnb, com valores mensais entre R\$ 5.500,00 a R\$ 20.000,00 (VICK, 2023).

O art. 16 da Lei, originalmente, previa a aplicação dos incentivos fiscais apenas para os projetos voltados à categoria de uso residencial (o que, por si só, não garantia que houvesse a provisão de HIS, mas ao menos incentivava a requalificação para a provisão de moradia); entretanto, a sua redação final foi piorada, a fim de garantir tais incentivos indistintamente às requalificações licenciadas nos termos da Lei, independentemente da categoria de uso do imóvel após a requalificação.

Por fim, de acordo com o art. 17, §2º, da Lei, os editais de chamamento público deverão priorizar os imóveis elegíveis à requalificação que forem notificados para o PEUC, estiverem ocupados por movimentos de moradia ou inscritos no cadastro da dívida ativa.

A esse respeito, a nota técnica afirma que haverá “graves impactos remocionistas”, uma vez que não há prioridade para provisão de habitação social e a Lei não prevê atendimento habitacional para as famílias que ocupam esses edifícios (Tavolari *et al.*, 2021, p. 13).

A inauguração do Edifício Renata Sampaio Ferreira, acima mencionada, cujas unidades serão alugadas por valores altos, aumentou os questionamentos em relação ao Programa. Na ocasião, Mariana Vick entrevistou os professores Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie) e Renato Cymbalista (Universidade de São Paulo), que criticaram a destinação de recursos públicos no valor de R\$ 1 bilhão (valor dos novos recursos anunciados) a fim de beneficiar pessoas que possuem faixas de renda altas, quando tais valores deveriam ser destinados à população de baixa renda. Ademais, fizeram um alerta para a necessidade de uma Política Pública que possibilite a permanência da população que mora nessas áreas, a fim de evitar um processo de gentrificação, com a expulsão das pessoas de baixa renda da Região Central da cidade (Vick, 2023):

Somekh afirmou que incentivos públicos não deveriam ser feitos para edifícios com aluguéis tão caros. “Não queremos que R\$ 1 bilhão [valor da nova medida anunciada por Nunes] sejam destinados para deixar mais gente rica morando no centro. Tem que ser o contrário”, disse.

(...)

Cymbalista afirmou que um dos riscos de todo projeto de retrofit é provocar um processo de gentrificação, com a expulsão de pessoas baixa renda das regiões centrais da cidade. (...) “O perigo dessa onda de retrofit é a cidade acabar elitizando ou tornando o centro ainda mais caro, sendo que essa é a região próxima dos empregos.” (Vick, 2023).

Logo, a requalificação de imóveis na Região Central é uma opção válida e deve ser explorada e incentivada, desde que tais incentivos sejam destinados prioritariamente à provisão de habitação social para a população de baixa renda. Nesse sentido, a requalificação de imóveis para que sejam integrados ao Programa de Locação Social é excelente alternativa. Adicionalmente, o Poder Público precisa estar atento, adotando Políticas Públicas que mitiguem o processo de gentrificação⁶¹, para que essa população tenha condições de permanecer na Região.

2.1.1 Programa “Minha Casa, Minha Vida”

O PMCMV foi, inicialmente, instituído pela MP nº 459/2009, que foi convertida na Lei nº 11.977/2009; posteriormente, a Lei nº 12.424/2011 efetivou uma reestruturação no Programa que foi, por mais de uma década, o mais relevante Programa habitacional do país. Com a criação do PCVA, em 2020, o PMCMV foi desidratado e houve a retirada da “Faixa 1” e da isenção para a população mais necessitada, permanecendo basicamente como um Programa de acesso à moradia por meio de carta de crédito para financiamento imobiliário. Em 2023, o PMCMV entra em uma nova fase, com a aprovação da MP nº 1.162/2023, que reformulou o Programa e foi convertida na Lei nº 14.620/2023.

Apesar de já haver tratado superficialmente sobre o PMCMV, aqui procurar-se-á detalhar a atuação do Programa com ênfase na “Faixa 1” do Programa, que tem como público-alvo a população mais vulnerabilizada. O PMCMV compreende 2 subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR),

⁶¹ O processo conhecido como gentrificação se caracteriza quando, devido a uma série de melhorias em centros urbanos antigos, tais regiões experimentam uma apreciável elevação de status, o que faz com que passem a ser ocupadas por uma população de classe média alta, de elevada remuneração; tal fenômeno, por sua vez, causa uma valorização econômica da área e acaba deslocando a população de baixa renda para regiões mais afastadas da cidade, uma vez que tais pessoas não possuem condições financeiras de arcar com o novo e elevado custo de vida da região renovada (Bataller, 2012, p. 10).

contudo este último não faz parte do escopo do presente trabalho, razão pela qual não será examinado.

O objetivo deste subitem é mostrar os resultados alcançados em relação à população cuja renda está dentro dos limites da “Faixa 1”, se possível levando-se em conta também o território escolhido para a pesquisa, isto é, a Região Central de São Paulo. A provisão de moradias a essa população, com faixa de renda mais baixa e muito dependente de Políticas Públicas, é realizada por meio de recursos advindos do FAR e do FDS.

A denominada “Faixa 1” do Programa, inicialmente, abarcava as famílias com rendimento mensal entre 0 (zero) e 3 (três) salários mínimos (até R\$ 1.395,00, na época da promulgação da Lei nº 11.977/009); contudo, a partir de 2011, a renda limite da “Faixa 1” passou a ser definida pelo valor de R\$ 1.600,00, conforme previsto no art. 8º do Decreto nº 7.499/2011, que regulamentou o Programa; a partir de 2016, o valor foi atualizado para R\$ 1.800,00, nos termos da Portaria Interministerial nº 99/2016.

Em sua nova fase, com a promulgação da Lei nº 14.620/2023, definiu-se como “Faixa Urbano 1” as famílias residentes em áreas urbanas, com renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.640,00, o que equivale a 2 (dois) salários mínimos, tendo como referência o ano de 2023.

É importante mencionar, outrossim, a Portaria nº 660/2018 do Ministério das Cidades, que estabelecia especificações técnicas mínimas da Unidade Habitacional (UH) e especificações urbanísticas dos empreendimentos concebidos com recursos do FAR e do FDS (e, portanto, aplicava-se também ao PMCMV – Entidades, outra modalidade de atendimento à população de baixa renda, a qual será analisada neste Capítulo).

Entre as várias disposições, a Portaria previa que o empreendimento deveria ser dotado de infraestrutura urbana básica⁶², devendo ser respeitado o número máximo de UHs por empreendimento, de acordo com o porte populacional do Município⁶³; determinava, ainda, a área útil mínima das UHs, que era de 36 m² para casas e de 39 m² para apartamentos ou casas sobrepostas, cujas plantas deveriam contemplar, ao menos: sala, um dormitório casal, um dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço e banheiro.

Na nova fase do Programa, a partir de 2023, a Portaria nº 725/2023 do Ministério das Cidades dispõe sobre as especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão de UH para as linhas de atendimento de provisão subsidiada de UHs novas em áreas

⁶² Assim definida como vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de lixo.

⁶³ Para o caso do Município de São Paulo, a quantidade máxima de UHs é de 500 (quinhentas) por empreendimento e de 2.000 (duas mil) por agrupamento de empreendimentos.

urbanas com recursos do FAR e do FDS (portanto, assim como a Portaria nº 660/2018 do Ministério das Cidades, esta Portaria também é aplicável à modalidade Entidades).

De acordo com o art. 3º da Portaria nº 725/2023 do Ministério das Cidades, os empreendimentos devem estar localizados em áreas com acesso a serviços básicos, infraestrutura e equipamentos públicos sociais; os projetos devem ser elaborados visando à promoção de condições dignas de habitabilidade, observando o atendimento a critérios de mobilidade urbana, acessibilidade, sustentabilidade, conforto ambiental e eficiência energética, diversidade de acesso a comércios e serviços, bem como sua conectividade com o entorno.

Tais requisitos são detalhados no Anexo I da Portaria e provavelmente têm o intuito de impedir a construção massiva de empreendimentos em regiões periféricas e sem infraestrutura adequada, o que foi um dos problemas detectados no antigo PMCMV.

Também houve alteração no número máximo de UHs por empreendimento e por grupo de empreendimentos contíguos, sendo que no Município de São Paulo o limite é de 300 UHs por empreendimento e de 750 UHs por empreendimentos contíguos.

A área mínima útil das UHs foi aumentada para 40 m² (casas) e 41,5 m² (apartamentos e casas sobrepostas), com obrigatoriedade de haver, ao menos: sala, um dormitório casal, um dormitório para duas pessoas, cozinha, área de serviço, banheiro e, em unidade multifamiliar, varanda.

O valor previsto para aquisição de cada UH varia de acordo com a localidade e tipo de edificação, sendo no máximo de R\$ 164.000,00 para apartamento e de R\$ 150.000,00 para casa, tomando como base o Município de São Paulo. É admitida a superação dos valores estipulados em até 10% para terrenos com qualificação superior⁶⁴ e em até 40% para os casos de requalificação de imóveis.

No caso de empreendimentos destinados à “Faixa 1” do Programa e custeados com recursos do FAR, a demanda é indicada pelos governos locais e a remuneração da construtora é feita diretamente pelo FAR, inexistindo risco de inadimplência. Os beneficiários ficam responsáveis por realizar o pagamento das prestações pelo período de 10 anos, cujos valores são muito reduzidos, já que a produção é quase que totalmente subsidiada pelo FAR, que recebe aportes do OGU para custear o Programa (Rolnik *et al.*, 2015, p. 130).

⁶⁴ São empreendimentos que atendem aos seguintes requisitos: localização em área urbana consolidada; existência prévia de ao menos 4 (quatro) sistemas de infraestrutura urbana; existência prévia de acesso a pelo menos 2 (dois) equipamentos públicos de educação; existência prévia de acesso a equipamento público comunitário de saúde ou assistência social; existência prévia de acesso a pelo menos 2 (dois) estabelecimentos de comércio e serviços, tudo conforme estipulado na Tabela 1 – Especificações Urbanísticas, do Anexo I, da Portaria nº 725/2023 – Ministério das Cidades.

Cláudia Acosta destaca que, em tais hipóteses, a participação das empresas é similar à participação em obras públicas, em que os contratos remuneram em função do volume de obra construída e não há necessidade de gastos com incorporação imobiliária, pois a demanda é garantida por meio do cadastro das famílias que buscam atendimento habitacional nas Prefeituras (2015, p. 53).

Ao analisar os empreendimentos da “Faixa 1” – FAR na Região Metropolitana de São Paulo, é possível constatar que estão localizados, em sua maioria, no extremo da Zona Leste do Município de São Paulo, em especial no Distrito de Cidade Tiradentes e na Zona Sul de São Paulo, no Jardim Ângela, sendo “importante notar que o centro expandido do Município de São Paulo não teve nenhum empreendimento da ‘Faixa 1’ contratado até dezembro de 2012” (Rolnik *et al.*, 2015, p. 143).

Eduardo Marques e Leandro Rodrigues também afirmam que, apesar de apresentar uma expressiva produção imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo, o PMCMV atendeu a uma parcela pequena de pessoas incluídas na “Faixa 1” (em torno de 35%, o que é pouco, especialmente quando comparado à média nacional de 60%), o que se refletiu em um baixo atendimento do déficit habitacional dessa faixa de renda (em torno de 7%), que representava 89,6% do déficit habitacional em 2008 (2013, p. 174).

O PMCMV – Entidades, por sua vez, é uma modalidade do Programa que atendia, inicialmente, a famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00, organizadas sob a forma associativa, nos termos da Portaria Interministerial nº 96/2016, sendo este limite de renda mantido pela Instrução Normativa nº 12/2018 do Ministério das Cidades, admitindo-se, em ambas as normas, que a renda mensal bruta seja de até R\$ 2.350,00 para até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento.

O Programa foi aprovado pela Resolução nº 214/2016 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social e regulamentado pela Instrução Normativa nº 14/2017 do Ministério das Cidades, que acabou sendo revogada e substituída pela Instrução Normativa nº 12/2018, também do Ministério das Cidades. Desde sua aprovação, o Programa, que utiliza recursos do FDS, já previa a possibilidade de construção de novas unidades ou de requalificação de imóveis urbanos⁶⁵. Vale citar, ainda, a Portaria nº 367/2019 do Ministério das Cidades, que regulamentou o processo de seleção de propostas para participação no Programa.

⁶⁵ De acordo com o item 1.2 do Anexo da Resolução mencionada, a requalificação de imóveis urbanos é modalidade operacional que objetiva a aquisição de imóveis usados, conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso.

Após a implantação do NCMCMV, por meio da Lei nº 14.620/2023, o PMCMV – Entidades passou a ter como público-alvo famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00, organizadas sob a forma associativa, podendo se admitir, para no máximo 10% das famílias de cada empreendimento, que a renda mensal seja superior, de até R\$ 4.400,00.

Houve nova regulamentação do Programa, com a edição da Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023, do Ministério das Cidades. Mencionada norma determina que, para a produção de unidades requalificadas, serão adquiridos exclusivamente imóveis usados que se encontrem vazios, abandonados ou subutilizados e que estejam situados em áreas dotadas de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

A subvenção econômica para o Programa passou a ser de R\$ 170.000,00 para UHs novas em áreas urbanas, podendo haver majoração desse limite quando a operação envolver a implantação de energia fotovoltaica e, em caso de requalificação de imóveis (nesta hipótese, o acréscimo poderá chegar a 40%).

A citada Portaria também estipula os valores da prestação mensal, a ser paga pelos beneficiários de acordo com a faixa de renda: para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.320,00, o valor é de 10% da renda familiar, observada a parcela mínima de R\$ 80,00; para famílias com renda bruta mensal de R\$ 1.320,01 até R\$ 4.400,00, o valor é de 15% da renda familiar, subtraindo-se R\$ 66,00 do valor apurado.

Na modalidade Entidades, a construção do empreendimento é contratada junto a entidades privadas sem fins lucrativos, que representam as famílias associadas; usualmente, observa-se que tais entidades estão vinculadas a movimentos sociais de moradia.

A figura central desse segmento é a Entidade Organizadora (cooperativa, associação ou outra entidade da sociedade civil sem fins lucrativos), que deverá estar habilitada junto ao Ministério das Cidades, além de indicar um responsável técnico para os projetos técnicos de arquitetura, engenharia, trabalho social e suas execuções (Acosta, 2015, p. 58).

As Entidades Organizadoras são responsáveis pela proposta de intervenção habitacional junto ao Agente Financeiro (no caso, a CEF) e desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de arquitetura, engenharia, de trabalho social; seleção, mobilização, organização e orientação às famílias tomadoras dos financiamentos, inclusive em relação à documentação necessária, e gestão dos recursos financeiros, obras e serviços do empreendimento.

Bruno Avellar Alves de Lima, ao discorrer sobre o PMCMV – Entidades, afirma que a modalidade só se tornou realidade devido à luta dos movimentos de moradia, entretanto representa menos de 2% da produção do PMCMV; além disso, a modalidade obteve poucos

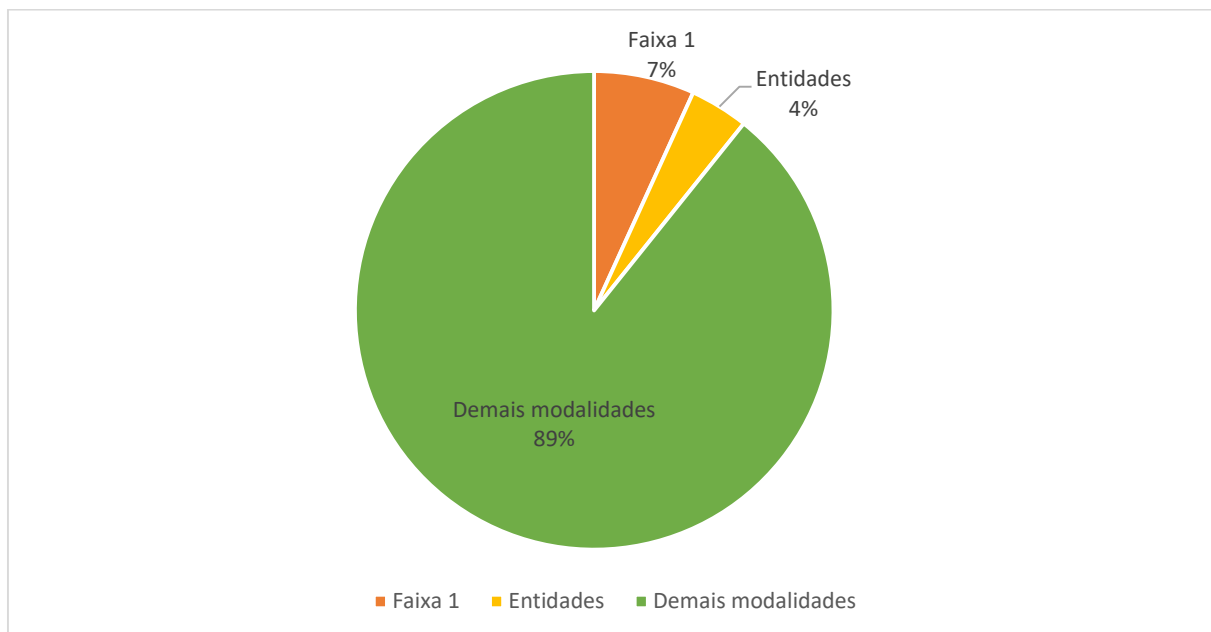
imóveis bem localizados, prevalecendo a produção nas regiões periféricas, em que o preço dos terrenos é mais barato (2019, p. 436).

Com o intuito de verificar o impacto do PMCMV – “Faixa 1” (FAR) e Entidades na Região Central do Município de São Paulo, obteve-se, ao acessar o portal do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SisHab) – Dados abertos da Secretaria Nacional da Habitação, o arquivo denominado “Dados de contratação dos programas Minha Casa Minha Vida e Casa Verde e Amarela”, que compila os dados dos contratos celebrados no âmbito do PMCMV e do PCVA, por faixa de renda e modalidade, atualizados até 30/09/2022.

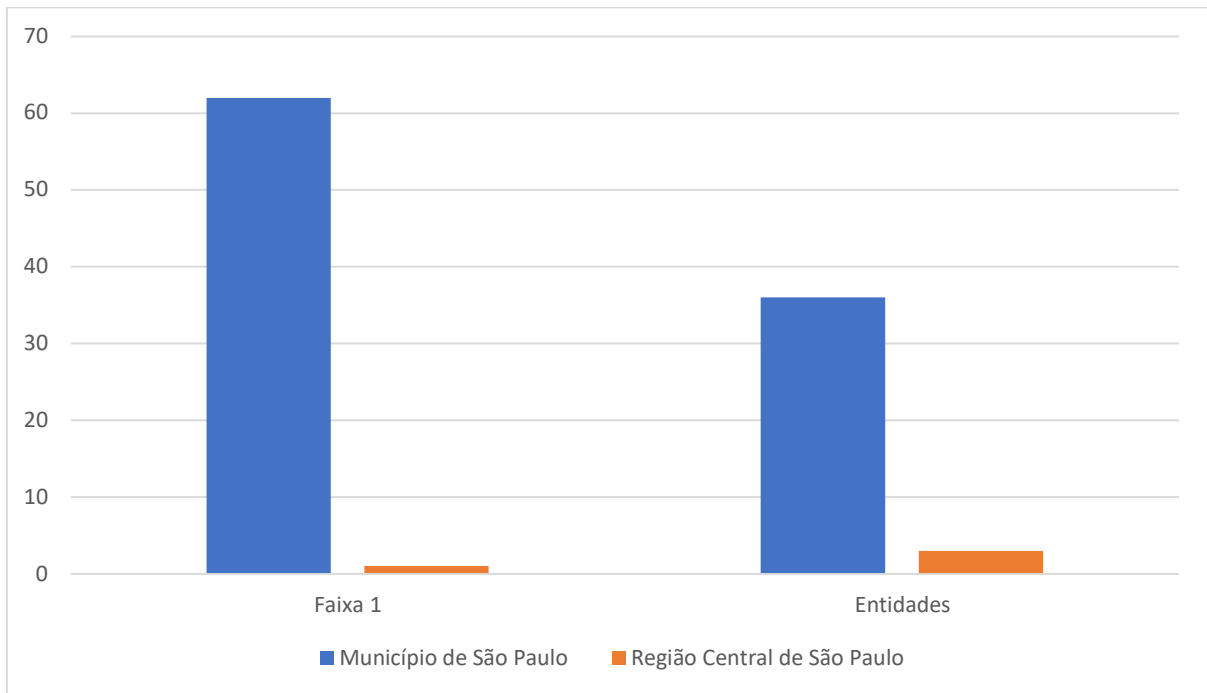
Buscou-se, inicialmente, filtrar os resultados apenas para que fossem considerados os dados referentes ao Município de São Paulo, chegando-se a um total de 912 empreendimentos efetivamente contratados segundo as regras do PMCMV, englobando todas as faixas de renda.

Desse total, constatou-se que 62 empreendimentos foram contratados para a “Faixa 1” na modalidade FAR, sendo tão somente 1 empreendimento na Região Central de São Paulo. Ainda, 36 empreendimentos foram contratados para a modalidade Entidades, contudo apenas 3 deles se localizam na Região Central de São Paulo. Os gráficos a seguir ilustram bem a situação:

Figura 6 – Empreendimentos PMCMV no Município de São Paulo



Fonte: elaborada pela autora a partir de informações do SisHab.

Figura 7 – Empreendimentos PMCMV “Faixa 1” e Entidades

Fonte: elaborada pela autora a partir de informações do SisHab.

Tabela 1 – Empreendimentos PMCMV “Faixa 1” e Entidades na Região Central de São Paulo

Empreendimento	Modalidade	Data do contrato	Situação	Número de UHs
Lord Hotel	Entidades	27/04/2018	Obras paralisadas (99%)	176
Residencial Cambridge	Entidades	27/04/2018	Obras concluídas	121
Edifício Ipiranga	Entidades	26/09/2014	Obras concluídas	120
Centro Conselheiro Crispiniano	Faixa 1 (FAR)	21/04/2016	Obras entregues	72

Fonte: elaborada pela autora a partir de informações do SisHab.

Cumprе ressaltar que, com relação ao Lord Hotel, apesar de constar no SisHab que as obras se encontravam paralisadas com 99% de conclusão, trata-se de informação desatualizada⁶⁶, sendo possível encontrar facilmente matérias jornalísticas a respeito da entrega do imóvel, ocorrida em dezembro de 2022; diversas famílias, inclusive, já se mudaram para o edifício⁶⁷.

⁶⁶ Segundo dados do próprio SisHab, a última atualização ocorreu em 30/09/2022.

⁶⁷ A esse respeito: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/04/16/hotel-de-luxo-em-que-elza-soares-e-garrincha-foram-barrados-por-racismo-em-sp-vira-moradia-popular-e-ganha-mural-da-cantora.ghtml>;

Os dados disponibilizados demonstram que as modalidades do PMCMV destinadas à população mais vulnerabilizada representam uma parte ínfima do total de contratos celebrados no período em que o Programa esteve ativo em sua primeira fase.

Quando se considera, ainda, a Região Central de São Paulo, que é o recorte territorial da presente pesquisa, verifica-se que são raríssimos os empreendimentos contratados em tais modalidades: literalmente contam-se nos dedos. Não obstante, todos os empreendimentos contratados foram finalizados e entregues, resultando em 489 unidades habitacionais que servirão de moradia à população mais necessitada.

Quanto ao NMCMV – FAR e Entidades, percebe-se que há um cuidado e uma preocupação com relação à localização dos novos empreendimentos a serem contratados, provavelmente na tentativa de não repetir os erros do passado; entretanto, como se trata de um Programa muito recente, ainda não é possível saber se a nova legislação resultará em empreendimentos melhores e bem localizados, possibilitando a oferta de novas moradias na Região Central de São Paulo, principalmente quando se considera a população que se encontra no grupo de menor faixa de renda.

2.1.2 Programas da “Casa Paulista”

Criada por meio do Decreto Estadual nº 57.370/2011, a Agência Paulista de Habitação Social (Casa Paulista) é subordinada à Secretaria da Habitação e tem a finalidade de fomentar e executar Programas e ações na área de HIS do Estado de São Paulo e de seus Municípios.

Oportuno consignar, inicialmente, que a “Casa Paulista” surgiu em um contexto de ampliação da atividade privada na prestação de serviços públicos, com a função de incentivar essa atividade no setor de HIS, de modo que é a responsável por conduzir todo o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs) habitacionais no Estado de São Paulo.

O Programa de PPP para construção de HIS teve início com o Edital de Chamamento Público nº 4/2012, que previa a oferta de 10.000 UHs na Região Central de São Paulo, destinadas a famílias com renda bruta mensal de até 10 (dez) salários mínimos vigentes no Estado de São Paulo, sendo que no mínimo 90% dessas unidades deveriam ser destinadas a famílias com renda bruta mensal de até 5 (cinco) salários mínimos (São Paulo, 2012). De acordo com o edital, as regiões selecionadas para intervenção seriam as seguintes:

Figura 8 – Regiões de intervenção previstas na PPP da “Casa Paulista”

		SETORES					
		A: FERROVIA - SETOR OESTE	B: REPÚBLICA / BELA VISTA	C: LIBERDADE / BRÁS	D: INDÚSTRIAS CAMBUCCI / MOOCA	E: FERROVIA - SETOR LESTE	F: INDÚSTRIAS BELÉM
RECORTES	01: Bairro Barra Funda/ Santa Cecília	02: Minhocão – Rua Frederico Steidel	13: Brás – Radial Leste	15: Indústrias Cambuci/Mooça	10: Indústrias Brás	16: Belém / Celso Garcia	
	07: Pari – Tamanduateí	03: Avenida São João	14: Liberdade – Cambuci	-	11: Brás ferrovia	-	
	08: Bom Retiro	4: Grota do Bixiga	-	-	12: Metrô Bresser - Radial Leste	-	
	09: Pari	05: Bela Vista – Brigadeiro	-	-	17: Belenzinho	-	
	-	06: Ligação leste-oeste	-	-	-	-	

Fonte: Edital de Chamamento Público nº 4/2012.

Apesar de previsto no mencionado Edital que o vencedor da licitação se responsabilizaria pela desapropriação de terrenos privados, também havia a possibilidade da utilização de imóveis de propriedade do Estado, de suas fundações, autarquias e empresas públicas, mas de forma geral a ideia era que o concessionário viabilizasse os terrenos, seja por compra ou desapropriação. Entretanto, “o Poder Público foi gradualmente se responsabilizando pelos riscos relacionados à aquisição dos terrenos à medida em que o mercado se mostrava avesso à responsabilidade de desapropriação” (Palladini, 2018, p. 85). A solução encontrada foi a utilização de terrenos públicos ou já desapropriados e disponíveis ao governo do Estado de São Paulo.

Para a construção do primeiro empreendimento, foi utilizado um terreno localizado na Rua São Caetano, Distrito do Bom Retiro, disponibilizado pela COHAB-SP; em troca, a definição das famílias beneficiárias foi feita pela COHAB-SP, sem passar pelos critérios previamente estabelecidos para a PPP; o grupo ao qual foram destinadas as primeiras UHs ocupava uma área na beira da Marginal Tietê, denominada “Ocupação Estaiadinha”. Há relatos de que as famílias da ocupação tiveram dificuldades de se enquadrar nos moldes da PPP, pois não possuíam renda suficiente (Palladini, 2018, p. 90-91).

O segundo empreendimento entregue foi construído na Alameda Gleite, no Distrito de Santa Cecília, adaptado de um projeto já existente da CDHU; o terreno, que já havia sido disponibilizado à CDHU, foi transferido para o projeto PPP habitacional.

Ambos os empreendimentos foram entregues sem atender às diretrizes técnicas e urbanísticas previstas no Edital de Chamamento. Um exemplo dos requisitos que não foram atendidos dizia respeito à inclusão de áreas não residenciais nos imóveis ou nos seus entornos, proporcionar uma nova dinâmica que, de certa forma, contribuisse para a revitalização da região, com a inserção de novos pontos de comércio e serviços (Palladini, 2018, p. 125-128).

A despeito de haver diretrizes urbanísticas no Edital de Chamamento, as cláusulas contratuais não estabeleceram qualquer tipo de sanção em caso de descumprimento, o que fez com que os empreendimentos entregues “se assemelhassem com o que se tem produzido tradicionalmente pela CDHU e COHAB” (Palladini, 2018, p. 138).

Outra crítica importante a ser feita é em relação à faixa de renda das famílias beneficiadas: apesar de o déficit habitacional na região se concentrar nas faixas de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos, a opção do Poder Público foi de fazer uma composição com variadas faixas de renda, “de modo que o projeto fosse atrativo para o mercado privado na forma como tinha sido concebido orçamentariamente, ou seja, sem onerar os cofres públicos” (Palladini, 2018, p. 106).

Débora Sanches também aborda a questão, ao afirmar que, no projeto desenvolvido, as faixas de renda atendidas alcançaram o limite de 16 (dezesseis) salários mínimos, ficando reservadas à faixa de renda de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos⁶⁸ apenas 32% das UHs produzidas, o que revelou a incongruência do Projeto (2018, p. 10.372).

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo informa que a PPP habitacional resultou na entrega de 1.653 UHs, sendo 126 na Rua São Caetano; 91 na Alameda Glete; 914 no Complexo Júlio Prestes I; 216 no Complexo Júlio Prestes II; 96 no Residencial dos Gusmões; 210 no Complexo Mauá (São Paulo, 2021).

Resta saber se tais unidades, de fato, beneficiaram a população mais vulnerabilizada, uma vez que os empreendimentos incluem HIS e HMP, ou seja, destinam-se a variadas faixas de renda, podendo chegar a famílias com renda mensal de 10 (dez) salários mínimos.

No sítio eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo (2023) e também no Portal Transparência (São Paulo, 2023a), é possível encontrar maiores detalhes sobre a “Casa Paulista” e seus Programas.

A “Casa Paulista” também possui atuação em articulação com o Programa “Nossa Casa”, além de parcerias com Municípios e com o Governo Federal. Há, outrossim, a modalidade de concessão de carta de crédito imobiliário, para famílias com renda de até R\$

⁶⁸ Que representava quase 80% do déficit habitacional paulistano.

3.960,00, que podem adquirir um imóvel dentre os empreendimentos participantes do Programa, com subsídio de R\$ 16.000,00 em se tratando do Município de São Paulo.

Ao verificar a lista de empreendimentos disponibilizada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado de São Paulo, observa-se que há 55 empreendimentos integrantes do Programa no Município de São Paulo, que podem contar com o subsídio estadual, sendo 3 deles localizados na Região Central.

Apesar dessa modalidade ser destinada também às famílias de baixa renda, não é possível afirmar se tal iniciativa realmente é eficaz para tal camada da população que, via de regra, possui dificuldades para adquirir sua moradia pelos meios formais, justamente pelo fato de não conseguir comprovar a renda necessária para tanto.

O Programa “Nossa Casa”, por sua vez, foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 64.419/2019 e tem por objetivo fomentar a produção, pela iniciativa privada, de UHs de interesse social destinadas à população de baixo poder aquisitivo, em terrenos de propriedade pública estadual ou municipal, da CDHU, das companhias de habitação popular municipais e também privados.

A execução do Programa está articulada com os demais Programas habitacionais implementados nas esferas federal, estadual e municipal e conta com recursos do FPHIS. Os empreendimentos viabilizados terão parte de suas unidades comercializadas a preço social; além disso, poderão ser aplicados subsídios adicionais dos Programas habitacionais das demais esferas de governo.

De acordo com a “Cartilha de Orientação às Famílias”, disponibilizada no portal eletrônico do Programa, os empreendimentos serão realizados em conjunto com o PMCMV, o que permitirá a soma dos subsídios de cada um dos Programas, facilitando a aquisição da moradia (São Paulo, [s.d.], p. 5).

Parte das unidades produzidas serão vendidas às famílias com renda de até 3 salários mínimos federais, por um preço social, isto é, um preço bem reduzido em relação ao preço normal de mercado.

A escolha destas famílias se fará mediante sorteio ordenatório, em evento público, incluindo todas àquelas que se cadastrarem no site do Programa e tiverem renda familiar comprovada pela Caixa Econômica Federal no valor de até 3 salários mínimos federais.

E para facilitar ainda mais a aquisição, além de comprar a preço social, estas famílias ainda receberão um subsídio do Governo Estadual, que poderá ser somado ao subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida, reduzindo ainda mais o saldo de financiamento a ser contratado junto à Caixa Econômica Federal (São Paulo, [s.d.], p. 5).

No Município de São Paulo, a Portaria nº 3/2022 da Secretaria de Habitação disciplina o procedimento para que o setor privado manifeste interesse em aderir ao Programa “Nossa

Casa”. Assim, a manifestação inicial para integrar o Programa deverá ser feita, necessariamente, pelo agente privado (construtoras, incorporadoras ou entidades sem fins lucrativos) que atue como executor ou organizador de empreendimentos de HIS.

Para que o empreendimento possa ser incluído no Programa, deverá cumprir os seguintes requisitos: estar enquadrado formalmente no PMCMV ou outro que vier a substituí-lo; estar enquadrado como empreendimento de HIS ou empreendimento em ZEIS, nos termos previstos no PDE; tratar-se de obra a ser iniciada ou com andamento inferior a 85% de conclusão.

Ao consultar os dados disponíveis no Portal Transparência, observa-se que, no Município de São Paulo, há 175 empreendimentos que participam do Programa “Nossa Casa”, totalizando 16.229 UHs. Dentre esses empreendimentos, 8 se localizam na Região Central de São Paulo, somando 788 UHs (São Paulo, 2023a).

No que diz respeito à parceria entre o Programa “Casa Paulista” e o governo federal, observa-se que se trata de empreendimentos nas modalidades PMCMV – FAR e Entidades. A busca no portal Transparência gera uma lista com todos os imóveis situados no Município de São Paulo e que fazem parte dessa parceria: são 15 na modalidade Entidades e 26 na modalidade FAR, num total de 16.077 UHs. Na Região Central de São Paulo, entretanto, constam apenas 2 empreendimentos⁶⁹, sendo um na modalidade FAR e outro na modalidade Entidades, totalizando 192 UHs (São Paulo, 2023a).

No que se refere à parceria com os Municípios, ao realizar uma pesquisa para verificar os imóveis integrantes do Programa “Casa Paulista” nessa modalidade, o resultado que é apresentado resume-se a 6 empreendimentos que fazem parte do Programa de Desenvolvimento Urbano e se localizam em regiões periféricas, muito afastadas do Centro da cidade de São Paulo (São Paulo, 2023a).

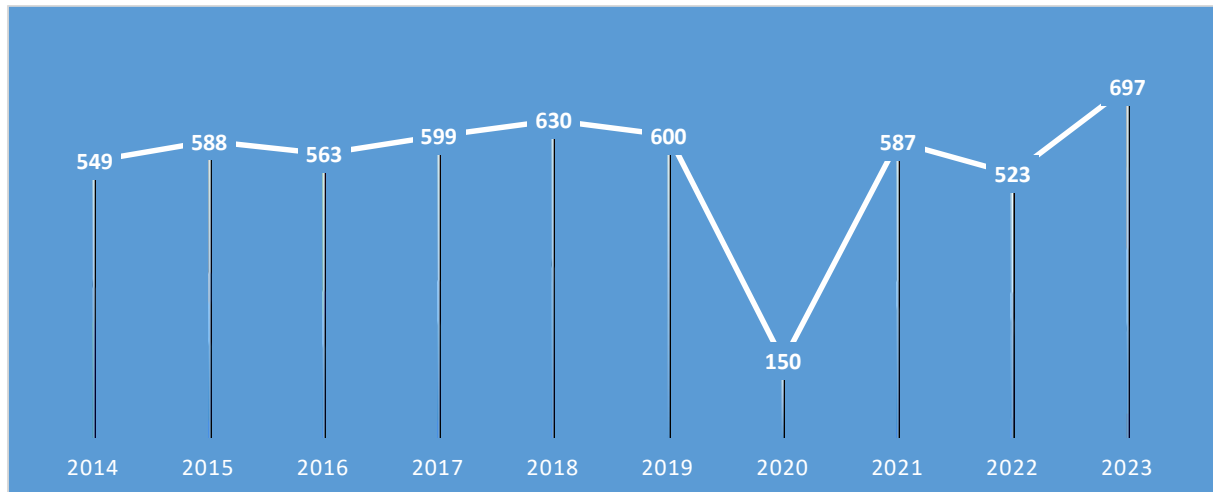
Quanto aos recursos orçamentários, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda e Planejamento, com informações das respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)⁷⁰, observa-se que, entre os anos de 2014 a 2023, o Estado de São Paulo tem destinado ao menos R\$ 500.000.000,00 ao ano para os Programas da “Casa Paulista”, exceção feita ao

⁶⁹ Esses empreendimentos são o Edifício Ipiranga e o Centro Conselheiro Crispiniano, ambos no Distrito República, já mencionados quando se examinou o PMCMV – FAR e Entidades, o que demonstra que as políticas habitacionais das diversas esferas de governo, neste caso, de fato se intercalaram.

⁷⁰ Através de consulta ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda e Planejamento, disponível em <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa>, é possível acessar os dados que constam nas respectivas LOAs, referentes ao período de 2014 a 2023.

ano 2020, em que o Programa teve um orçamento de apenas R\$ 150.000.000,00. O gráfico a seguir traz os valores discriminados ano a ano:

Figura 9 – Orçamento estadual da “Casa Paulista” (em milhões de Reais)



Fonte: elaborada pela autora, a partir de dados da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Cabe ressaltar que tais valores englobam as variadas ações da “Casa Paulista”, incluindo-se ações do FGH, subsídios para crédito imobiliário e para outras ações de HIS, subsídios para melhorias habitacionais e projetos de PPP.

Portanto, o que se verifica em relação aos Programas da “Casa Paulista” é que estes privilegiam, em sua maioria, a contratação por meio de PPPs, as quais nem sempre atendem à demanda habitacional da população vulnerabilizada. É fato que houve a entrega de empreendimentos na Região Central de São Paulo, contudo a dúvida que fica é se tais projetos realmente beneficiaram a população mais carente, que muitas vezes não possui renda formal e não consegue acesso à moradia pelas modalidades tradicionais do mercado.

Os demais Programas, em parceria com o PMCMV e com o Programa “Nossa Casa”, apesar de atenderem à população de baixa renda, não resultaram em um número significativo de moradias na Região Central.

2.1.3 Programa “Pode Entrar”

O Programa “Pode Entrar” (PPE) está regulamentado pela Lei Municipal nº 17.638/2021 e tem por objetivo, conforme art. 2º, criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, requalificar imóveis urbanos ou adquirir

unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma Política habitacional de financiamento e locação subsidiados.

O Programa surge em um contexto em que as Políticas Públicas federais voltadas ao atendimento habitacional da população de baixa renda eram praticamente inexistentes, uma vez que houve, a partir de 2019, uma desidratação do PMCMV e sua posterior substituição pelo PCVA, conforme já examinado anteriormente, que deixou de lado as Políticas habitacionais para a camada mais necessitada da população.

Nesse diapasão, o PPE representa uma resposta do Município de São Paulo que, ao criar seu próprio Programa, buscou, de certa forma, suprir a ausência do PMCMV. O Programa foi bem recepcionado pela comunidade científica e por movimentos de moradia, já que houve uma abertura da Administração Pública durante sua formulação, possibilitando que os próprios movimentos fossem ouvidos durante sua formulação e construção (Sampaio, 2022, p. 122).

Os destinatários do Programa são pessoas com renda familiar bruta de até 3 (três) salários mínimos (inseridas no grupo 1), ou entre 3 (três) e 6 (seis) salários mínimos (inseridas no grupo 2). De se observar que o limite de renda não se aplica às pessoas que tenham sido removidas involuntariamente por intervenções de obras públicas.

Além do limite de renda, os beneficiários não podem ser proprietários, promitentes compradores, possuidores a qualquer título ou concessionários de outro imóvel e não devem ter sido beneficiados por atendimento habitacional definitivo em Programa habitacional de interesse social no território nacional. Entretanto, o parágrafo único do art. 6º deixa em aberto as condições para se beneficiar do Programa, ao determinar que, de forma excepcional e fundamentada, o Poder Executivo poderá eleger famílias que não se enquadrem nos requisitos legais anteriormente discriminados.

O Programa prevê cotas, nos empreendimentos realizados, para pessoas ou famílias em que haja pessoas com deficiência, idosos, ou mulheres em situação de violência doméstica, assistidas por rede de serviços públicos em função desta condição, independentemente de serem atendidas oficialmente por medida protetiva.

As unidades habitacionais poderão ser disponibilizadas em imóveis públicos ou particulares, em construção vertical ou em lotes urbanizados, com implantação de infraestrutura básica (rede de água, esgoto, energia elétrica, sistema de drenagem de águas pluviais, construção de passeios, guias, sarjetas e pavimentação asfáltica).

Os contratos serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, em caso de dissolução da união estável, separação ou divórcio, a propriedade do imóvel será registrada ou transferida em nome da mulher, independentemente do regime de bens, exceto nos casos que

envolvam recursos do FGTS e nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro.

De acordo com o art. 12, o Programa será financiado por recursos do Fundo Municipal de Habitação, além de outras fontes previstas no orçamento municipal, repasses de outros entes federativos ou internacionais e quaisquer outras fontes pertinentes à sua implantação.

Para possibilitar a aquisição dos imóveis aos destinatários do Programa, o art. 13 autoriza o financiamento de até 100% do valor de comercialização das unidades (inclusive do valor referente ao registro do contrato), o financiamento diretamente junto à COHAB-SP, a dispensa de consulta a cadastro de devedores ou serviços de proteção ao crédito e a dispensa da incidência de juros caso o mutuário se mantenha adimplente. Por outro lado, em caso de inadimplência de três prestações sem que ocorra renegociação, é permitida a retomada do imóvel.

Para o provimento das moradias, estão previstos entre os instrumentos jurídicos para a operacionalização do Programa, a alienação ou locação de unidades habitacionais; a aquisição de imóveis aptos ao enquadramento como HIS; a contratação de moradias para fins de locação subsidiada por intermédio de aquisição, construção ou reforma substancial de edifícios por parte de particulares; a expedição de cartas de crédito habitacionais; a reaquisição de unidades financiadas aos mutuários nos Programas em andamento, para fins de nova alienação; e a contratação de projetos de HIS em imóveis privados.

Caberá à COHAB-SP realizar periodicamente o credenciamento, para fins de aquisição, de unidades habitacionais que se enquadrem como HIS (que poderão ser edifícios inteiros ou unidades habitacionais vagas) e de terrenos aptos à implantação de HIS.

Os imóveis a serem oferecidos por particulares, para fins de credenciamento, deverão obedecer a critérios mínimos de elegibilidade, de acordo com regulamentação, sendo que os processos de credenciamento poderão referir-se a bairros ou subprefeituras específicas. Os imóveis deverão estar desocupados e aptos à imediata utilização pela COHAB-SP.

A COHAB-SP poderá contratar moradias para fins de locação subsidiada, que deverão estar localizadas nas proximidades de estações e terminais de transporte coletivo de média e alta capacidade, e também no caso de atendimento de população com características específicas, a serem definidas em regulamento, preferencialmente no mesmo distrito da comunidade a ser atendida.

Serão estabelecidos, por regulamentação, padrões mínimos de qualidade das edificações e o valor máximo do aluguel das unidades disponibilizadas, que serão locadas pelo Poder Público pelo prazo mínimo de 15 anos, para atendimento da demanda habitacional.

Em tais casos, todas as unidades habitacionais do mesmo edifício deverão ser locadas e o Poder Público poderá ficar responsável pelo pagamento das despesas ordinárias de condomínio e até de despesas extraordinárias condominiais, nos termos da legislação federal de locações.

Além da fiscalização realizada pelo Poder Público, o locador também realizará o controle da destinação dos imóveis às famílias beneficiárias, em período mensal, devendo notificar imediatamente o Poder Público sobre qualquer alteração na posse das unidades locadas, sob pena de não pagamento dos valores mensais de alugueis, independentemente de outras sanções contratuais estabelecidas em instrumento próprio.

A cessão da posse do imóvel a terceiros por parte da família beneficiada acarretará na imediata cessação do benefício e imediata desocupação do imóvel para destinação a nova família cadastrada na fila de atendimento.

O art. 25 prevê a possibilidade de se realizar credenciamentos públicos para viabilizar o consórcio imobiliário em imóveis descumpridores da função social da propriedade, autorizando-se investimento público na reforma ou adaptação dos imóveis oferecidos pelos particulares para utilização nos Programas habitacionais do Município.

A Lei também autoriza a COHAB-SP a firmar contratos em que associações ou cooperativas habitacionais desenvolvam projeto de HIS em imóvel privado, casos em que o contrato poderá prever a aquisição do imóvel objeto do projeto e os parâmetros mínimos para elegibilidade serão regulamentados pelo Poder Público.

Conforme previsto no art. 29, o Poder Público poderá emitir cartas de crédito habitacionais, para aquisição de unidades habitacionais de interesse social, por famílias cadastradas na fila de atendimento.

Serão disciplinados, por regulamento, os critérios para acesso às cartas de crédito, valores máximos, mecanismos de garantia aos agentes financeiros, regras e condições de utilização dos recursos e de disponibilização de fontes orçamentárias ao atendimento dos Programas que utilizarão os recursos; valores das prestações, juros, reajustes e prazo para amortização da dívida, bem como o instrumento de formalização de compra e venda da moradia com utilização da carta de crédito.

As cartas de crédito poderão ser utilizadas para a compra de unidades habitacionais previamente cadastradas e disponibilizadas no sítio eletrônico da COHAB-SP, podendo ser imóveis prontos ou em construção, que atendam aos requisitos de regularidade fiscal e registral, metragem mínima e máxima e valor máximo.

Para unidades prontas, deve-se atender também aos seguintes requisitos: disponibilidade imediata para transmissão da posse e da propriedade e habitabilidade. Nos casos de unidades em construção, deve haver registro de incorporação nos termos da Lei Federal nº 4.591/1964 e disponibilidade para transmissão da propriedade por meio de instrumento particular com força de escritura pública de aquisição de imóvel e financiamento imobiliário com alienação fiduciária em garantia.

Por fim, o Programa prevê a possibilidade de o mutuário de Programa habitacional municipal oferecer, ao Poder Público, imóvel para recompra, desde que haja, no máximo, duas prestações inadimplidas, hipótese em que o mutuário receberá o valor correspondente à importância amortizada, corrigida monetariamente, descontado o valor eventualmente subsidiado, além de cotas condominiais, tributos e parcelas em atraso.

Para que a reaquisição se concretize, o imóvel deverá estar em perfeitas condições de habitabilidade, além de estar desocupado no momento de transmissão. O imóvel será imediatamente transferido a beneficiário cadastrado na fila de atendimento e o alienante poderá solicitar sua reinclusão na fila de atendimento do Município.

O art. 38 atribui ao Conselho Municipal de Habitação a elaboração, fiscalização e implementação do Programa, bem como o acompanhamento e avaliação de seu desempenho, além de sua gestão econômica, social e financeira.

Em dezembro de 2022, a Secretaria da Habitação do Município de São Paulo lançou o Edital de Chamamento Público nº 1, para a aquisição de imóveis para implantação de UHs. O objeto do Edital foi dividido em 5 lotes, englobando todas as Regiões de São Paulo, inclusive a Região Central, que faz parte do lote 2 do Edital (São Paulo, 2022b).

O Anexo I do Edital traz os requisitos mínimos para os empreendimentos e suas respectivas UHs. Assim, os empreendimentos deverão enquadrar-se como Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS) ou Empreendimento localizado em Zona Especial de Interesse Social (EZEIS); as unidades deverão possuir entre 32 m² e 70 m² de área privativa principal com, no mínimo, os seguintes cômodos: 2 dormitórios, sendo 1 de casal e 1 para duas pessoas; 1 banheiro, limitado a, no máximo, 2 banheiros por imóvel; sala de estar; cozinha; área de serviço (em cômodo individualizado ou conjugada com a cozinha).

Em 23/03/2023, foi publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo o resultado dos projetos aprovados. Conforme tabela disponibilizada no resultado divulgado, 31.097 unidades foram aprovadas na classificação preliminar e 7.773 convocadas para a classificação residual, totalizando 38.870 UHs e um investimento de R\$ 6.035.924.199,62.

Para a Região Central, foram contemplados 5 projetos, totalizando 1.017 unidades, correspondendo a um investimento de R\$ 191.620.329,73 por parte do Poder Público (São Paulo, 2023a). A tabela a seguir traz maiores detalhes:

Tabela 2 – Projetos aprovados no PPE para a Região Central de São Paulo

Endereço	Distrito	Número de UHs	Valor de cada UH
Rua Dona Ana Neri, 1.211	Cambuci	191	R\$ 181.971,81
Rua Dona Ana Neri, 1.271	Cambuci	191	R\$ 181.971,81
Rua José Bento, 290	Cambuci	194	R\$ 182.360,52
Rua José Bento, 320	Cambuci	205	R\$ 183.082,41
Rua Glicério, 23	Liberdade	236	R\$ 208.462,98

Fonte: elaborada pela autora com dados da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo.

O Programa tem como foco famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos (Grupo 1) e de até 6 (seis) salários mínimos (Grupo 2). No Grupo 1, que abrange a população mais vulnerabilizada, a renda comprometida com o financiamento é de, no máximo, 15%, o que resulta em uma prestação entre R\$ 150,00 e R\$ 590,00. No Grupo 2, as famílias receberão uma carta de crédito da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O PPE também possui uma modalidade Entidades, que foi regulamentada pela Portaria nº 40/2022 da Secretaria da Habitação. Nesse segmento, a COHAB-SP publicará chamamentos para a adesão do Programa e apresentação das propostas por parte das Entidades (associações e cooperativas habitacionais).

Ainda, de acordo com a Instrução Normativa nº 3/2022 da Secretaria da Habitação, o público-alvo da modalidade Entidades é composto por famílias cuja renda mensal bruta esteja limitada a 3 (três) salários mínimos, organizada sob a forma associativa. A modalidade prevê a construção de novas unidades, com valor limitado a R\$ 180.000,00 por unidade, bem como a requalificação de imóveis urbanos, hipótese em que o valor será definido no respectivo edital, em razão de suas especificidades.

Em dezembro de 2022, a Prefeitura Municipal de São Paulo anunciou a assinatura de 14 contratos com entidades para a construção de 2.190 UHs pelo PPE. Desses contratos já assinados, há 2 projetos que se localizam na Região Central de São Paulo, a saber: Edifício Prestes Maia, que disponibilizará 287 UHs; General Rondon, que contará com 131 UHs, totalizando 418 unidades na Região Central (São Paulo, 2022a).

O Município de São Paulo vem destinando ao Programa um orçamento robusto: R\$ 1,17 bilhão em 2022; R\$ 1,57 bilhão em 2023 (São Paulo, 2023b); para 2024, o Projeto de Lei Municipal nº 578/2023 prevê um valor ainda maior: R\$ 3,92 bilhões. Com o passar do tempo, havendo a consolidação do Programa, será possível analisar melhor se tamanho investimento realmente se traduzirá em mais moradia para a população de baixa renda, ou se privilegiará as demais faixas de renda, que possuem maiores condições para acessar o direito à moradia através do próprio mercado imobiliário.

Como se trata de um Programa muito recente, ainda é cedo para fazer uma análise de seus resultados, mas pode-se dizer que é um Programa ambicioso, que nasce com alternativas diversas para o atendimento habitacional à população de baixa renda.

2.2 Ocupações na Região Central do Município de São Paulo

As primeiras ocupações organizadas no Município de São Paulo, com apoio de movimentos sociais, ocorreram em 1997 e nos anos seguintes essa modalidade de ação foi se fazendo cada vez mais presente no cotidiano paulistano: em 2007, já havia mais de 70 edifícios ocupados, o que chamou a atenção de estudiosos do tema.

Até hoje, é na cidade de São Paulo “que elas acontecem em maior número e com maior repercussão na literatura acadêmica” (Cymbalista, 2020, p. 2.689). Como já abordado previamente, a Região Central do Município é a área que mais possui imóveis ocupados.

A Prefeitura de São Paulo mapeou, em 2018, 51 imóveis ocupados, distribuídos em 6 Subprefeituras e 18 Distritos, sendo 37 localizados na Região Central (ou seja, 72,5%), conforme demonstra o gráfico a seguir:

Figura 10 – Distribuição das ocupações no Município de São Paulo**Quadro 2: Localização dos imóveis ocupados segundo Prefeitura Regional e Distrito**

Prefeitura Regional	Distrito	Nº. de Ocupações por Distrito	Nº. de Ocupações por Prefeitura Regional
Itaquera	Pq. do Carmo	1	1
Lapa	Lapa	1	1
Mooca	Belém	2	9
	Brás	4	
	Pari	1	
	Mooca	1	
	Tatuapé	1	
Pinheiros	Jd. Paulista	1	2
	Pinheiros	1	
Sé	Bela Vista	5	37
	Bom Retiro	1	
	Cambuci	3	
	Consolação	1	
	Liberdade	2	
	República	13	
	Santa Cecília	2	
	Sé	10	
Vila Prudente	Vila Prudente	1	1
Total			

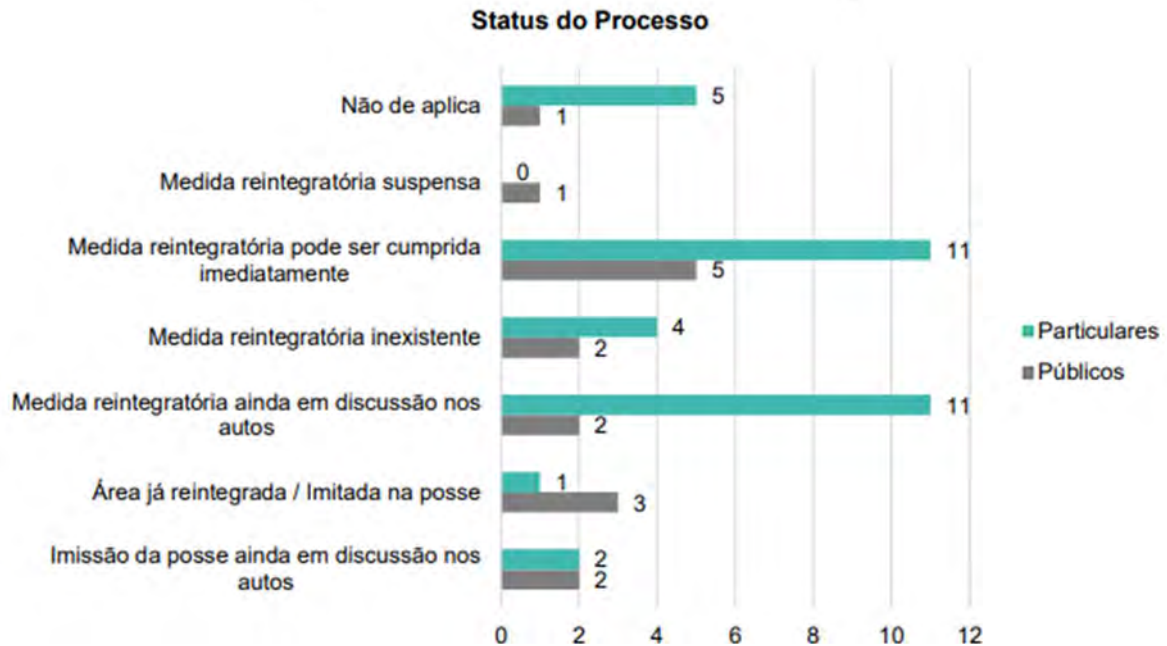
Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2018.

Dos imóveis ocupados, 35 pertenciam a particulares e 16 eram públicos, assim considerados também aqueles de propriedade de autarquias; dentre os particulares, 25 possuíam débitos inscritos na dívida ativa municipal, no valor total de R\$ 21.750.751,59 (Prefeitura de São Paulo, 2018, p. 10-11).

Tais imóveis eram habitados por 3.503 famílias, totalizando 10.562 pessoas, incluindo idosos, pessoas com deficiência e imigrantes; quase 60% das ocupações mapeadas eram vinculadas a algum movimento social (Prefeitura de São Paulo, 2018, p. 13-16).

A maior parte dos imóveis examinados apresentava processos judiciais em tramitação, sendo que em 16 deles já havia sido proferida decisão judicial determinando a imediata reintegração de posse (Prefeitura de São Paulo, 2018, p. 11). A figura abaixo ilustra a situação processual de cada um dos imóveis mapeados pela Prefeitura:

Figura 11 – Status judicial dos imóveis ocupados

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2018.

Vale dizer que esse estudo foi realizado após incêndio ocorrido em 2018 no Edifício Wilton Paes de Almeida, um desastre que resultou na queda do edifício, levando sete moradores a óbito (além dos óbitos confirmados, duas pessoas continuam desaparecidas até hoje).

O prédio era tombado como bem de interesse histórico, arquitetônico e paisagístico e se localizava no Largo do Paissandu, no denominado Centro Histórico de São Paulo. Após anos abandonado, foi ocupado por movimentos sociais; no momento do incêndio, famílias do Movimento Social de Luta por Moradia moravam no edifício⁷¹.

O Ministério Público do Estado de São Paulo chegou a denunciar 6 pessoas pelo desabamento do prédio, dentre coordenadores do Movimento Social de Luta por Moradia e engenheiros ligados à Administração Municipal⁷².

Em um desdobramento das investigações iniciais, houve uma nova denúncia, apresentada em 11/07/2019, em face de 19 integrantes de outros movimentos de moradia que atuam na Região Central de São Paulo, com acusações de associação criminosa e extorsão.

⁷¹ O caso teve grande repercussão midiática, sendo fácil encontrar, através de uma rápida busca na rede mundial de computadores, dados e notícias da época: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml>; <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43963439>; https://pt.wikipedia.org/wiki/Edif%C3%ADcio_Wilton_Paes_de_Almeida; https://pt.wikipedia.org/wiki/Inc%C3%AAdio_e_desmoronamento_do_Edif%C3%ADcio_Wilton_Paes_de_Almeida.

⁷² A respeito, vide: <https://www.mpsp.mp.br/w/promotoria-denuncia-seis-pessoas-por-desabamento-de-pr%C3%AAdio-no-largo-do-paissandu>.

Houve a expedição de mandados de prisão em face da líder do MSTC, Carmen Silva; seus filhos, Sidney Ferreira Silva e Janice Ferreira da Silva (Preta Ferreira), chegaram a ser presos e, posteriormente, foram liberados por decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em pedidos de *habeas corpus*.

Esse segundo inquérito em particular é visto como uma tentativa de criminalizar os movimentos de moradia, associando-os indiscriminadamente a organizações criminosas⁷³. O processo nº 0066250-35.2018.8.26.0050 tramita em segredo de justiça.

A plataforma de Direitos Humanos Dhesca Brasil chegou a elaborar, em 2019, um relatório sobre a criminalização dos movimentos de moradia na cidade de São Paulo, no qual afirma que “o raciocínio apresentado na denúncia estrutura-se na afirmação de que inexisteriam distinções entre os modos de proceder dos diferentes movimentos sociais que atuam nas ocupações de moradia da área central”, descaracterizando esses movimentos “como sujeitos políticos democraticamente legítimos, imputando-lhes a condição de agentes de práticas ilegais” (Moraes; Carreira; Saule Júnior, 2019, p. 32).

Destaca, outrossim, como a denúncia e seu acolhimento pela 6ª Vara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vieram na contramão do reconhecimento que esses movimentos haviam recebido da sociedade civil e do próprio Estado:

Desaparecem da narrativa do Sistema de Justiça, a luta dos movimentos pelo direito à moradia e o reconhecimento pela sociedade civil e por parte do Estado do êxito desse trabalho. Reconhecimento público este que resultou no fato de que vários desses movimentos sociais integram Comitês, Grupos de Trabalhos, Conselhos e outras instâncias públicas participativas municipais, estaduais, nacionais e internacionais. Entre elas, destaca-se o Grupo de Trabalho criado em 2017 pelo Procurador Geral do Ministério Público Estadual de São Paulo, Dr. Gianpaolo Poggio Smanio, destinado a construir soluções junto com os movimentos sociais citados pela Juíza para os problemas da habitação popular na cidade de São Paulo (Moraes; Carreira; Saule Júnior, 2019, p. 32).

Detectou-se, além disso, cerceamento de defesa e desrespeito ao contraditório, evidenciado pela convocação das lideranças dos movimentos para depor sem a presença de seus advogados; dificuldades enfrentadas pelos advogados na habilitação do processo; negativas de acesso à informação sobre os detalhes da denúncia, o que aponta para “grave violação de direitos constitucionais e de garantias processuais que devem ser preservadas independentemente dos sujeitos envolvidos (Moraes; Carreira; Saule Júnior, 2019, p. 33).

⁷³ Alguns artigos a respeito: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-06/mp-sp-tenta-ligar-movimentos-moradia-organizacao-criminosa>; <https://www.conjur.com.br/2019-out-10/justica-sao-paulo-concede-liberdade-preta-ferreira>.

A tragédia ocorrida é “reflexo da crise habitacional que assola o país, a moradia é tratada como mercadoria” e “demonstrou a invisibilidade das famílias que vivem nesta precariedade”, porém “as declarações dos representantes do Poder Público nas diferentes esferas foram de buscar culpados e não de encontrar soluções” (Sanches; Silva, 2018, p. 10.367).

O documento da Prefeitura de São Paulo informa que é necessário contextualizar as ocupações, o que passa por aspectos socioeconômicos, “em especial de acesso a emprego e moradia” (2018, p. 3), uma vez que o processo de crescimento e urbanização da cidade caracteriza-se pela “segregação espacial, com limitação de acesso à moradia pela parcela mais vulnerável da população, configurando expressivos impactos sociais, econômicos e ambientais” (2018, p. 3).

Débora Sanches e Marcos Virgílio da Silva, ao examinarem a questão, afirmam que, devido à localização e aos altos custos com transportes públicos, houve um aumento de 15,9% nas moradias precárias na Região Central de São Paulo, segundo dados do Censo 2010, o que é uma resposta da população às necessidades habitacionais. Essa camada da população, que não tem suas necessidades atendidas, recorre a outras formas de moradia, seja em ocupações, favelas, cortiços e até mesmo a própria rua (Sanches; Silva, 2018, p. 10.362).

De fato, as Políticas Públicas falham em atender às demandas habitacionais da população de baixa renda, especialmente quando se considera a Região Central de São Paulo, que já conta com ampla infraestrutura e, via de regra, não possui terrenos disponíveis para a construção de novas moradias (quando há terrenos disponíveis, os preços são elevados).

Assim, as ocupações vinculadas aos movimentos de moradia oferecem uma alternativa a quem não consegue acessar esse direito por meio do mercado imobiliário tradicional. Além do mais, “muitas vezes as ocupações e movimentos oferecem serviços que vão além da moradia, atingindo a assistência social, o emprego, a construção de círculos de afeto e redes sociais” (Cymbalista, 2020, p. 2.686-2.687); “são lugares onde a universidade pode entrar e alianças são possíveis” (Cymbalista, 2020, p. 2.690).

Ao discorrer sobre as ocupações de edifícios abandonados na Região Central de São Paulo, Wanessa Spiess cita o centro da cidade como um território de intensas disputas, o grande número de imóveis vazios e/ou abandonados e a importância dos movimentos sociais na luta por moradia, destacando o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), a União dos Movimentos por Moradia (UMM) e a Frente de Luta por Moradia (FLM), que veem nas ocupações uma forma de pressionar o Poder Público a viabilizar moradia para a população de baixa renda (Spiess, 2020). Ao final, afirma:

Ocupações ocorrem por necessidade, mas também denunciam o vazio urbano e a especulação imobiliária. Demonstram que há alternativas para viabilizar moradias em áreas urbanizadas, com infraestrutura instalada, coleta seletiva e, acima de tudo, mobilidade. Mobilidade não como meio de transporte e sim acesso. Acesso a um posto de saúde, a uma faculdade, a conseguir matricular o filho na creche, a uma escola decente, a simples existência de calçadas. Os movimentos de ocupação entenderam que não basta dizer que tem o direito. Que é preciso agir através de objetivos claros e a consciência de que todo direito vem constituído de dever. Uma reflexão que diz respeito não só a quem não tem teto mas a qualquer cidadão brasileiro, ou ainda, a qualquer cidadão global (Spiess, 2020).

Optou-se por fazer o estudo de caso de uma dessas ocupações, para melhor compreender os movimentos de moradia e como é a realidade da população vulnerabilizada, que não possui meios de acessar a moradia pelas formas tradicionais de mercado, mas ainda não obteve um atendimento habitacional por meio das Políticas Públicas existentes.

A Ocupação 9 de Julho foi a escolhida, por ser uma das ocupações mais antigas da Região Central de São Paulo e, ao longo do tempo, tornou-se exemplo de ocupação pacífica e ordeira, inclusive sendo agraciada com um prêmio internacional. Outrossim, trata-se de uma Ocupação que chama a atenção de pesquisadores e estudiosos do tema, sendo possível encontrar mais material bibliográfico a seu respeito.

A Ocupação 9 de Julho está situada em um antigo prédio do INSS, com entradas pela Avenida 9 de Julho, nº 584, bem como pela Rua Álvaro de Carvalho, nº 427, Distrito da Bela Vista. O edifício foi ocupado em 1997 pelo Fórum dos Cortiços, sendo uma das primeiras ocupações na cidade de São Paulo (Sampaio, 2022, p. 149-150).

No prédio, um edifício imponente de uso misto construído na década de 1940, com fachada principal voltada para a Avenida Nove de Julho, havia escritórios, consultórios médicos e apartamentos residenciais. Na década de 1970, o edifício foi esvaziado para se tornar sede do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas em São Paulo, porém isso nunca aconteceu. O edifício permaneceu vazio até ser ocupado pelos movimentos de moradia no ano de 1997 (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 556-557).

(...) a partir de 2 de novembro de 1997 até 2003, mais de 150 famílias limparam e subdividiram os antigos escritórios e apartamentos, e transformaram em moradias. Desde o início da ocupação, os movimentos negociaram com o Poder Público, para que o projeto de reforma do edifício tivesse soluções permanentes de habitação para as famílias. A ocupação do prédio do INSS se tornou referência em função da organização interna com os moradores, a forte articulação política e formação de múltiplos coordenadores dos movimentos, que mais tarde desempenhariam papéis fundamentais na extensão das lideranças dos movimentos de moradia dos sem-teto (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 557).

Atualmente, o movimento vinculado à Ocupação 9 de Julho é o MSTC, que nasceu no ano 2000, dentro da própria Ocupação, criado por mulheres que eram líderes de outras ocupações na Região Central de São Paulo (Andrade, 2021, p. 29).

Vale destacar, que a estratégia de luta dos movimentos sociais de moradia na área central de São Paulo, resultou entre os anos de 1990 até 2012, em 38 empreendimentos de habitação de interesse social com quase 4.000 unidades habitacionais, em edifícios que foram reformados, obras novas ou em terrenos que existiam cortiços (Sanches, 2015). Assim, desde 1997 vários movimentos sociais de moradias, se ramificaram e formaram outros movimentos, adotando estratégias de lutas diversificadas e ocupando centenas de edifícios vagos no centro de São Paulo (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 558).

Em 2003, em meio a promessas de que o edifício seria transformado em um conjunto habitacional, houve a desocupação para que a reforma pudesse ser realizada, contudo as obras nunca tiveram início e o prédio ficou vazio mais uma vez. Além do abandono e da falta de manutenção, houve um incêndio em 2004 que contribuiu para a degradação da fachada e dos espaços internos (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 558).

Alguns dos moradores que deixaram a Ocupação 9 de Julho passaram a ocupar o Hotel Cambridge. Em 2016, o MSTC conseguiu, através do PMCMV – Entidades, assinar o contrato para dar início às obras no Hotel Cambridge, hoje transformado em Residencial Cambridge⁷⁴.

Com a aprovação da Lei Municipal nº 16.121/2015, que autorizava o IPREM a receber o edifício em dação em pagamento e a transferi-lo para o Município de São Paulo, houve a expectativa de que o prédio, enfim, fosse utilizado em Programas de habitação popular, educação, saúde, cultura ou direitos humanos. Em 2016, sem nenhum resultado concreto da ação municipal, houve a reocupação do edifício da Avenida Nove de Julho pelo MSTC (Moraes; Carreira; Saule Júnior, 2019, p. 23).

Além disso, as pessoas que ocupavam o Hotel Cambridge foram obrigadas a desocupar o edifício, que precisava estar vazio para a viabilização da reforma pelo Poder Público; dessa forma, parte desses moradores se mudou para a Ocupação 9 de Julho, entre 2017 e 2018 (Andrade, 2021, p. 43).

Com o auxílio da Assessoria Técnica Pearibu e de especialistas da USP, foi elaborado um laudo que atestava a segurança do edifício e iniciou-se um grande processo de limpeza e

⁷⁴ Como visto anteriormente neste Capítulo, a reforma do Hotel Cambridge foi realizada e concluída por meio do PMCMV – Entidades, disponibilizando 121 UHs para a população vulnerabilizada. O dia-a-dia dos moradores é retratado no premiado documentário “Era o Hotel Cambridge”. Dirigido por Eliane Caffé e lançado em 2017, o filme acumula premiações, entre elas o prêmio de melhor longa-metragem internacional e latino-americano do 8º Festival Internacional CineMigrante – Argentina, 2017 e Menção Honrosa no Festival Internacional de Cinema e Fórum de Direitos Humanos (Júri Internacional) – Suíça, 2017.

recuperação do espaço, para que as famílias pudessem ser recebidas, retirando-se imensa quantidade de lixo e entulho. “A transformação na paisagem urbana, arquitetônica e a mudança no fluxo de pessoas realizada ao ocupar são imediatas” (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 561).

Os primeiros espaços instalados foram a cozinha comunitária e o banheiro coletivo, ao mesmo tempo em que os moradores trabalhavam nas reformas de suas unidades habitacionais e a portaria também era construída. Os 14 andares do edifício passaram a abrigar 121 famílias, sendo metade delas proveniente do Hotel Cambridge. Garantidas as instalações de água, eletricidade e esgoto, foram organizadas uma grande sala de reuniões, sala de aula, marcenaria, escritórios e duas grandes cozinhas coletivas. Áreas ao ar livre se transformaram em um campo de futebol, jardim e parque infantil (Sanches; Stevens; Piotto, 2019, p. 562).

Beatriz Moraes de Andrade ilustra bem como é morar na Ocupação 9 de Julho, descrevendo as inúmeras atividades que lá acontecem, os esforços envidados para a recuperação e manutenção do prédio, bem como as normas de organização interna do movimento:

O prédio da Ocupação Nove de Julho é um marco na luta por moradia social no Centro, e um importante ponto cultural da cidade, possuindo uma rede de atividades intensa, que oferece programas sociais inclusivos, abriga uma galeria de arte, horta comunitária, mostra de cinema, além da cozinha da Nove de Julho, famosa pelos almoços de domingo. O MSTC empreendeu esforços para a melhoria do prédio, acondicionando os espaços às necessidades dos moradores, ao cumprimento da normativa vigente e também para cursos de formação em ofícios, promovendo autonomia via economia criativa, empreendedorismo e geração de renda. A organização interna do movimento divide as atividades de manutenção e limpeza por andares, cada morador é responsável pela manutenção do andar onde mora através de mutirões, em que eventualmente participam também colaboradores externos. A estrutura do edifício somente se mantém intacta graças a essa mobilização dos moradores. Todo sistema funciona a base da colaboração e com um pagamento mensal para as manutenções prediais. No terceiro andar, onde se concentram os espaços e atividades coletivas, a cozinha, marcenaria e brechó, os moradores utilizam e trabalham diariamente para demandas internas (Andrade, 2021, p. 45).

A Ocupação 9 de Julho acabou ganhando maior visibilidade por toda a polêmica ocorrida em 2019 envolvendo os movimentos de moradia; nesse mesmo ano, também se transformou num polo de atenção internacional por causa da exposição “MSTC – Moradia como prática de cidadania”, que participou da Bienal de Arquitetura de Chicago. A partir daí, passou a chamar a atenção de mais estudiosos, pesquisadores e ativistas e a receber muito apoio do meio artístico, o que culminou em uma maior abertura da Ocupação à sociedade civil como um todo.

Efetivada a desapropriação e a transferência do imóvel para o IPREM, em dezembro de 2018, a longa batalha judicial foi finalizada e o edifício poderá ser transformado em HIS, assim como ocorreu com o Hotel Cambridge (Andrade, 2021, p. 43). Os moradores da Ocupação 9

de Julho continuam tentando viabilizar a reforma do prédio junto ao Poder Público, que mantém lacrada a entrada do imóvel localizada na Av. 9 de Julho.

O processo de reintegração de posse ajuizado pelo INSS (processo nº 5031227-04.2018.4.03.6100), que tramitou na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo, foi julgado extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, em razão da carência de ação por ausência de interesse de agir e legitimidade supervenientes, conforme sentença proferida em 15/07/2019 e transitada em julgado em 09/10/2019, cujo trecho se destaca:

No caso dos autos, verifico que, no momento do ajuizamento da ação, em 14/12/2018, havia genuíno interesse de agir, consubstanciado em pedido de provimento judicial formulado por parte legítima, proprietária do imóvel ocupado no qual se requeria a reintegração de posse. Entretanto, após esse primeiro momento, ocorreu a alienação desse imóvel a outra instituição – IPREM –, por meio de dação em pagamento, formalizada no dia 27/12/2018 (id 16353068 - Pág. 6).

Diante dessa situação, o IPREM foi intimado por duas vezes para ciência do processado e manifestação quanto ao interesse no prosseguimento da causa, não tendo se manifestado. Por outro lado, o INSS, autor da ação, manifestou-se no sentido de não possuir mais interesse processual, por não ser mais parte legítima para o feito.

Resta caracterizada, pois, a insubsistência do interesse processual na demanda, condição genérica desta via ora manejada para justificar a prestação nela reclamada. Destaco que o interesse de agir corresponde à necessidade e utilidade da via judicial como forma de obter a declaração jurisdicional do direito aplicável ao caso concreto litigioso. Esse interesse de agir deve existir não somente quando da propositura da ação, mas durante todo o transcurso da mesma. O mesmo se diga com relação à legitimação para figurar em qualquer dos polos da demanda, que deve estar presente durante o trâmite do feito processual, para que seja possível o adequado provimento de mérito à parte que a ele faça jus.

Em face do exposto, caracterizada a carência de ação por ausência de interesse de agir e legitimidade supervenientes e JULGO EXTINTO o processo SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil (Brasil, 2019).

Atualmente, a Ocupação 9 de Julho é um grande exemplo de ocupação pacífica e que consegue levar cultura, saúde, educação e alimentação para seus moradores. O espaço tem uma agenda cultural diversificada, abriga exposições, brinquedoteca para as crianças, biblioteca, horta comunitária, grafites e também possui câmeras de vigilância e portaria que funciona 24 horas, para garantir a segurança de todos.

Um de seus projetos com grande impacto social é a Cozinha da Ocupação que, durante a pandemia, ofereceu comida pelo sistema de entrega e distribuiu alimentos aos necessitados. Todos os domingos, é promovido um almoço pela cozinha comunitária, que pode contar com um cozinheiro convidado. O cardápio sempre traz uma opção carnívora e uma vegetariana ou vegana, feitas com ingredientes em sua maioria orgânicos e provenientes de agroecologia. O objetivo é dar maior visibilidade à luta por moradia e criar um ambiente de troca com a cidade.

Na compra de um almoço, que custa entre R\$ 35,00 e R\$ 40,00 atualmente, uma refeição é oferecida a uma pessoa em situação de vulnerabilidade. A Cozinha da Ocupação 9 de Julho ganhou tamanha importância que, neste ano de 2023, participa da 35ª Bienal de São Paulo⁷⁵.

Em visita à Ocupação 9 de Julho, durante o curso “Políticas Públicas Habitacionais: Resultados e Desafios”, realizado em abril de 2023 pelo Insper, houve a oportunidade de conhecer as principais instalações do espaço.

Ao acessar a entrada localizada na Rua Álvaro de Carvalho, nº 427, há uma portaria, em que os visitantes devem se identificar para poder ingressar no local. Ao passar pela portaria, já se avistam a horta comunitária e também o sistema de compostagem e as cisternas, que fornecem adubo e água à horta; há árvores e muito espaço verde. Além disso, o espaço é repleto de artes, desenhos, grafites e frases que fazem referência à luta por moradia.

Figura 12 – Portaria da Ocupação 9 de Julho



Fonte: arquivo pessoal da autora.

⁷⁵ Maiores informações sobre a participação da Cozinha 9 de Julho na 35ª Bienal de São Paulo podem ser encontradas no próprio sítio eletrônico do evento: <https://35.bienal.org.br/participante/cozinha-ocupacao-9-de-julho>.

Figura 13 – Vista exterior da Ocupação 9 de Julho



Fonte: arquivo pessoal da autora.

Figura 14 – Acesso à horta comunitária



Fonte: arquivo pessoal da autora.

Figura 15 – Horta comunitária da Ocupação 9 de Julho



Fonte: arquivo pessoal da autora.

A Ocupação 9 de Julho promove muitas atividades culturais e educativas. Durante a visita, foi observada a existência de diversas instalações disponibilizadas para uso dos moradores, tais como oficina de costura, oficina de marcenaria, brinquedoteca, biblioteca, espaço para eventos, quadra esportiva e também uma loja que vende roupas e artigos do movimento (a arrecadação contribui para a manutenção dos espaços e para a luta pela moradia):

Figura 16 – Oficina de costura na Ocupação 9 de Julho



Fonte: arquivo pessoal da autora.

Figura 17 – Loja na Ocupação 9 de Julho

Fonte: arquivo pessoal da autora.

Foi informado que residem na Ocupação 121 famílias, sendo a maioria dos moradores adultos, na faixa etária de 30 a 40 anos; há cerca de 70 crianças e poucos idosos; também há estrangeiros (imigrantes e refugiados); é permitido ter animais de estimação (gatos, cachorros). Os moradores pagam uma taxa de R\$ 220,00 devido às despesas de manutenção do espaço.

Uma das regras do movimento é que todas as crianças estejam matriculadas e frequentando a escola. Algumas crianças frequentam escolas públicas, mas há também parcerias com escolas particulares. Durante a pandemia, foi instalada dentro da Ocupação uma unidade de saúde para a vacinação dos moradores.

Todos os moradores devem contribuir para a limpeza e manutenção do espaço, evitando descartar lixo no chão ou deteriorar de algum modo as áreas da Ocupação; de fato, foi observado que as áreas se encontravam limpas e conservadas. Foi possibilitada a entrada no edifício, para avaliar as condições das áreas comuns que dão acesso às moradias dos ocupantes, as quais também se encontravam limpas:

Figura 18 – Corredor de acesso às moradias



Fonte: arquivo pessoal da autora.

Figura 19 – Interior da Ocupação 9 de Julho



Fonte: arquivo pessoal da autora.

A Ocupação 9 de Julho é referência quando se fala em movimento de moradia na Região Central de São Paulo e na ocupação de edifícios vazios que não cumprem a função social da propriedade. Um espaço democrático, inclusivo e popular, que abriga e oferece moradia a cerca de 120 famílias em situação de vulnerabilidade. Ocupada inicialmente em 1997, após idas e vindas marcadas por tensões, desocupações e reocupações, tornou-se símbolo da luta pela moradia.

A organização e a abertura paulatina da Ocupação à sociedade civil, estudiosos, pesquisadores, visitantes em geral e Poder Público promove mais transparência e é importantíssima para a construção de um diálogo com a Administração Pública, com maior participação dos movimentos de moradia na formulação de Políticas Públicas habitacionais.

No coração da cidade mais rica e mais populosa do Brasil, a Ocupação 9 de Julho pulsa, persiste e resiste, denunciando a ausência de Políticas Públicas que garantam o direito à moradia à população vulnerabilizada.

3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS E SOLUÇÕES PROPOSTAS PARA HABITAÇÃO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O presente Capítulo tem o difícil objetivo de unir a teoria e a prática, isto é, a partir do exame do arcabouço normativo que forma as Políticas Públicas habitacionais implementadas e em vigência na cidade de São Paulo, juntamente com os dados e informações obtidos no estudo de caso, busca-se identificar os principais problemas e possíveis soluções para que as Políticas Públicas habitacionais possam ser mais efetivas e cumprir a função de prover moradias à população vulnerabilizada.

Alguns dos principais problemas que puderam ser identificados são: o descumprimento da função social da propriedade, possibilitando a existência de inúmeros imóveis vagos e/ou ociosos na Região Central de São Paulo, que poderiam ser desapropriados pelo Poder Público e transformados em HIS; a descontinuidade das Políticas Públicas implementadas, em virtude de trocas de gestão; a inexistência de um sistema de monitoramento, avaliação e fiscalização, a fim de apurar os resultados das Políticas Públicas implementadas e verificar o cumprimento das diretrizes legais.

É oportuno apontar também a necessidade de se efetivar uma gestão mais democrática, com participação popular. Quando se fala em formular e implementar Políticas Públicas para a população de baixa renda, é imprescindível que os destinatários dos Programas habitacionais sejam ouvidos e que suas demandas sejam levadas em consideração.

O Estatuto da Cidade coloca, como diretriz geral da Política urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, Programas e projetos de desenvolvimento urbano⁷⁶. Além disso, dedica um Capítulo inteiro à gestão democrática da cidade, estabelecendo instrumentos para garanti-la, em seus artigos 43 a 45.

O PEH-SP também identifica tal necessidade ao apontar, dentre as estratégias de ação para alcançar seus objetivos, a promoção de uma gestão democrática, com participação dos diversos segmentos da sociedade, tais como movimentos sociais, sindicatos, universidade e entidades registradas (São Paulo, 2011, p. 235-240).

O PDE do Município de São Paulo fortalece essa percepção, ao elencar a gestão democrática entre os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o próprio Plano Diretor Estratégico.

⁷⁶ Art. 2º do Estatuto da Cidade.

Assim, deve ser garantida a participação dos diferentes segmentos da sociedade no planejamento e na gestão da cidade, na realização de investimentos públicos e na implementação e avaliação de planos, Programas e projetos de desenvolvimento urbano⁷⁷.

A participação popular “é a forma de garantir o direito à cidade, um grande desafio ao desenvolvimento das democracias, especialmente no Brasil, em razão da pouca vivência política de práticas participativas por parte da sociedade civil” (Gobatti; Silva Neto, 2021, p. 7).

Durante a realização do presente trabalho, constatou-se a ausência de participação popular, certas vezes obstada pelo próprio Poder Público, como no caso da tramitação do PL que deu origem à Lei Municipal nº 17.577/2021, do Programa “Requalifica Centro”, bem como em relação ao substitutivo apresentado na revisão do PDE do Município de São Paulo, ambos analisados no Capítulo 2.

Políticas Públicas que possibilitem a participação popular, como a modalidade Entidades do PMCMV e do recente PPE⁷⁸ devem ser ampliadas e fortalecidas. Muito embora a modalidade Entidades seja importantíssima no sentido de abrir espaço para a participação popular por meio das denominadas “entidades organizadoras”, não se pode olvidar a enorme dificuldade da população de baixa renda em se organizar de tal modo que esteja apta a gerenciar a construção de um empreendimento habitacional.

Dessa forma, os movimentos de moradia acabam ficando responsáveis por funções usualmente desempenhadas pelas incorporadoras e construtoras, “tendo a exigência de fazê-lo de forma mais eficaz, uma vez que as margens de viabilização são muito reduzidas, dificultando ainda mais todo o processo” (Rossetto Netto; d’Ottaviano, 2019, p. 9).

Portanto, não basta possibilitar, em teoria, a participação da população destinatária; é preciso que o Poder Público crie mecanismos para que essa participação possa ser exercida de fato, destinando maiores recursos orçamentários a essas modalidades e valorizando parcerias entre os movimentos de moradia e assessorias técnicas.

São medidas que podem promover maior participação popular, agregando democratização às Políticas Públicas habitacionais: a consulta popular que possibilite a participação social por meios acessíveis, tais como sites, aplicativos de celular, divulgação em jornais; a aproximação dos gestores públicos com a população, através de “visitas a locais

⁷⁷ Art. 5º, VII e §7º da Lei Municipal nº 16.050/2014. Entretanto, o art. 294, IV, do PDE atribui ao Plano Municipal de Habitação (que, como visto, permanece sem aprovação) a definição de mecanismos de gestão democrática e controle social na formulação e implementação da Política e da produção habitacional de interesse social no Município de São Paulo.

⁷⁸ O próprio PPE foi construído com atenção aos pleitos dos movimentos de moradia.

menos favorecidos, audiências públicas, formação de Conselhos Municipais” (Talarico; Lombardi, 2022, p. 17). Ainda sobre como incentivar uma maior participação popular, Pedro Marin e Andreliissa Ruiz destacam que:

Não existe, sublinhe-se, uma receita para a participação comunitária, no entanto é possível afirmar: ninguém melhor do que uma comunidade ribeirinha, por exemplo, para saber o que de fato faz diferença para quem vive em beiras de rios; ninguém melhor do que um jovem da periferia de uma grande cidade para saber qual política pública atende seus anseios e os de seus pares; ou seja, quem vive as adversidades e dinâmicas locais são os melhores consultores para qualquer projeto local. Essa é a riqueza da participação comunitária: abrir espaços para as diferentes vozes, descentralizar planejamentos e decisões e, sobretudo, estabelecer uma governança territorial, na qual cada um tem o seu papel e os cidadãos podem realmente se reconhecer como sujeitos políticos da sua cidade (2023, p. 97).

Ao abrir as portas para a população e para os movimentos de moradia, o Poder Público possibilita a construção de soluções em conjunto, que atendam essas pessoas de forma mais eficaz, evitando-se, por exemplo, o abandono das unidades habitacionais entregues, como costuma ocorrer quando grandes conjuntos residenciais são erguidos nas regiões periféricas da cidade, sem qualquer infraestrutura próxima, muitas vezes deslocando populações que possuem vínculo com outras regiões da cidade.

Ademais, o Poder Público deve se atentar a promover uma adequada articulação entre as Políticas Públicas das três esferas de governo, sob pena de que a falta de integração resulte na formulação desarticulada de Programas habitacionais similares, mas com condições e regras próprias, incapazes de abranger todo o espectro das necessidades habitacionais, deixando importantes lacunas no atendimento, como bem observado no PEH-SP (São Paulo, 2011, p. 9).

Ao menos desde a criação do SNHIS, por meio da Lei nº 11.124/2005, percebe-se a intenção do Poder Público de centralizar os Programas destinados a HIS, a fim de aprimorar a articulação das Políticas Públicas habitacionais nos âmbitos nacional, estadual e municipal; entretanto, durante o presente trabalho, não foi perceptível a ocorrência de tal articulação.

Nesse contexto, a única ocasião em que se pôde verificar uma verdadeira articulação entre Programas habitacionais de diferentes esferas de governo foi na parceria entre o Programa “Casa Paulista” do Estado de São Paulo e o PMCMV do Governo Federal, que possibilitou a provisão de unidades habitacionais mesmo com poucos recursos orçamentários advindos do governo estadual.

A parceria, que somou subsídios federais do PMCMV e estaduais do Programa “Casa Paulista”, possibilitou escalar a construção dessas unidades a um custo muito menor para os

cofres estaduais, configurando-se numa oportunidade de alcançar resultados que não seriam possíveis sem essa articulação (Bergues, 2017, p. 140).

Uma efetiva articulação entre as três esferas de governo possibilitaria somar recursos dos entes federativos e de seus respectivos Programas habitacionais, promovendo uma cooperação entre tais Programas, a fim de entregar melhores resultados à população de baixa renda, o que tornaria as Políticas Públicas mais eficazes.

As especificidades do território também devem ser observadas. Cada território apresenta suas particularidades e, quando se analisa a Região Central de São Paulo, não é diferente: trata-se de uma área que possui excelente localização e oferta de infraestrutura e serviços públicos, mas na qual, via de regra, não se encontram terrenos disponíveis para a construção de novas moradias e o preço do solo é muito caro. Por outro lado, existem muitos imóveis vagos e/ou ociosos, o que, em tese, favorece uma Política que busque a readequação e requalificação desses imóveis, para atendimento habitacional permanente ou temporário.

Em geral, empreendimentos que atendam à população vulnerabilizada e que se situem em áreas bem localizadas, como a Região Central de São Paulo, dependem da doação de terrenos ou edifícios públicos. Iniciativas do Poder Público buscando a desapropriação desses imóveis e sua disponibilização para Programas habitacionais são bem-vindas, embora ainda esbarrem nos longos prazos necessários à desapropriação (Lima, 2019, p. 437-438).

Nesse contexto, é um equívoco comum acreditar que os custos para se construir HIS na Região Central sejam superiores aos valores necessários para disponibilizar tais moradias nas regiões periféricas do Município de São Paulo.

Estudo realizado pela Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo, em 2008, estimou que o custo para construir unidades de HIS para cem mil famílias na Região Central de São Paulo seria de R\$ 3 bilhões, enquanto que na periferia esse valor aumentaria para aproximadamente R\$ 11 bilhões, em razão da necessidade de se investir em transporte e educação. Esse estudo foi utilizado para justificar economicamente a opção pela construção de HIS na Região Central da cidade, sem mencionar o inegável ganho no que diz respeito à qualidade de vida da população: menos horas gastas no trânsito e acesso a uma maior rede de infraestrutura, com equipamentos culturais e esportivos (Palladini, 2018, p. 51-52).

A questão orçamentária, aliás, não deve ser desprezada: para que as Políticas Públicas habitacionais sejam colocadas em prática, certamente há necessidade de recursos. “É óbvio que não se poderá obrigar o Poder Público a executar uma determinada política pública sem que o ente político disponha de recursos financeiros para tanto” (Ismail, 2014, p. 202).

Entretanto, é preciso cautela para que não se alegue, a todo momento, a falta de recursos orçamentários, a fim de justificar uma verdadeira omissão do Poder Público na implementação de Políticas Públicas habitacionais. A questão orçamentária, no Brasil, acaba servindo como uma espécie de “carta coringa”, que pode ser utilizada indistintamente e aceita sem maiores questionamentos, especialmente quando se fala na efetivação de direitos sociais, que exigem uma prestação positiva do Estado.

Durante a presente pesquisa, verificou-se que o Poder Público (especialmente as esferas federal e municipal) vem disponibilizando recursos para os Programas habitacionais, entretanto a maior parte desses valores não é destinada às faixas de renda mais baixas.

O PMCMV, por exemplo, entre 07/2009 e 07/2018 destinou 62,44% de seus recursos à faixa 2 do Programa; 20,44% à “Faixa 1” e apenas 0,51% à modalidade Entidades (Rossetto Netto; d’Ottaviano, 2019, p. 4).

Os Programas da “Casa Paulista”, apesar de possuírem um orçamento menor, de cerca de R\$ 500.000.000,00 anuais em média, também falham ao destinar esses recursos à população vulnerabilizada, pois priorizam PPPs, voltadas à provisão de HIS 2 e HMP e ao oferecimento de cartas de crédito imobiliário, destinadas à população que consegue ter acesso ao mercado formal de habitação⁷⁹.

O PPE, por sua vez, possui um orçamento vultoso, da ordem de bilhões de Reais⁸⁰, porém, por se tratar de um Programa muito recente, ainda não é possível saber se a maior parte desses valores serão destinados à população vulnerabilizada e à produção de HIS 1.

Não basta, portanto, haver disponibilidade orçamentária; é preciso que tais recursos sejam aplicados em Programas que beneficiem a população de baixa renda, sob pena de não se obter êxito em reduzir o déficit habitacional, que é composto majoritariamente por essa camada da população⁸¹. Nabil Bonduki, em 2008, já apontava tal equívoco e alertava para a necessidade premente de se atender as faixas de renda mais baixas:

A permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo (2008, p. 82).

⁷⁹ A esse respeito, vide a análise específica do Programa no Capítulo 2, Subitem 2.1.2.

⁸⁰ A esse respeito, vide a análise específica do Programa no Capítulo 2, Subitem 2.1.3.

⁸¹ Segundo pesquisa da Fundação João Pinheiro, em 2019, o déficit habitacional era composto da seguinte forma, de acordo com as faixas de renda dos domicílios: 42% correspondentes a renda de até 1 salário mínimo; 33% correspondentes a renda de 1 até 2 salários mínimos; 14% referentes a renda de 2 até 3 salários mínimos; 12% referentes a renda acima de 3 salários mínimos (2020, p. 141).

De se ressaltar que, no período por ele examinado, a conjuntura econômica, política e financeira era extremamente favorável, mas não suficiente para, por si só, garantir o sucesso das Políticas Públicas:

Desde o início dos anos 80, nunca as perspectivas foram tão boas para o enfrentamento em larga escala do problema habitacional, inclusive para a baixa renda. No entanto, se não forem tomadas as medidas necessárias no âmbito do planejamento habitacional, da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, o crédito farto poderá gerar um boom imobiliário, mas, novamente, os setores de baixa renda poderão ficar de fora, reproduzindo-se o tradicional processo de exclusão territorial (Bonduki, 2008, p. 104).

Apesar disso, 15 anos depois, o problema da falta de moradia continua a afligir a população brasileira; os caminhos e soluções apontados por pesquisadores não são colocados em prática. Débora Sanches, ao analisar a produção governamental de HIS na Região Central de São Paulo, também destaca a importância de o Poder Público dar mais atenção à população de baixa renda na formulação e implementação das Políticas Públicas habitacionais, que não devem ser subordinadas aos ditames do mercado e aos interesses da iniciativa privada:

Ainda assim, é notável que a alternância entre gestões progressistas e outras mais alinhadas aos ditames do “livre mercado” e às práticas do urbanismo neoliberal tem causado a constante desaceleração de ações diretas de provisão da moradia, em favor de projetos e programas mais favoráveis à iniciativa privada. Enquanto isso, no âmbito estadual, onde a continuidade administrativa tem sido muito maior, a opção pelo favorecimento aos agentes privados é ainda mais nítida. Assim, é possível afirmar que, mesmo admitindo-se que o Poder Público tem demonstrado sensibilidade para a necessidade de produzir moradias – e atender a uma população de baixo poder aquisitivo nesta região – as prioridades no momento da tomada de decisões e da ação efetiva demonstram ser completamente alheias às necessidades mais prementes da população real ali residente (2018, p. 10.373).

Não se pretende, aqui, defender que outras faixas de renda não tenham subsídios ou Políticas Públicas que lhes beneficiem, mas sim que os recursos públicos sejam destinados majoritariamente e com prioridade às faixas de renda mais baixas, que possuem maiores dificuldades para acessar o direito à moradia.

A atuação do Poder Público, em um Estado Democrático e Social de Direito, deve ser no sentido de possibilitar, por meio de suas Políticas Públicas, que pessoas que não possuem condições de acessar um direito fundamental por meio do mercado formal da iniciativa privada possam ter garantido tal direito; no caso, a moradia.

A realidade social de hoje demanda do Estado uma enorme gama de atividades para a garantia da cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais, daí a afirmação de que o Estado é Democrático e Social de Direito, significando que o Estado deve realizar políticas ou programas de ação, para atingir determinados objetivos sociais. (Smanio, 2013, p. 6).

A seguir, serão analisados com maiores detalhes os principais problemas identificados nas Políticas Públicas habitacionais implementadas e examinadas no presente trabalho: o descumprimento da função social da propriedade, a descontinuidade das Políticas Públicas e a ausência de monitoramento, avaliação e fiscalização.

3.1 Descumprimento da função social da propriedade

A Constituição Federal determina, em seu art. 5º, XXIII, que a propriedade deverá atender à sua função social; ainda, no art. 182, §2º, que trata da Política urbana, está expresso que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Previstos na Constituição Federal, os instrumentos que sancionam o proprietário do imóvel não cumpridor de sua função social com o PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, colocam o princípio da função social da propriedade urbana como condição para o uso do bem, obrigando o proprietário a “dar ao imóvel destino compatível com a justiça social” (Pires, 2005, p. 135).

Os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade previstos na Constituição Federal demoraram 13 anos para que fossem regulamentados pelo Estatuto da Cidade; após isso, foram necessários mais 10 anos, aproximadamente, para que se tornassem aplicáveis pelo Município de São Paulo, a partir da edição da Lei Municipal nº 15.234/2010.

Após a promulgação da mencionada Lei, passaram-se mais 4 anos até que a Prefeitura de São Paulo utilizasse pela primeira vez tais instrumentos, em 11/2014, dando início às notificações dos imóveis identificados como não cumpridores da função social da propriedade urbana. Débora Sanches destaca esse momento:

Além disso, na gestão do prefeito Fernando Haddad (2012-2016) foram aplicados, pela primeira vez, os instrumentos de indução da ocupação através da notificação de imóveis para Parcelamento, Edificação ou Ocupação Compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo (2018, p. 10.368).

Assim, transcorreram ao menos 26 anos desde a previsão inicial dos instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade, na Constituição Federal, até que estes

passassem a ser utilizados pelo Município de São Paulo, o que revela uma morosidade gigantesca do Poder Público (mais que isso, uma verdadeira ausência de vontade política) em regulamentar e aplicar essas importantes ferramentas, que têm o potencial de contribuir enormemente para a questão habitacional na Região Central da cidade de São Paulo.

O PDE do Município de São Paulo, em seu art. 5º, I, elenca expressamente a função social da propriedade urbana como um dos princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbana. Ademais, de acordo com o §2º do art. 5º, a função social da propriedade urbana é elemento constitutivo da propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos na legislação.

O art. 90 do PDE, que trata dos instrumentos indutores da função social da propriedade, estabelece que o Poder Público poderá exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação dos seguintes instrumentos: PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; desapropriação por hasta pública.

A depender do caso concreto, também poderão ser utilizados: chamamentos públicos para consórcio imobiliário com a finalidade de implantação de HIS; desapropriação amigável; regularização fundiária urbana.

A grande novidade incluída na revisão do PDE, materializada na Lei Municipal nº 17.975/2023, é a desapropriação por hasta pública; entretanto, fica a dúvida se tal instrumento poderá resultar na provisão de HIS, pois se trata de promover o leilão do imóvel, que será transferido a quem o arrematar, não havendo, no PDE, a obrigatoriedade de que o imóvel seja destinado à habitação social.

Alternativas interessantes e ainda pouco exploradas são o consórcio imobiliário e a arrecadação de bens abandonados, previstas, respectivamente, nos artigos 102 e 108 a 110, do PDE de 2014.

A primeira possibilita ao Poder Público facultar a realização de consórcios, viabilizando financeiramente o aproveitamento do imóvel. Nessa modalidade, o proprietário que transferir seu imóvel à Prefeitura recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, correspondentes ao valor do imóvel antes da execução das obras.

A segunda prevê que o imóvel que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que não esteja na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago e, após 3 anos, ser incorporado à propriedade do Município⁸².

⁸² Para caracterização da situação de abandono, o art. 208, §1º, menciona as seguintes hipóteses: imóvel vago, sem utilização e sem responsável pela sua manutenção, integridade, limpeza e segurança; o proprietário não tem mais

São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 500 m², com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero); são considerados subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500 m² que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido para a respectiva zona de uso ou em legislação específica; são considerados não utilizados os imóveis com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido para a respectiva zona ou em legislação específica e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de 1 ano ininterrupto, conforme disposto nos artigos 92 a 95 do PDE⁸³.

A revisão do PDE trouxe a obrigatoriedade para o Poder Público de notificar, no prazo máximo de 4 anos, todos os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Estruturação Metropolitana e da Macroárea de Qualificação da Urbanização⁸⁴, porém resta saber se tal prazo será cumprido, já que não há sanção em caso de descumprimento.

Os artigos 96 e 97 do PDE trazem o procedimento para aplicação do PEUC, ao qual estão sujeitos os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. Os proprietários de imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados possuem prazo de 1 ano após a notificação da Prefeitura para apresentar projeto de parcelamento ou edificação, conforme o caso; o início de execução do projeto deverá ocorrer no prazo máximo de 2 anos, a contar da expedição do respectivo alvará de execução; a conclusão do parcelamento ou da edificação do imóvel deverá ocorrer no prazo de 5 anos após o início das obras⁸⁵. Já os proprietários de imóveis não utilizados possuem prazo de 1 ano para ocupá-los, a contar do recebimento da notificação.

Caso os proprietários não cumpram as obrigações determinadas no PEUC, serão aplicadas alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 anos consecutivos, até atingir a alíquota máxima de 15%, conforme disposto no art. 98 do PDE.

Por fim, o art. 99 do PDE estabelece que, após 5 anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que os proprietários tenham cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso, a Prefeitura poderá proceder à desapropriação do respectivo imóvel, com pagamento de indenização em títulos da dívida pública.

a intenção de conservá-lo em seu patrimônio; o imóvel não se encontra na posse de outrem; o proprietário está inadimplente com o pagamento dos tributos municipais incidentes sobre a propriedade do imóvel.

⁸³ Há exceções previstas no art. 94 do PDE e que deverão ser regulamentadas.

⁸⁴ Tal determinação se encontra no art. 95, §4º do PDE. Há que se destacar que a Região Central de São Paulo faz parte das áreas referidas, conforme se verifica do Mapa 2 – Macroáreas, que pode ser visualizado no link de acesso constante no art. 383 do próprio PDE.

⁸⁵ No caso de empreendimentos de grande porte, o prazo é de 5 anos para a conclusão da primeira etapa das obras.

No Município de São Paulo, os instrumentos disponíveis para induzir o cumprimento da função social da propriedade vêm sendo utilizados de forma tímida pelo Poder Público. Passados 9 anos do início das notificações, não houve um imóvel sequer que tenha sido desapropriado em decorrência do PEUC; ainda, 70% dos imóveis notificados não atenderam a exigência de adequação da propriedade (Barbour, 2023).

Até fevereiro de 2018, haviam sido notificados 1.384 imóveis para cumprimento da função social da propriedade, sendo 958 localizados nos Distritos centrais da cidade. Considerando tão somente os imóveis não edificadas e subutilizadas, tem-se quase 500.000 m² de terrenos que poderiam ser utilizados para produção imobiliária. Foram notificados 645 imóveis não utilizados localizados nos Distritos centrais, sendo que apenas 91 cumpriram a obrigação com a ocupação efetiva (Costa; Santoro, 2019, p. 71-74), conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 20 – Situação dos imóveis não utilizados na Região Central de São Paulo

Figura 4 - Situação dos imóveis notificados não utilizados nos distritos centrais de São Paulo - 2018



1 – O prazo pode ser estendido para associações sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, ocorrência de obra de grande porte ou inviabilidade na ocupação do imóvel.

2 – O prazo pode ser suspenso para cumprimento das obrigações devido a impossibilidades jurídicas.

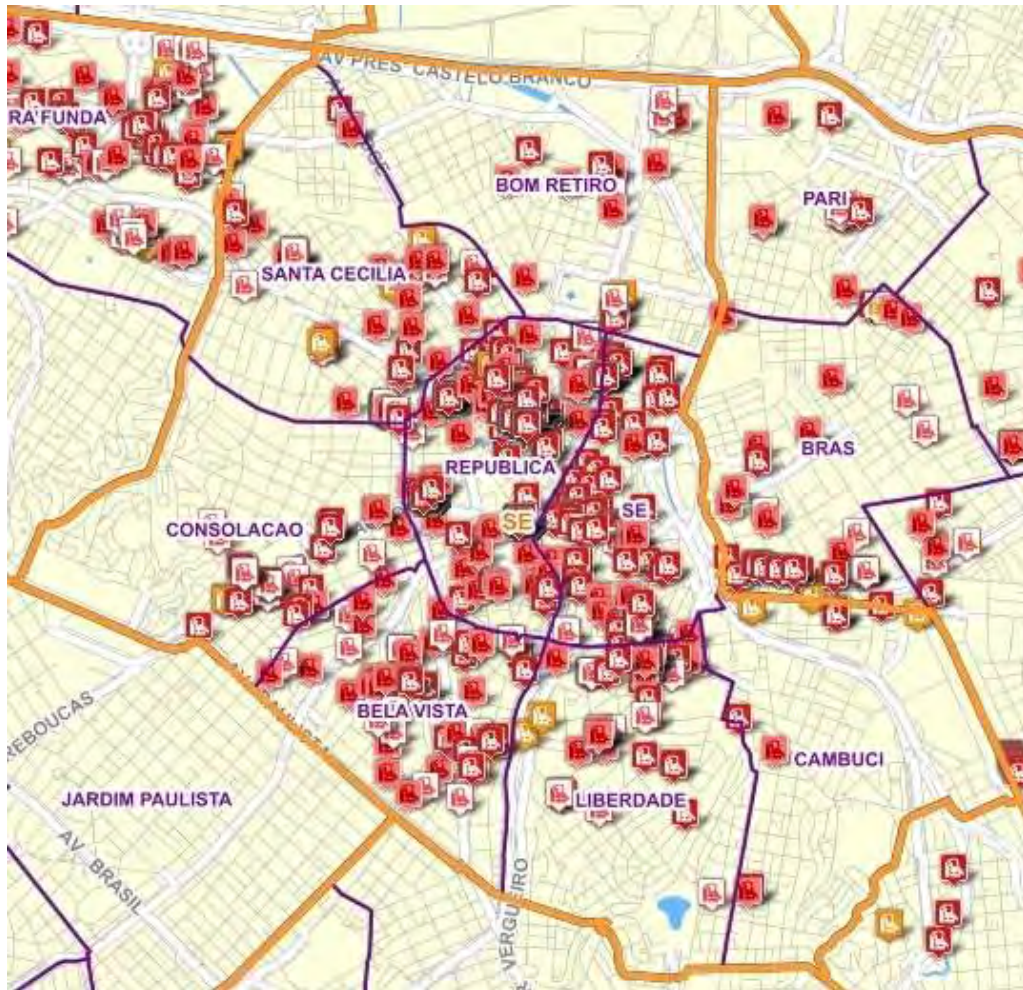
Fonte: CEPEUC, 2018. Elaboração dos autores.

Fonte: Costa; Santoro, 2019, p. 74.

Ao acessar a ferramenta GeoSampa⁸⁶, disponibilizada pela Prefeitura de São Paulo, visualiza-se facilmente a grande quantidade de imóveis notificados na Região Central do Município:

⁸⁶ Trata-se de um mapa, cujo conteúdo é constantemente atualizado, que reúne dados georreferenciados sobre a cidade de São Paulo, tais como equipamentos urbanos, dados sobre a população, terminais de ônibus etc., disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.

Figura 21 – Imóveis notificados na Região Central de São Paulo



Fonte: elaborado pela autora, por meio do GeoSampa.

Segundo relatório anual de 2022, elaborado pela Prefeitura de São Paulo, entre os anos de 2014 e 2020, foram cadastrados 2.827 imóveis, considerados passíveis da aplicação do PEUC, sendo que desse total apenas 1.746 foram efetivamente notificados (2023, p. 9). Nos anos de 2020 e 2021 não houve notificações.

Pesquisa realizada por Ana Gabriela Akaishi informa que, no período de 2014 a 2020, foram notificados 666 imóveis para PEUC, na região da Operação Urbana Centro (OUC)⁸⁷, sendo que 84% são edificações vazias ou abandonadas, em 82 edifícios diferentes e 16% são terrenos sem nenhuma edificação, ou com área construída abaixo do mínimo definido para a região. Considerando apenas os edifícios e terrenos ociosos, 28% correspondem a antigos prédios de escritórios e 23% a estacionamentos térreos (2022, p. 43-44).

⁸⁷ A Região denominada como “Operação Urbana Centro” corresponde, basicamente, os Distritos da Sé e da República, além de uma parte do Distrito do Brás.

O descumprimento da função social da propriedade certamente se trata do maior problema identificado durante todo o trabalho, provavelmente em razão do recorte territorial da pesquisa, que é a Região Central de São Paulo.

No Capítulo anterior, ficaram claras as consequências da ausência de Políticas Públicas habitacionais para a população vulnerabilizada durante o período de urbanização do país; ademais, evidenciou-se o grande número de imóveis não ocupados no Município de São Paulo, chegando a quase 600 mil unidades, o que corresponde a aproximadamente 13,5% do total de domicílios particulares da cidade, conforme dados do Censo 2022 (IBGE, 2023a).

Vale lembrar que a pesquisa censitária não revela o cenário amplo da vacância total de imóveis na Região Central de São Paulo, que possui particularidades as quais não são capturadas pelos dados do Censo, a exemplo dos imóveis comerciais, cuja taxa de vacância, em 2004, chegava a atingir 20% (Akaishi, 2022, p. 35).

Prosseguindo, o item que trata das ocupações na Região Central de São Paulo, em especial, jogou luz sobre os movimentos sociais que lutam por moradia, trazendo, como estudo de caso referencial, a Ocupação 9 de Julho. Importante lembrar que a ocupação de imóveis ociosos é uma estratégia dos movimentos, com o objetivo de chamar a atenção para a necessidade de Políticas Públicas:

Muitos imóveis não utilizados da região central de São Paulo foram ocupados por movimentos de moradia como uma forma de acesso à moradia permanente ou temporária, como estratégia de luta para chamar atenção para os imóveis ociosos e a necessidade de políticas públicas para reverter o quadro (Costa; Santoro, 2019, p. 68).

O problema habitacional e a questão dos imóveis ocupados ganharam novos contornos em 2020, com a pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus. Em meio à emergência sanitária devido à alta disseminação da doença, com elevado número de óbitos e internações, chegando às vias de colapsar o sistema de saúde, uma das principais orientações dos profissionais de saúde para evitar o contágio foi a Política do “fique em casa”.

Entretanto, como deveriam proceder as pessoas que se encontravam em situação de rua, ou aquelas que ocupavam imóveis, podendo, a qualquer momento, serem alvos de uma ação de reintegração de posse, ou mesmo as inúmeras famílias que, impossibilitadas de continuar a pagar aluguel devido à grave crise financeira que se seguiu, viram-se em vias de serem despejadas? Isso sem mencionar o grande número de pessoas que residem em habitações precárias, ou que vivem em coabitação familiar. Enfim, em que situação ficam aqueles que não possuem uma casa para ali se resguardar?

Tamanha a gravidade da questão, que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, em 03/06/2021, foi proferida decisão monocrática, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que deferiu parcialmente a medida cautelar pleiteada, para:

- i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);
- ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e
- iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório (Brasil, 2021a).

Referida decisão foi sendo prorrogada sucessivamente, durante o período pandêmico, até que, em sessão de julgamento realizada em 02/11/2022, o Plenário do STF, por maioria de votos, referendou a tutela incidental parcialmente deferida e, devido ao arrefecimento da pandemia, determinou a adoção de um regime de transição quanto às ocupações coletivas, visando à retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão da tutela anteriormente concedida, nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. REFERENDO DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.

(...)

4. Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a

desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada (Brasil, 2022a).

Autorizada, assim, a retomada dos processos de reintegração de posse em ocupações coletivas, que deverão passar pela Comissão de Conflitos Fundiários dos respectivos Tribunais, a fim de que essa retomada ocorra de maneira gradual e escalonada.

Não obstante a Região Central de São Paulo permaneça com inúmeros imóveis vagos e/ou ociosos, os instrumentos previstos para que o Poder Público exija, dos proprietários desses imóveis, a sua readequação, pouco ou nada são utilizados, não gerando resultados concretos na questão habitacional.

Os instrumentos para dar cumprimento à função social da propriedade existem e estão disponíveis à Administração Pública, contudo seria demasiado simplista afirmar que “basta utilizá-los” para que o problema seja resolvido.

Dentre os imóveis já notificados, apesar da estratégia adotada pelo Poder Público de aplicar o PEUC sobre áreas de interesse público, especialmente áreas centrais e ZEIS, até o momento, os poucos imóveis que foram readequados para cumprir a sua função social acabaram por atender a outros usos, que não o da HIS (Costa; Santoro, 2019, p. 75).

Tal constatação também emerge no trabalho de Ana Gabriela Akaishi: “os imóveis ociosos cumpridores da obrigação do PEUC e que tiveram suas notificações canceladas, foram destinados a usos para além de novas construções residenciais” (2022, p. 255).

De 811 imóveis notificados na área da OUC, até 06/2021, 119 cumpriram a obrigação de atender à função social da propriedade, contudo nenhum deles foi convertido em HIS; 8 deles foram transformados em novos empreendimentos residenciais, mas que não atingem a população de baixa renda (Akaishi, 2022, p. 257-263)⁸⁸.

⁸⁸ Alguns desses imóveis se localizam em ZEIS-3 e ZEIS-5, áreas em que, obrigatoriamente, deve ser reservada uma porcentagem das unidades de empreendimentos para HIS, contudo não há qualquer controle a respeito do cumprimento de tal obrigação, conforme será analisado no item que trata do monitoramento e fiscalização, mais adiante.

Isso acontece porque, ao readequar o imóvel e dar-lhe uma função social, o proprietário não está obrigado a transformá-lo em HIS; a função social da propriedade se caracteriza pela ocupação, construção e utilização do imóvel, não havendo vinculação à provisão de HIS.

Para que esses imóveis ociosos se traduzam em HIS, é necessário haver planejamento e articulação por parte do Poder Público, aplicando-se, por exemplo, o PEUC e a ZEIS em conjunto, para maximizar seus efeitos; promovendo a articulação entre setores da própria gestão municipal, para que haja continuidade na interlocução com os proprietários dos imóveis notificados, apresentando alternativas e possibilidades de negociação, para que a destinação do imóvel seja direcionada à produção de HIS (Akaishi, 2022, p. 269).

Logo, não é suficiente aplicar o PEUC ou os instrumentos disponíveis indiscriminadamente; é preciso que haja um planejamento sério, criterioso e articulado dos instrumentos existentes e entre os setores da Administração Pública. Para que isso ocorra, o gestor público municipal é figura central e essencial nesse processo e deve se cercar de corpo técnico e científico especializado.

Uma vez que tais instrumentos devem ser regulamentos no Plano Diretor⁸⁹, cabe ao Município o papel de dar concreção ao princípio da função social da propriedade urbana (PIRES, 2005, p. 153); para além disso, Estado e sociedade têm o compromisso de “fazer valer o princípio da função social da propriedade urbana, como um dos meios de cumprir os objetivos estampados no artigo 3º da Constituição Federal” (Pires, 2005, p. 184).

O fato de que a função social da propriedade tenha ganhado relevância no ordenamento jurídico é um avanço, porém é necessário que os instrumentos colocados à disposição da Administração Pública sejam adequadamente utilizados, para que resultados possam ser alcançados, cabendo ao Estado e à sociedade ações práticas para que este princípio seja levado a sério (Santos, 2008, p. 79).

O Estado precisa assumir papel ativo na intermediação dos processos de transformação urbana no caminho da democratização da cidade e pelo interesse coletivo, buscando estruturação e articulação institucional que intervenham no território, e com seus agentes, de forma mais enraizada e buscando o interesse coletivo e público (Akaishi, 2022, p. 297).

Nesse diapasão, Fernando Guilherme Bruno Filho e Rosana Denaldi enfatizam que a aplicação da PEUC não pode ser considerada como uma faculdade dos Municípios, mas sim como um poder-dever, ou seja, que deve obrigatoriamente ser exercido quando presentes as

⁸⁹ Conforme previsão expressa do art. 5º do Estatuto da Cidade.

condições objetivas, “em especial se relacionado à concretização dos direitos fundamentais” (2009, p. 39).

Outro problema a ser enfrentado é como efetuar a desapropriação do imóvel com pagamento mediante títulos da dívida pública, uma vez que, por necessidade de ajustes fiscais, os Municípios estão proibidos de emitir tais títulos. De fato, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu art. 11, determina que, até 31/12/2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderiam emitir títulos da dívida pública necessários ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações; posteriormente, foi promulgada a Lei Complementar nº 148/2014, que proibiu expressamente a emissão de títulos da dívida pública pelos Estados, Distrito Federal e Municípios⁹⁰.

Uma solução possível para tal questão, também apontada por Ana Gabriela Akaishi (2022, p. 279) e que parece realmente viável, seria aplicar o instituto da dação em pagamento, possibilitado pela Lei Municipal nº 13.259/2001, uma vez que, após esgotados os prazos para readequação dos imóveis notificados, é aplicado o IPTU progressivo no tempo, o que faz com que esses imóveis ociosos passem a acumular elevada dívida tributária.

A arrecadação de bens abandonados, prevista nos artigos 108 e seguintes do PDE, também é uma alternativa que poderia ser mais explorada pelo Poder Público e que possibilitaria, em tese, a transferência dos imóveis abandonados ao Município após um prazo menor, de 3 anos.

O consórcio imobiliário, outrossim, chama a atenção como instrumento apto a possibilitar o aproveitamento de imóveis ociosos e sua adequação visando à provisão de unidades habitacionais, nos termos do art. 102 do PDE; portanto, é uma ferramenta que poderia de fato resultar em HIS que atendam a população de baixa renda.

Além de todos os empecilhos já citados, a ausência de bancos de dados para que se possa quantificar o número de imóveis ociosos na Região Central de São Paulo é outra questão que prejudica o planejamento e formulação de Políticas Públicas. As pesquisas existentes e o número de imóveis notificados permitem vislumbrar apenas uma pequena porção do universo real de imóveis que se encontram nessa situação.

A ausência de bases para estimar precisamente esse universo é real: não há bases consistentes que compreendam o território da cidade e possibilitem que se responda à pergunta sobre o número de imóveis vazios de São Paulo ou do centro, questão essa

⁹⁰ A proibição veio em decorrência da regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sob a alegação de que a emissão de títulos da dívida pública, por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, ocorreu de forma excessiva e desorganizada, causando o descontrole de seus orçamentos fiscais.

recorrentemente colocada, além de cara para possibilitar o planejamento de políticas públicas territoriais consistentes (Akaishi, 2022, p. 55).

A existência de um alto número de imóveis vagos e/ou ociosos, que não cumprem sua função social, em uma área estruturada e bem localizada, ao mesmo tempo em que inúmeras pessoas de baixa renda não conseguem ter acesso a uma moradia, é uma contradição que precisa ser solucionada. É verdade que a questão é complexa e que há muitos obstáculos a serem superados, mas se o Poder Público não der o primeiro passo, assumindo uma postura ativa e notificando os imóveis ociosos, todas as demais discussões ficam prejudicadas. A aplicação dos instrumentos para induzir o cumprimento da função social da propriedade urbana não é mera faculdade, mas um dever do Poder Público, na busca por uma cidade mais justa e inclusiva.

3.2 Descontinuidade das Políticas Públicas

Um dos grandes desafios no campo das Políticas Públicas é a sua continuidade por diferentes gestões. Muitas vezes, determinado Programa fica marcado e identificado à gestão que o criou e, independentemente de seus resultados, estará fadado à extinção ou à total reformulação pelos sucessores, que desejam implementar e ser reconhecidos por seus próprios Programas, não pela manutenção de um Programa criado por um adversário político, ou por um partido de oposição.

O problema não é novo no Brasil: logo no início da evolução legislativa acerca das Políticas Públicas habitacionais do país, realizada no Capítulo 1, observa-se que, com a tomada de poder pelos militares, em 1964, ocorre a extinção da FCP, que havia sido criada em 1946 e foi o primeiro órgão nacional que tinha por objetivo a provisão de moradias à população de baixa renda.

Ao fim da ditadura militar, em 1985, há a extinção do BNH, órgão que havia se tornado um dos símbolos do período ditatorial e que também foi responsável pela Política Pública habitacional da época, desempenhando importante papel. Ambas as situações ilustram bem a intenção dos novos regimes de romper qualquer ligação com aqueles que estavam sendo substituídos:

Após a chegada do governo militar em 1964, ao poder, a Fundação da Casa Popular passou a ser considerada pelas autoridades como uma instituição irrecuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime. E 22 anos depois, com a redemocratização do país, as novas autoridades utilizariam alguns argumentos similares para justificar a extinção do Banco Nacional da Habitação (Azevedo, 1988, p. 109).

A extinção do BNH, em especial, ocorreu de maneira abrupta e foi motivo de surpresa para diversas entidades, que estavam envolvidas no processo de sua reestruturação e reformulação, que contava com a promoção de debates, seminários e formulação de propostas envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários (Azevedo, 1988, p. 116-117).

Também foi possível verificar que o início do período de redemocratização foi marcado pela ausência de uma Política nacional de habitação, obrigando Estados e Municípios a buscar soluções locais, o que contribuiu para que as necessidades habitacionais se agravassem e ocorresse o aumento de favelas e habitações precárias.

Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema (Bonduki, 2008, p. 75-76).

De certa forma, é até compreensível que o novo regime democrático que se instaurou desejasse se desvincular de qualquer órgão que remetesse à ditadura militar, período que ficou marcado por gravíssimas violações de direitos humanos; contudo, não é necessário fazer maiores elucubrações para se constatar que a descontinuidade das Políticas Públicas é recorrente no Brasil, seja na esfera nacional, estadual ou municipal.

No Capítulo 2, que trata dos Programas habitacionais implementados no Município de São Paulo, há vários momentos em que é perceptível a descontinuidade das Políticas Públicas implementadas.

A década de 1980, por exemplo, foi marcada por uma gestão municipal mais progressista e que teve bons resultados na produção de HIS na Região Central de São Paulo, por meio de mutirões com recursos públicos em regime de autogestão, contudo as gestões que se seguiram não deram continuidade ao Programa.

Entre os anos de 2001 e 2008, o Município de São Paulo reabilitou alguns edifícios no Centro Histórico da cidade, por meio do PAR, com o objetivo de atender a população de baixa renda, entretanto o Programa não permaneceu após 2008.

Em 2002, foi criado o Programa “Ação Centro”, também voltado à Região Central do Município de São Paulo, que tinha por escopo a recuperação do espaço urbano e a provisão de HIS à população vulnerabilizada por meio da ocupação dos edifícios ociosos, mas o Programa não continuou na gestão seguinte, que optou por priorizar outra região da cidade.

Entre os três Programas habitacionais estudados com maiores detalhes no Capítulo 2⁹¹, o PMCMV foi o que esteve mais próximo de se consolidar como uma verdadeira Política Pública habitacional; entretanto, após mais de 10 anos de existência, devido à troca de gestão federal, foi simplesmente substituído pelo PCVA.

O PCVA, durante o curto espaço de tempo em que esteve ativo, foi responsável pela total desidratação da “Faixa 1” do PMCMV, retirando isenções e subsídios que eram destinados às faixas de renda mais baixas. Em 2023, há o retorno da antiga gestão federal e a recriação do PMCMV, sob nova roupagem e por meio de nova legislação: agora, fala-se em “Novo Minha Casa, Minha Vida”. A pergunta que se faz é: em assumindo uma nova gestão, o Programa permanecerá ou será novamente deixado de lado?

No Programa de PPP para construção de HIS levado a cabo pela “Casa Paulista”, a gestão estadual não cumpriu o que havia sido inicialmente planejado. O Edital de Chamamento previa a entrega de 10.000 unidades, sendo que pelo menos 90% delas deveriam ser destinadas a famílias com renda bruta mensal de até 5 (cinco) salários mínimos.

Houve concessões para que o projeto se tornasse mais atrativo ao mercado privado, resultando na entrega de 1.653 unidades, que alcançaram famílias com renda de até 16 (dezesseis) salários mínimos, ficando apenas 32% das unidades reservadas à faixa de renda de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos.

Ademais, o Edital previa que o concessionário viabilizasse os terrenos, contudo essa obrigação acabou sendo assumida pelo Estado; os empreendimentos analisados foram entregues sem cumprir os requisitos técnicos e urbanísticos constantes no Edital. Toda essa discrepância entre aquilo que foi planejado e o que foi efetivamente realizado também caracteriza uma descontinuidade na Política Pública, pois é uma quebra em relação àquilo que havia sido programado.

O PPE, por sua vez, é recente e não há como analisar se será mais uma vítima da descontinuidade das Políticas Públicas, mas é seguro dizer que tal Programa só surgiu em decorrência da desidratação do PMCMV, a partir de 2019, o que levou o Município de São Paulo a se empenhar na busca de uma solução habitacional local.

Com a recriação do “Minha Casa, Minha Vida”, a população paulistana tem à sua disposição dois Programas habitacionais robustos, na esfera federal e municipal, porém não se sabe se somarão esforços e recursos, buscando prover atendimento habitacional a um maior número de pessoas, ou se competirão entre si pelo título de “melhor Programa habitacional”,

⁹¹ Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), Programas da “Casa Paulista” (PCP) e Programa “Pode Entrar” (PPE).

em uma disputa política sem vencedores. Considerando o orçamento disponibilizado pelo Poder Público a esses dois Programas, caso houvesse uma parceria entre eles, haveria um grande potencial de se entregar mais moradia à população necessitada.

O estudo de caso que teve como objeto a Ocupação 9 de Julho também mostra claramente a inconsistência das Políticas Públicas. O edifício que foi ocupado pelo movimento de moradia em 1997 estava vazio desde a década de 1970, pois deveria se tornar sede do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas em São Paulo, o que nunca aconteceu.

O prédio foi desocupado pelo movimento de moradia em 2003, ante a promessa do Poder Público de que seria realizada a reforma para transformá-lo em um conjunto residencial, entretanto tais obras nunca se iniciaram. Como houve a desocupação, alguns moradores passaram a ocupar o antigo Hotel Cambridge, outro imóvel próximo que também estava vazio.

Em 2015, com a promulgação da Lei que autorizava o IPREM a receber o edifício da Ocupação 9 de Julho em dação em pagamento, houve a expectativa de que o imóvel seria, enfim, destinado à habitação social, contudo isso não ocorreu, o que motivou a reocupação pelo movimento de moradia em 2016.

Nesse ínterim, as pessoas que ocupavam o Hotel Cambridge também precisaram sair do prédio e retornaram à Ocupação 9 de Julho, uma vez que foi viabilizada a transformação do Cambridge em conjunto residencial, por meio do PMCMV – Entidades; as unidades foram entregues em janeiro de 2023.

Após incontáveis idas e vindas, o movimento de moradia obteve êxito em reformar o Hotel Cambridge e transformá-lo em um conjunto residencial para as pessoas de baixa renda, entretanto ainda não há solução para a Ocupação 9 de Julho e seus moradores continuam aguardando a reforma do edifício e a disponibilização de unidades habitacionais.

Ana Gabriela Akaishi, ao examinar a situação de outras duas Ocupações, situadas no Edifício Mauá e no Edifício Prestes Maia, bem como as tentativas de desapropriação para destinar os imóveis à habitação social, também identificou o problema de descontinuidade das Políticas Públicas:

Nos dois casos citados, para além dos entraves burocráticos e jurídicos, a Prefeitura de São Paulo – por meio da COHAB-SP – ainda reflete a instabilidade política dos programas federais. No momento da desapropriação, já havia projetos de reforma dos edifícios, que estavam enquadrados no PMCMV – Entidades, mas não foram contratados e o programa estagnou. Há possibilidade de, em 2021, os projetos serem enquadrados pelo novo programa municipal “Pode Entrar”, recém aprovado, mas

ainda sem perspectiva⁹². A instabilidade em que se encontra a política habitacional atual – federal e municipal – é cenário incerto que incide na condução da busca de solução (2022, p. 278).

Como visto, as Políticas Públicas no Brasil usualmente são desidratadas quando há trocas de gestão ou até mesmo durante uma mesma gestão e, em razão disso, não mantêm a continuidade necessária para que resultados possam ser gerados e analisados.

Muito embora tenha havido um inegável avanço, com a inclusão da Política Habitacional Urbana na Constituição Federal e a aprovação de importantes marcos legais, como o Estatuto da Cidade e o próprio PDE do Município de São Paulo, quando se analisam os Programas habitacionais ou situações específicas de determinada região, edifício ou empreendimento, a descontinuidade e a falta de planejamento saltam aos olhos do observador.

As Políticas Públicas nem sempre são bem planejadas e, em certos casos, sequer chegam a ser totalmente implementadas ou avaliadas, pois “há transições entre governos com prioridades diferentes ou mudança de prioridades dentro de um mesmo governo” (Tatagiba; Teixeira, 2007, p. 68).

Nesse contexto, também foram detectados, no presente trabalho, projetos que, embora formulados, não chegaram a ser implementados. É o caso, por exemplo, da “Carta Subsídio”, instrumento proposto pelo PlanHab para enfrentar a baixa capacidade de pagamento das famílias do denominado “grupo 2”, que possibilitaria ao Poder Público concentrar maiores esforços no atendimento às famílias mais vulneráveis situadas no “grupo 1”. Apesar das inúmeras vantagens enumeradas no PlanHab, tal iniciativa não chegou a ser implementada.

Outro exemplo é a criação do “Subsídio Localização”, também proposta no PlanHab, que seria destinado a incentivar a produção e reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas. Tampouco há notícias de que tal instrumento foi implementado; entretanto, incentivo semelhante está previsto no NMCMV (14 anos após a formulação do PlanHab), que prevê subsídios mais elevados para empreendimentos em “terrenos com qualificação superior”, que atendam a certos requisitos, entre eles a “localização em área urbana consolidada”⁹³.

A PEC “Moradia Digna”, de 2008, analisada neste trabalho, que acrescentava artigo ao ADCT para estabelecer destinação mínima de 2% do orçamento da União à habitação e de 1% do orçamento dos demais entes federativos, durante o período de 20 anos, ou até a eliminação

⁹² Conforme se verifica da análise do PPE, realizada no Capítulo 2, o Edifício Prestes Maia foi incluído no Programa; a previsão é de que sejam disponibilizadas 287 unidades à população de baixa renda. Por outro lado, não há notícias quanto à Ocupação localizada no Edifício Mauá; ao que tudo indica, seus moradores continuam vivendo na mesma situação precária.

⁹³ Conforme Tabela 1 – Especificações Urbanísticas, do Anexo I, da Portaria nº 725/2023 – Ministério das Cidades.

do déficit habitacional, encontra-se estacionada no Congresso Nacional desde 2009. Frise-se que tanto o PlanHab quanto o PEH-SP imputaram grande relevância à PEC e aos possíveis recursos que dela adviriam. De acordo com o PlanHab, tais receitas seriam a única forma de universalizar o acesso à moradia digna.

Também é inexplicável a situação do PMH, instrumento importantíssimo no que diz respeito à Política Pública habitacional do Município, que foi apresentado na forma do Projeto de Lei Municipal nº 619/2016 e até hoje se encontra parado na Câmara Municipal, sem aprovação ou qualquer movimentação recente.

À época de sua apresentação, em 2016, o PMH-SP foi muito bem recebido por pesquisadores e ativistas da área, pois seria um marco nos processos de elaboração de planos habitacionais e trazia várias inovações. Aparentemente, a ausência de movimentações, no caso, ocorreu devido à troca de gestão, como enfatiza Débora Sanches:

A mudança de gestão do município, com a posse do prefeito João Dória Jr. e seu vice Mário Covas Neto, que posteriormente assumiu a prefeitura, marcou a interrupção tanto das notificações e cobrança do IPTU progressivo no tempo quanto da própria discussão do PMH entre os vereadores. A morosidade dessa tramitação foi lembrada após a tragédia de 1º de maio⁹⁴, quando uma Nota Pública foi divulgada cobrando a imediata aprovação do plano (2018, p. 10.368).

Políticas Públicas habitacionais precisam ser pensadas levando-se em conta um longo período temporal, para que possam ser devidamente construídas, formuladas e implementadas. “A elaboração de políticas públicas adequadas à realidade do país requer um período de maturação, testes e experiências que quase nunca o Poder Público no Brasil (sempre movido por ações de curto prazo) tem conseguido realizar” (Bonduki, 1996, p. 5).

Por suas particularidades, a Região Central de São Paulo traz maiores desafios à Administração Pública, uma vez que Programas habitacionais em tal área costumam depender da desapropriação de imóveis, que é um processo demorado, ou da transferência dos imóveis ao Poder Público por meio de dação em pagamento, por exemplo.

A própria construção e/ou requalificação desses imóveis requer um prazo razoável para que as obras possam ser concluídas e as unidades sejam, finalmente, entregues à população. É praticamente impossível iniciar e finalizar um projeto habitacional de forma adequada dentro do exíguo período de tempo de 4 anos, que corresponde a uma gestão administrativa.

⁹⁴ O trecho faz referência à queda do Edifício Wilton Paes de Almeida, em 1º de maio de 2018, que também é citada neste trabalho.

A manutenção das Políticas Públicas e a continuidade dos projetos implementados durante uma gestão pelos seus sucessores é um dilema, afinal, “o ciclo eleitoral é, claro, parte do processo democrático, assim como a alternância no poder. Prefeitos vêm e vão; entretanto, como garantir a continuidade dos projetos ao longo dos anos e das gestões?” (Leite; Salla; Kruger; Bueno, 2023, p. 45).

Para Dimas de Oliveira Estevam, uma maneira de diminuir o risco de descontinuidade das Políticas Públicas seria a combinação de ações intencionais de promoção da continuidade com uma gestão democrática participativa, entretanto “estes aspectos esbarram nas práticas clientelistas, ainda muito presentes no cotidiano da política brasileira, com mais contundência a nível local” (2010, p. 12).

A solução do problema passa, necessariamente, pela consolidação do próprio país como um Estado Democrático e Social de Direito, bem como pelo amadurecimento de sua população e representantes políticos, o que parece estar longe de acontecer.

“Cabe frisar que a (des)continuidade administrativa traz consigo o desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos, entre outros” (Estevam, 2010, p. 13).

A aprovação da PEC “Moradia Digna” poderia, em tese, elevar o patamar da Política Pública habitacional, colocando-a junto à saúde e à educação, áreas em que deve haver, obrigatoriamente, um mínimo de repasse orçamentário. Seria o primeiro passo para que a habitação fosse reconhecida como uma verdadeira Política Pública de Estado e não simplesmente uma Política Pública de Governo, suscetível a todo tipo de inconsistências.

Poder-se-ia pensar em alternativas, como algum instrumento ou ferramenta legal que impedisse o abandono ou a extinção de uma Política Pública que ainda não teve um prazo razoável para ter seus resultados analisados. Se os resultados fossem negativos, haveria justificativa técnica para alterar o curso, mas em caso contrário o Poder Público deveria dar prosseguimento à Política Pública positivamente avaliada.

Inexistindo justificativas técnicas para a descontinuidade da Política Pública, havendo recursos orçamentários para tanto e em se tratando de direitos fundamentais, seria uma possibilidade. De qualquer forma, tal proposta é apenas um embrião que demanda maiores reflexões e indubitavelmente dependeria de um sistema confiável de monitoramento, avaliação e fiscalização das Políticas Públicas implementadas.

3.3 Necessidade de monitoramento, avaliação e fiscalização

O processo de monitoramento e avaliação é importantíssimo para as Políticas Públicas, à medida em que se trata de um recurso apto a fornecer evidências sobre o desempenho dos projetos e Programas implementados, orientando o Poder Público na tomada de decisões. Assim, é possível verificar se os resultados estão dentro ou abaixo do esperado, oportunidade em que poderão ser realizadas as correções e ajustes necessários (Salla; Marin; Ruiz, 2023, p. 299).

Enquanto o monitoramento “acompanha sistematicamente as ações desenvolvidas pelo Programa por meio de indicadores, medindo sua evolução e registrando regularmente as observações de modo a produzir dados consolidados e estratégicos para a gestão do projeto” (Salla; Marin; Ruiz, 2023, p. 299), a avaliação, de maneira geral, “procura melhorar a qualidade de processos de implementação ou auferir resultados dela, podendo ser conduzida por métodos quantitativos ou qualitativos” (Salla; Marin; Ruiz, 2023, p. 300).

O binômio monitoramento e avaliação é um circuito lógico. Inclusive, a ordem dos fatores faz toda a diferença. O correto é falar em monitoramento e avaliação, nessa sequência, nunca o contrário, pois o que se avalia é aquilo que se monitorou ao longo do tempo. As duas dimensões e momentos estão diretamente conectados. Não há avaliação que possa ser feita a contento se o monitoramento não gerar as informações necessárias para se chegar a conclusões mais precisas e assertivas. O monitoramento antecede a avaliação e fornece a matéria-prima para o trabalho avaliativo (Lassance, 2023, p. 7).

Para Maria Paula Dallari Bucci, “o ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo” (2006, p. 43). Ora, são justamente os processos de monitoramento e de avaliação que permitem mensurar, em momentos distintos, a evolução e os resultados de determinada Política Pública.

Durante a pesquisa realizada, verificaram-se várias propostas referentes à criação de sistemas de monitoramento e de avaliação das Políticas Públicas habitacionais. O PlanHab, por exemplo, ao detectar a necessidade de centralização de informações, propôs a criação do “Sistema de Informações da Habitação” a partir dos dados do CadÚnico, para gerir e avaliar a Política habitacional; ademais, previu a criação de um sistema de monitoramento e avaliação, a fim de controlar os resultados e rever periodicamente a Política Nacional de Habitação.

Ainda, haveria a criação do “Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana”, destinado à avaliação das Políticas Públicas Estaduais e Municipais, a fim de

verificar a evolução das condições institucionais e a aplicação dos instrumentos da Política habitacional pelos Estados e Municípios.

Tais estratégias, contudo, não foram implementadas ou tiveram uma implementação distinta do que havia sido proposto no PlanHab. É o que se constata ao analisar o documento “PlanHab 2040: Síntese da leitura colaborativa dos eixos do PlanHab”, que faz uma análise criteriosa acerca das estratégias propostas quando da aprovação do PlanHab, em 2009, examinando o que foi, de fato, implementado.

Assim, observa-se que o “Sistema de Informações da Habitação” a partir dos dados do CadÚnico foi implementado e se mostrou importante, embora não tenha sido instituído um sistema de informações propriamente, como proposto pelo PlanHab, pois faltam dados e estrutura para consultar e utilizar os dados existentes, o que impede a apropriação de informações, sendo necessária a criação de um sistema integrado que, além de banco de dados, permita também a gestão da demanda e da oferta de moradias, em plataforma única, eficiente e transparente (Klintowitz; Vannuchi, 2022, p. 10).

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação, a fim de controlar os resultados e rever periodicamente a Política Nacional de Habitação, o texto destaca que, embora se tenha avançado muito em termos de monitoramento e controle na esfera federal, o sistema não foi implementado na forma proposta pelo PlanHab, faltando definir os parâmetros de monitoramento, que devem incluir indicadores de efetividade da Política Pública. (Klintowitz; Vannuchi, 2022, p. 11). Por fim, quanto ao “Índice de Capacidade Institucional Habitacional e de Gestão Urbana”, este sequer chegou a ser efetivamente implementado. (Klintowitz; Vannuchi, 2022, p. 7).

No decorrer da pesquisa, ao acessar o SisHab, a fim de verificar os empreendimentos habitacionais contratados pelo PMCMV nas modalidades “Faixa 1” e Entidades, esta autora se deparou com informação desatualizada com relação ao Lord Hotel⁹⁵. Apesar de a consulta ter sido realizada em 13/10/2023, as informações, segundo o próprio sistema, estavam atualizadas apenas até 30/09/2022, mostrando, portanto, grande defasagem.

No âmbito estadual, o PEH-SP atribui à Secretaria de Estado da Habitação a formulação e acompanhamento do PEH-SP e de seus Programas, bem como a implantação de sistema de monitoramento e avaliação, destacando a importância da coleta e sistematização de dados sobre as condições dos Municípios, como base para definir e atribuir ações habitacionais.

⁹⁵ A questão surge no Subitem 2.1.1.

Como estratégia de ação, o PEH-SP prevê o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de informações habitacionais em articulação com a União e os Municípios; a instauração de procedimentos permanentes e periódicos de atualização das informações habitacionais, com mecanismos contínuos para incorporar dados e informações dos levantamentos municipais e regionais das condições habitacionais; o estabelecimento de sistemas integrados de informações, monitoramento e avaliação da Política Pública habitacional (São Paulo, 2011, p. 237-240).

Além disso, o PEH-SP dedica todo o item 4.6 ao monitoramento e avaliação, afirmando que “o desenvolvimento de um sistema de avaliação e monitoramento é estratégico no processo de execução do Plano Estadual de Habitação – PEH-SP” (São Paulo, 2011, p. 315), o que evidencia a importância da criação e manutenção de tais sistemas.

O CEH, criado por meio da Lei Estadual nº 12.801/2008, possui atribuições relacionadas ao monitoramento e avaliação, tais como: acompanhar e avaliar a implementação dos Programas e ações relativos à habitação de interesse social e à regularização fundiária de áreas habitacionais ocupadas por populações de baixo poder aquisitivo; promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores para monitorar as atividades relacionadas com o desenvolvimento habitacional⁹⁶.

Na esfera municipal, o art. 293 do PDE elenca, dentre as ações prioritárias na habitação, a necessidade de criação de um sistema de monitoramento e avaliação da Política Pública habitacional⁹⁷. O art. 296, por sua vez, determina que o CMH deverá definir medidas para o acompanhamento, monitoramento e aperfeiçoamento dos Programas decorrentes do Serviço de Moradia Social.

A Seção VI do PDE é destinada exclusivamente ao monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor e determina que a Prefeitura deverá definir e publicar regularmente indicadores de monitoramento e avaliação, contemplando as diferentes dimensões da avaliação de desempenho das Políticas Públicas que integram o PDE, abordando sua eficiência, eficácia e efetividade⁹⁸.

Tais dispositivos legais foram regulamentados pelo Decreto Municipal nº 57.490/2016, que instituiu o Comitê Intersecretarial de Monitoramento e Avaliação da Implementação do

⁹⁶ Art. 4º, da Lei Estadual nº 12.801/2008.

⁹⁷ Art. 293, VIII, da Lei Municipal nº 16.050/2014.

⁹⁸ Artigos 356 a 359 da Lei Municipal nº 16.050/2014.

Plano Diretor Estratégico e determinou a elaboração de Relatório Anual de Avaliação e Implementação do PDE, com base nos indicadores de monitoramento.

No “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020”, está prevista a consolidação dos sistemas de monitoramento e avaliação da Política habitacional do Município de São Paulo, a cargo de empresa recém-contratada pela Secretaria da Habitação, a qual também se responsabilizará pela produção de novos sistemas para o Portal HabitaSampa (São Paulo, 2021, p. 297).

O Município de São Paulo certamente apresenta avanços: é possível consultar, em portal disponível na internet, diversos indicadores referentes ao monitoramento e avaliação da implementação do PDE⁹⁹; também houve a criação do Portal HabitaSampa¹⁰⁰, ferramenta dedicada à publicação de mapas na internet, utilizada para integração e compartilhamento das informações relativas à habitação no Município.

Entretanto, extrai-se do “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020” que ainda não houve a implementação, a contento, de tais sistemas, que devem ser fortalecidos e ampliados. Ressalte-se que o monitoramento e avaliação não consistem apenas na coleta de dados, mas na análise científica de tais dados.

É importante que os sistemas de monitoramento e de avaliação sejam criados e mantidos, pois os dados e os indicadores são essenciais para se verificar se as Políticas Públicas implementadas vêm obtendo os resultados esperados e, assim, orientar os seus rumos.

A presença ou a ausência de sistemas de monitoramento e de ciclos regulares de avaliação diz muito sobre a consistência e maturidade de políticas e programas e sobre a capacidade de suas equipes. Também diz muito a respeito da possibilidade ou não de se chegar a alguma conclusão razoável sobre se o que foi feito gerou resultados e se valeu ou não a pena, em termos de seu valor público. Como as jornadas de avaliação precisam sempre seguir os rastros captados desde o início pelo monitoramento, é crucial que as políticas e os programas nasçam bem concebidos e prontos (*ex ante*) para serem monitorados e avaliados. Do contrário, parafraseando uma clássica analogia de Scriven (1967), é como se houvesse um grande caldeirão borbulhante de sopa à nossa frente e não tivéssemos uma única colher para prová-la (Lassance, 2023, p. 43).

A fiscalização, por sua vez, é igualmente necessária, especialmente quando se fala de Políticas Públicas habitacionais, que devem ter como objetivo garantir um direito fundamental à população vulnerabilizada.

⁹⁹ Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://mapa.habitasampa.inf.br>.

Embora muito se discuta sobre a judicialização e o controle externo das Políticas Públicas, tal controle é imprescindível para “assegurar que não ocorra o desvirtuamento dos propósitos que motivaram a criação do programa de governo” (Ismail, 2014, p. 183).

Nesse diapasão, pode acontecer que a Política Pública ou o Programa elaborado não seja capaz de satisfazer a necessidade, não seja o meio adequado para tanto ou seja ineficaz, total ou parcialmente. Além disso, “é de suma importância ressaltar que as implementações dessas políticas geram um custo ao Estado, recursos limitados, e por esse motivo devem ser fiscalizadas de forma rigorosa pelo povo, usuário dessas políticas e pelo Poder Judiciário” (Talarico; Lombardi, 2022, p. 8).

Frise-se que tanto a ação quanto a omissão do Estado no tocante às Políticas Públicas estão sujeitos a um controle externo, a fim de garantir a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Desde a sua decisão até sua concretização, as Políticas Públicas devem poder ser acompanhadas pelos destinatários, que “poderão efetuar o controle necessário dos atos estatais e até mesmo da sociedade civil organizada que atue em cooperação com o Estado na execução das políticas” (Smanio, 2013, p. 11).

Esse controle poderá ser feito pela própria Administração Pública, pela sociedade (individual ou coletivamente, por meio de associações, da Defensoria Pública ou do Ministério Público) e também pelo Poder Judiciário, quando provocado. Assim, “especialmente depois de implementada, a política pública pode ser contestada judicialmente por uma série de atores tanto do mundo político quanto da sociedade civil” (Taylor, 2007, p. 245)

Em se tratando de Políticas Públicas que envolvem direitos fundamentais, o Ministério Público se consolidou como uma das principais instituições legitimadas a atuar judicial e extrajudicialmente, já que as associações possuem muitas limitações e a Defensoria Pública tem sua atuação restrita à defesa do interesse dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do art. 134 da Constituição Federal.

A Constituição Federal expressamente atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo-lhe, entre outras, legitimidade para promover inquérito civil e ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos¹⁰¹. A legitimidade para que o Ministério Público atue em temas referentes a Políticas Públicas decorre da evidente relevância social da matéria.

¹⁰¹ Artigos 127 e 129 da Constituição Federal.

De se ressaltar que essa fiscalização não está adstrita ao exame da legalidade estrita, mas abrange também a “análise da própria pertinência ou adequação da política ou programa governamental aos fins a que se propõe” (Ismail, 2014, p. 186).

Para exercer tal controle, o Ministério Público possui ampla gama de ferramentas, tais como: instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta, promoção de audiências públicas, instauração de inquérito civil e propositura de ação civil pública¹⁰².

Ajuizada ação individual ou coletiva, caberá ao Poder Judiciário exercer o controle da questionada Política Pública, examinando e decidindo acerca de sua legalidade em sentido amplo.

Para Ana Paula de Barcellos, as Políticas Públicas “têm de contribuir com uma eficiência mínima para a realização das metas estabelecidas na Constituição”; assim, havendo consenso técnico-científico de que a Política Pública questionada é ineficiente, ela será juridicamente inválida, pois não poderá ser considerada como “um meio legitimamente destinado a realizar o fim constitucional” (2005, p. 98).

Matthew Taylor afirma que é cada vez maior a atuação do Poder Judiciário ao tomar decisões que interferem em Políticas Públicas, o que deve ser reconhecido como importante e inevitável, uma vez que existe sobreposição de funções na própria separação dos poderes e, em países nos quais a relação entre Executivo e Legislativo foge do ideal, cabe ao Judiciário exercer uma espécie de papel democratizante (2007, p. 248-249).

Ada Pellegrini Grinover, por sua vez, ao discorrer sobre o controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário, chega às seguintes conclusões:

1. o Poder Judiciário pode exercer o controle das políticas públicas para aferir sua compatibilização com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º CF);
2. esse controle não fere o princípio da separação dos Poderes, entendido como vedação de interferência recíproca no exercício das funções do Estado;
3. consequentemente, o Judiciário pode intervir nas políticas públicas – entendidas como programas e ações do Poder Público objetivando atingir os objetivos fundamentais do Estado – quer para implementá-las, quer para corrigi-las quando equivocadas;
4. há limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. Tais limites são:
 - i. a restrição à garantia do mínimo existencial;
 - ii. a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha do agente público;
 - iii. a reserva do possível;

¹⁰² Embora a Ação Civil Pública seja o meio mais utilizado, a Política Pública também poderá ser questionada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, Mandado de Injunção, Ação Popular, ou mesmo por simples ação individual, tudo a depender das partes da demanda e do caso concreto.

5. a estrita observância desses limites, assim como o correto entendimento do que sejam políticas públicas, é necessária e suficiente para coibir os excessos do Poder Judiciário;
6. para fazer face ao descumprimento da ordem ou decisão judicial pelo Poder Público, sem embargo da aplicação de astreintes – pouco adequadas quando se trata da Fazenda Pública –, as sanções mais eficazes são a responsabilização por improbidade administrativa e a intervenção federal ou estadual no estado ou município; e, em âmbito mais limitado, a imputação ao prefeito municipal o crime de responsabilidade;
7. todas as espécies de ações – coletivas, individuais com efeitos coletivos, ou meramente individuais – são idôneas a provocar o controle e a eventual intervenção do Judiciário nas políticas públicas (2010, p. 35-36).

Recentemente, ao julgar o Recurso Especial (RE) nº 684.612/RJ, em regime de repercussão geral, o STF se posicionou favoravelmente à intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas que envolvam direitos fundamentais e determinou critérios para a decisão judicial que enfrente o problema. As teses fixadas no Tema nº 698 têm o seguinte conteúdo:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023b).

Resta claro, portanto, que o Poder Judiciário desempenha importante papel ao exercer o controle e a fiscalização das Políticas Públicas, sendo tal atuação não somente legítima como necessária em um Estado Democrático e Social de Direito, a fim de apreciar não apenas a legalidade formal, mas também de garantir que as referidas Políticas Públicas sejam legítimas, adequadas e estejam de acordo com os objetivos constitucionais.

Em se tratando de Políticas Públicas habitacionais, a fiscalização é necessária, por exemplo, a fim de que se possa verificar se as unidades habitacionais entregues são adequadas à moradia; se as unidades classificadas como HIS estão sendo, realmente, destinadas a essa população; como o dinheiro público vem sendo utilizado, entre outros problemas relevantes.

Com relação aos Programas habitacionais analisados com maiores detalhes no Capítulo 2, foram encontradas diversas situações que exigiriam uma séria fiscalização. O Programa “Requalifica Centro”, examinado no início do mencionado Capítulo, distribuiu recursos públicos e incentivos fiscais, beneficiando construtoras, sem nenhuma garantia, incentivo ou exigência de provisão de habitação social, além de autorizar violação à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

A remissão de dívidas de IPTU beneficia os proprietários que não cumprem a função social da propriedade, uma vez que estes possuem agora a certeza de que, ainda que tenham sido notificados e estejam sancionados com o IPTU progressivo, quando decidirem fazer parte do Programa, terão todas as dívidas perdoadas, o que é inaceitável.

Na PPP habitacional da “Casa Paulista”, verificou-se que os empreendimentos foram entregues sem atender às diretrizes técnicas e urbanísticas previstas no Edital de Chamamento, entretanto as cláusulas contratuais não estabeleciam qualquer tipo de sanção para o descumprimento de tais diretrizes.

Além disso, a concessionária se desvincilhou da responsabilidade quanto à desapropriação dos imóveis, que acabou recaindo sobre o Poder Público; as faixas de renda atendidas ficaram muito acima do originalmente previsto, atingindo 16 (dezesesseis) salários mínimos, sendo que apenas 32% das unidades foram destinadas à faixa de renda de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos.

Apesar de se mostrar pouco benéfica à população de baixa renda, a PPP foi muito vantajosa à concessionária, cuja previsão de lucro “esbarra os 25% ao ano, valor muito acima da taxa interna de retorno de uma obra de infraestrutura pura no Brasil (na faixa dos 12%)” (Palladini, 2018, p. 138).

No que diz respeito ao PPE, ao analisar a Lei Municipal nº 17.638/2021, que criou o Programa, já surge uma questão quanto aos critérios de seleção dos beneficiários, uma vez que o parágrafo único, do art. 6º, da mencionada Lei deixa em aberto as condições para se beneficiar do Programa, ao determinar que, de forma excepcional e fundamentada, o Poder Executivo poderá eleger famílias que não se enquadrem nos requisitos legais anteriormente discriminados.

Outro ponto que chama a atenção e para o qual ainda não há resposta é se o orçamento bilionário que vem sendo destinado ao Programa realmente será utilizado para a provisão de habitação social, a fim de beneficiar a camada mais necessitada da população.

Já neste Capítulo 3, ao examinar o não cumprimento da função social da propriedade, notou-se que imóveis notificados que se localizam em ZEIS e foram readequados, estranhamente, não resultaram em novas HIS, apesar de haver determinação legal exigindo a reserva de uma porcentagem de unidades dos empreendimentos para HIS¹⁰³.

¹⁰³ A esse respeito, o art. 44, §2º, do PDE, estabelece que, nas ZEIS, deverá ser comprovado o atendimento aos percentuais mínimos de área construída por faixa de renda, referente a HIS 1 e 2, conforme estabelecido no Quadro 4 que, por sua vez, estabelece mínimo de 60% de HIS 1 para empreendimentos em ZEIS 1, 2, 3 e 4 e mínimo de 40% de HIS (1 ou 2) para empreendimentos em ZEIS 5.

O desvio de unidades de HIS a pessoas que não correspondem à faixa de renda legal, inclusive, ganhou destaque com a instauração de inquérito civil, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, com a finalidade de investigar ilegalidades na alienação de unidades habitacionais de HIS e HMP, produzidas com subsídios públicos, a famílias que não atendem os critérios definidos na legislação¹⁰⁴. Nabil Bonduki, em entrevista ao Jornal da USP, detalha a situação:

O Plano Diretor de São Paulo de 2014, do qual eu fui Relator, criou uma série de benefícios e de estímulos à produção de habitação de interesse social (...). Portanto, nós temos aí uma série de benefícios que foram criados para que o setor privado e também o setor público possa produzir uma quantidade maior de habitação de interesse social, voltada sobretudo para a população de baixa renda (até 3 salários mínimos). Isso é totalmente justificável, uma vez que significa uma espécie de subsídio, uma espécie de apoio, de estímulo que o Poder Público está dando para que se produza habitação para aquelas faixas de renda onde se concentra o déficit habitacional.

Do ponto de vista da legislação, esse assunto é bem desenvolvido, é muito justificado, agora é fundamental que aqueles moradores que forem habitar essas moradias efetivamente correspondam às faixas de renda que a lei estabeleceu (...), ou seja, é fundamental que a demanda, aqueles que são beneficiados, efetivamente pertençam a essas faixas de renda.

O que ocorre, no entanto, é que a Prefeitura, ao invés de acompanhar a destinação desses imóveis, ou seja, estabelecer quem é a demanda prioritária para ocupar esses imóveis, simplesmente lava as mãos: aprova os empreendimentos como se eles fossem empreendimentos de habitação de interesse social, portanto, concede os benefícios, sejam benefícios de uso e ocupação do solo, sejam benefícios de não pagar outorga onerosa e depois, simplesmente, não fiscaliza, não acompanha quem vai morar lá (...) os empreendedores imobiliários dizem que estão fazendo habitação de interesse social, mas efetivamente vendem essas unidades habitacionais para qualquer pessoa (...) dessa maneira aquilo que deveria ser destinado para famílias de baixa renda acaba nas mãos de investidores ou de famílias que não estão exatamente nessa condição.

Isso ocorre porque a Prefeitura é irresponsável e tem efetivamente não fiscalizado e não definido a demanda desses empreendimentos. Na verdade, quando ela aprova o empreendimento de habitação de interesse social, ela deveria, como estabelece a lei, definir a demanda que vai morar nesses empreendimentos, porque só isso justificaria os benefícios que são oferecidos (2022).

O relato acima mencionado, publicado à época de instauração do inquérito civil, descreve condutas graves e que não estão adstritas aos imóveis notificados, mas que abrangem, de maneira geral, empreendimentos de HIS no Município de São Paulo.

Tais condutas, além de reprováveis, podem, em tese, configurar crime de improbidade administrativa, caso seja comprovado o dolo no desvirtuamento de Políticas Públicas, com a concessão de benefícios e a utilização de recursos públicos em prol de empreendedores imobiliários e investidores, em detrimento à população de baixa renda.

¹⁰⁴ O inquérito civil foi instaurado pela 5ª Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, por meio da Portaria nº 619, de 14 de outubro de 2022.

Nesse sentido, pessoas jurídicas que atuam juntamente com o Poder Público na implementação das Políticas Públicas e que deixam de cumprir os termos contratuais, bem como construtoras que se aproveitam da ausência de fiscalização para receber benefícios sem produzir realmente HIS devem ser responsabilizadas. Possíveis sanções podem abarcar a esfera criminal, mas também a cível e a administrativa, a depender do caso, tais como multas, indenizações/ressarcimentos, ou proibição de contratar com o Poder Público.

Ademais, considerando que a omissão do Estado no tocante às Políticas Públicas também está sujeita a controle e fiscalização, cabe questionar a responsabilidade do gestor público ao deixar de notificar imóveis que não cumprem a função social; ao não dar uma destinação a imóveis que já foram desapropriados e transferidos ao Poder Público; ao colaborar para que imóveis permaneçam vazios e ociosos por décadas; ao deixar de fiscalizar e de exigir que seja reservada a porcentagem mínima de HIS em EZEIS; ao não fiscalizar a destinação das unidades de HIS às faixas de renda legalmente estipuladas, enquanto inúmeras pessoas necessitam de moradia.

Enquanto não houver sanções para descumprimentos contratuais, para injustificáveis omissões do Poder Público, para desvios de recursos públicos, infelizmente não é possível vislumbrar que haverá avanços nas Políticas Públicas habitacionais, essa temática tão importante e necessária a todo ser humano, na garantia desse direito fundamental, que é a porta de entrada para todos os demais direitos.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo verificar se as Políticas Públicas têm obtido sucesso em garantir à população vulnerabilizada o direito à moradia. Partiu-se da ideia de que as Políticas Públicas têm falhado nesse objetivo, o que restou evidenciado logo no primeiro Capítulo, quando da análise dos planos de habitação nacional e estadual.

Tanto o PlanHab quanto o PEH-SP constataram que a maioria dos domicílios em déficit habitacional é composto por famílias de baixa renda, razão pela qual foi apontada, por ambos os planos, a necessidade de uma estratégia adequada para que tal camada da população tivesse garantido o acesso à moradia.

Prosseguindo, buscou-se identificar quais seriam os motivos do insucesso das Políticas Públicas habitacionais. A primeira hipótese formulada imaginou que um dos motivos seria a ausência de priorização do Poder Público em relação à questão habitacional, o que se refletiria na falta de Políticas Públicas ou de orçamento destinado aos Programas habitacionais. A segunda hipótese se desenhou no sentido de que as Políticas Públicas implementadas até o momento são ineficazes ou inadequadas para garantir moradia à população vulnerabilizada.

Para verificar se alguma das hipóteses se confirmava, foi realizada uma análise a respeito das características de moradia na Região Central de São Paulo, recorte territorial do estudo; além disso, foram examinados os principais Programas habitacionais voltados à provisão de moradia e implementados entre os anos de 2014 a 2023 na esfera federal, estadual e municipal, bem como os resultados obtidos, considerando-se o número de unidades habitacionais efetivamente entregues na Região objeto do estudo, procurando, ainda, identificar se tais unidades foram destinadas à população de baixa renda.

O PMCMV, nas modalidades “Faixa 1” e Entidades, entregou apenas 4 empreendimentos habitacionais na Região Central de São Paulo; a “Casa Paulista” e sua PPP da habitação entregou unidades na Região, contudo os 2 empreendimentos analisados mais detalhadamente não obedeceram a exigências do edital de chamamento e foram, em sua maioria, destinados a faixas de renda mais altas; o PPE possui orçamento vultoso, porém ainda não é possível saber se irá realmente produzir unidades habitacionais para a população de baixa renda na Região ora estudada.

De maneira geral, empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda se caracterizam por sua localização em regiões distantes do Centro de São Paulo, o que acaba afastando essas pessoas para regiões periféricas, muitas vezes sem infraestrutura e serviços adequados.

Ainda, observou-se que os Programas destinam poucos recursos orçamentários a essa faixa de renda, que é composta justamente pelas pessoas que mais precisam de subsídios, pois não possuem condições de acessar o mercado formal de moradia. Dessa forma, a população de baixa renda é pouco beneficiada pelas Políticas Públicas implementadas e, como consequência, não há redução do déficit habitacional.

Também foi realizada visita informal em um edifício que faz parte do Programa de Locação Social e estudo de caso na Ocupação 9 de Julho. Nesse contexto, chamou a atenção a quantidade de imóveis vagos e/ou ociosos na Região Central de São Paulo, a alternativa consistente na requalificação desses imóveis, que poderiam ser utilizados no Programa de Locação Social, bem como os obstáculos e dificuldades enfrentados pela população que, diante da ausência de Políticas Públicas habitacionais, passa a se organizar em movimentos que lutam por moradia, a fim de denunciar a omissão do Poder Público.

O estudo de caso da Ocupação 9 de Julho, especialmente, demonstrou a necessidade urgente de que o Poder Público aja a fim de confrontar a ociosidade imobiliária e induzir o cumprimento da função social da propriedade. A Ocupação, situada em um imóvel que se encontrava abandonado há décadas, tornou-se emblemática na cidade de São Paulo. O edifício foi desocupado e reocupado algumas vezes e houve vários momentos de tensão, marcados pela descontinuidade de Políticas Públicas, ajuizamento de ação de reintegração de posse e até mesmo uma tentativa de criminalizar os movimentos de moradia em geral.

Atualmente, a Ocupação mantém suas portas abertas para o Poder Público, pesquisadores, artistas e sociedade em geral, tendo se transformado em um grande exemplo de Ocupação pacífica, organizada, democrática e inclusiva, que obtém sucesso em garantir, aos seus moradores, educação, cultura, saúde e alimentação. Esses moradores, entretanto, permanecem sem uma solução habitacional, aguardando o Poder Público viabilizar a reforma do edifício.

Os instrumentos para induzir o cumprimento da função social da propriedade existem, mas são pouco utilizados pelo Poder Público que, desde 2016, praticamente não notificou imóveis ociosos para o cumprimento do PEUC; não há sequer um imóvel que tenha sido desapropriado em decorrência do PEUC e não há incentivo ou prioridade para que tais imóveis sejam transformados em HIS.

Alternativas como o consórcio imobiliário, a dação em pagamento e a arrecadação de bens abandonados, que poderiam facilitar a transferência de tais imóveis e sua utilização para provisão de habitação social, tampouco são utilizadas.

Além disso, há a necessidade de se garantir a gestão democrática, com participação popular que, em certos casos, é obstada pelo próprio Poder Público; é importante, outrossim, enfrentar o problema da descontinuidade das Políticas Públicas.

As Políticas Públicas habitacionais precisam de um certo tempo para que possam ser monitoradas e avaliadas, razão pela qual se pode pensar em algum sistema que garanta a continuidade de Programas implementados há pouco tempo e que estejam obtendo indicadores positivos.

Não se faz Políticas Públicas sem dados, sem pesquisa, sem indicadores, de modo que também é preciso que haja sistemas adequados de monitoramento e avaliação. Sem saber quais os resultados de determinado Programa, sem a existência de indicadores para verificar como ele vem evoluindo, onde se pode melhorar, quais aspectos precisam ser alterados, é impossível chegar a uma solução para o problema habitacional.

A fiscalização não é menos importante: condutas graves e criminosas, que desvirtuam Políticas Públicas e utilizam recursos públicos para favorecer determinados atores devem ser punidas. O controle das Políticas Públicas deve ser feito por órgãos da própria Administração Pública, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário (quando provocado) e também pode ser realizado pela população.

As Políticas Públicas habitacionais, no Brasil, não permanecem em execução por muito tempo. Quando se olha para os principais marcos legais, como os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, que traçam as linhas mestras e os princípios da Política urbana, há a falsa impressão de que tais Políticas Públicas são sólidas e estruturadas.

Entretanto, ao voltar os olhos para os Programas habitacionais implementados, o que se observa é uma completa desorganização, falta de articulação e de planejamento, com Programas que são criados, alterados, extintos e substituídos por outros Programas que seguirão o mesmo destino.

Dentre os Programas examinados com maiores detalhes no Capítulo 2, aquele que permaneceu em execução por mais tempo foi o PMCMV, contudo ele também foi desidratado e substituído pelo PCVA e, posteriormente, recriado por nova legislação.

Quando se observa determinada Região, edifício ou empreendimento em particular, a percepção de que o Poder Público anda em círculos sem chegar a lugar nenhum aumenta ainda mais: veja-se, a exemplo, o caso da Ocupação 9 de Julho.

Retornando às hipóteses inicialmente formuladas, parece equivocado dizer que o Poder Público não prioriza a questão habitacional; afinal, Programas habitacionais são criados ano após ano, gestão após gestão; recursos públicos nada desprezíveis são mobilizados para a

implementação e execução desses Programas, entretanto uma ínfima parcela de tais recursos é destinada à população de baixa renda. Em suma: o Poder Público gasta e gasta muito mal, despendendo recursos públicos sem se ater a estudos e critérios técnicos que existem e já foram apontados.

Tampouco se pode afirmar que as Políticas Públicas implementadas são inadequadas ou ineficazes: princípios e objetivos constantes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, que norteiam as Políticas urbanas, são adequados, porém, em muitos casos, não são observados; diretrizes e estratégias propostas nos planos de habitação poderiam se mostrar eficazes, mas não saem do papel; os Programas habitacionais criados, em regra e em teoria, estão de acordo com os princípios existentes (salvo algumas exceções pontuais aqui analisadas) e são voltados à população de baixa renda, contudo, em sua execução, sofrem interferência do mercado e da iniciativa privada e acabam por beneficiar outras faixas de renda, fugindo às suas finalidades.

Há, ainda, omissões injustificadas do Poder Público, para as quais não se encontra explicação, como o caso do PMH, que está parado na Câmara Municipal desde 2016, ou os inúmeros imóveis ociosos, que sequer chegam a ser notificados. Tais condutas omissivas também deveriam estar sujeitas à responsabilização, pois colaboram para que o direito à moradia continue sendo negado à população vulnerabilizada.

Não é simplesmente cair no lugar-comum e afirmar que “não há vontade política”: foi constatado que gestores públicos seguem extinguindo e criando Programas, destinando recursos, escolhendo a quem beneficiar, ao mesmo tempo em que, na fase de execução, ignoram estudos, estratégias e soluções existentes, deixando de lado inclusive as próprias diretrizes dos Programas por eles formulados, sem qualquer espécie de responsabilização.

O direito à moradia foi alçado à categoria de direito social e fundamental pela Constituição Federal. Sua importância é indiscutível. Em um Estado Democrático e Social de Direito, é papel do Poder Público implementar Políticas Públicas para garantir a efetivação de tais direitos. Os Programas habitacionais devem priorizar a população de baixa renda, que depende das Políticas Públicas para ter acesso a esse direito.

O presente trabalho teve início diante de uma inquietação, na verdade uma angústia, por parte desta autora que, apesar de ser moradora da Região Central de São Paulo há muitos anos, não consegue normalizar a existência de tantos imóveis ociosos que poderiam servir de habitação para a população necessitada. A frase “tanta gente sem casa, tanta casa sem gente” nunca foi tão atual. Assim, surgiu o desejo de estudar e melhor compreender a questão habitacional da Região.

Após um profundo mergulho nas Políticas Públicas habitacionais, a sensação que fica é a de que os instrumentos existem, as leis foram criadas, os planos foram elaborados, os problemas foram apontados, porém o que existe na teoria não é colocado em prática.

Diante de tudo o que foi exposto nesta pesquisa, considerando-se a falta de articulação, continuidade, monitoramento, avaliação e fiscalização das Políticas Públicas, assim como as omissões e inação do Poder Público, somadas a possíveis desvirtuamentos e favorecimentos noticiados, conclui-se que, na Região objeto do estudo, não existe uma verdadeira Política Pública habitacional que, em todas as suas fases, esteja, de fato, voltada a garantir o direito à moradia às pessoas vulnerabilizadas.

As Políticas Públicas são o instrumento para a efetivação dos direitos da cidadania, mas enquanto não forem levadas a sério, parafraseando Ronald Dworkin, não haverá evolução na temática aqui estudada. Isso envolve monitoramento, avaliação, fiscalização, articulação, continuidade, responsabilização, participação popular, entre tantas questões aqui mencionadas, que precisam ser encaradas pelo Poder Público com seriedade, de forma técnica e científica, deixando-se de lado quaisquer outros interesses.

Espera-se que o presente trabalho possa contribuir no sentido de trazer reflexões, alternativas e possíveis soluções a respeito do problema habitacional, incentivando outros pesquisadores e estudiosos a também se debruçarem sobre a questão, que existe não somente na Região Central de São Paulo, mas em todo o Brasil. Cada estudo, pesquisa ou reflexão é um novo tijolo assentado na construção de um direito à moradia que possa ser garantido, ou melhor, concretizado de forma universal.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Claudia. **O programa federal brasileiro 'Minha casa, minha vida' é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?** 2015. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Fgv Direito Sp), São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14099>. Acesso em: 10 set. 2023.

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo.** 2022. 310 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02082022-154643/pt-br.php>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

ANDRADE, Beatriz Moraes de. **Como eu morava, como eu moro: modos de morar entre as Ocupações Cambridge e Nove de Julho.** 227 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bdta.abcd.usp.br/item/003062679>. Acesso em: 15 de out. de 2023.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de Política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, jul. 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARBOUR, Vivian. Onde está o retrofit no Plano Diretor de São Paulo. **Nexo Jornal.** [s. l.], 1º de jul. de 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2023/07/01/Onde-est%C3%A1-o-retrofit-no-Plano-Diretor-de-S%C3%A3o-Paulo>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-103, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs. **Tópos.** Presidente Prudente, v. 5, n. 2, p. 102-127, dez. 2011. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287/2092>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BATALLER, Maria Alba Sargatal. O estudo da gentrificação. **Continents,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 9-37, 2012. Disponível em: <https://www.revistacontinents.com.br/index.php/continents/article/view/5>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BERGUES, Martina. **O papel da burocracia no jogo federativo**: um estudo sobre a parceria Casa Paulista/Minha Casa Minha Vida. 2017. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18180>. Acesso em: 8 de nov. de 2023.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Risco**: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 7, p. 147-184, jan. 2008.

BONDUKI, Nabil. **Do mutirão à autogestão na produção da moradia**: qualidade, produtividade e baixo custo. In: Anais do Curso de Formação em Mutirão, São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1996.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, [s. l.], v. 22, n. 82, maio/jun. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. Lisboa, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2023.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb**, [S. l.], n. 1, p. 70–104, jan. 2008. Disponível em: <https://www.revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BONDUKI, Nabil *et al.* Nota técnica sobre a revisão intermediária do Plano Diretor da cidade de São Paulo (Lei 16.050/2014): avaliação do 2º Substitutivo do Projeto de Lei 127/2023. **Fórum SP 23**. São Paulo, 2023. Disponível em: https://causp.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/NOTA-TECNICA_FORUM-SP23_revisao_PDE_2o-substitutivo.pdf. Acesso em: 18 de out. de 2023.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 68-80, 1 jan. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e Política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Marechal Cândido Rondon, v. 8, n. 17, p. 65-72, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4459/445944359008.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BRASIL. 14ª Vara Cível Federal de São Paulo. Reintegração/Manutenção de Posse nº 5031227-04.2018.4.03.6100. **Sentença**. Juiz Federal José Carlos Francisco. São Paulo, 15 de jul. de 2019. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=99c5885ab056420c9480e3a6c9820d9443457f745d468f6fef30dd251abf90302789f8ad292fcf9dfa0d40328e71fc6cb78ba0a9d6205da0&idProcessoDoc=19433491&codigo=>. Acesso em: 15 de out. de 2023.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. **Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20812007/do1-2017-02-23-resolucao-n-214-de-15-de-dezembro-de-2016-20811829. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da **República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931**. Reforma a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 18 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942**. Dispõe sobre alugueis residenciais e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20alugu%C3%A9is%20de%20resid%C3%A2ncias,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946**. Autoriza a instituição da “Fundação da Casa Popular”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Autoriza%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20da%20%22Fundac%C3%A7%C3%A3o%20da%20Casa%20Popular%22.&text=da%20Casa%20Popular%22-,Art.,em%20zona%20urbana%20ou%20rural>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.** Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15107.htm#:~:text=LEI%20No%205.107%2C%20DE%2013%20DE%20SETEMBRO%20DE%201966.&text=Cria%20o%20Fundo%20de%20Garantia,Art. Acesso em: 28 de maio de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993.** Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110188.htm. Acesso em: 3 de jun. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114118.htm. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm. Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita – Brasil.** Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>. Acesso em: 28 de set. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023.**

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-4-de-julho-de-2023-494070714>. Acesso em: 10 de out. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf>. Acesso em: 9 de set. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 367, de 7 de junho de 2018.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057690/do1-2018-06-08-portaria-n-367-de-7-de-junho-de-2018-21057549. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018.** Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 725, de 15 de junho de 2023.** Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/2023_6_15_Portaria_MCID_725_Especificacoes_MCMV_FAREFDS_vco mpilada_13_jul.pdf. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sobre o MCMV – Entidades.** Brasília: Ministério das Cidades, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/mcmv-entidades-1/sobre-o-mcmv-entidades>. Acesso em: 8 de out. de 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016.** Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=52&totalArquivos=144>. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559067/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-99-de-30-de-marco-de-2016-22558966. Acesso em: 14 de out. de 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 2001.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16418586>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. **Sistema de Gerenciamento da Habitação.** Brasília, 2022. Disponível em: http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao. Acesso em: 13 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 828/DF. **Acórdão.** Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2 de nov. de 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 828/DF. **Decisão monocrática**. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 3 de jun. de 2021a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 684.612/RJ. **Acórdão**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 3 de jul. de 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. **PosFAUUSP**, São Paulo, n. 26, p. 34-49, dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43638>. Acesso em: 30 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Com Arte, 2012. p. 81-104.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de Políticas Públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 24 de jan. de 2019. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5792>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A Política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 181-200.

CYMBALISTA, Renato. Moradia popular, ocupações e propriedade no Centro de São Paulo: a trajetória de uma família e de um edifício. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l], v. 12, n. 4, p. 2685-2703, dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/51511>. Acesso em: 1º de out. de 2023.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECCONIT Consultoria Econômica. **Estudo Técnico Dedicado à Atualização das Necessidades Habitacionais 2004-2030**. São Paulo, 2020. Disponível em: https://abrainc.org.br/uploads/2023/6/DEFICIT_HABITACIONAL_VF.pdf. Acesso em: 22 de abr. de 2022.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: II Seminário de Ciências Sociais Aplicadas, 2010, Criciúma. **Anais do II Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**. Criciúma: Unesc, 2010. p. 1-14. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/1390>. Acesso em: 12 de nov. de 2023.

FERREIRA NETO, Sérgio Cosmo. **Direito à moradia e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH): a supressão da cobertura do saldo residual pelo FCVS e suas implicações jurídicas e sociais**. 2013. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/523>. Acesso em: 2 de jun. de 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 15 de abr. de 2023.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Responsabilidade Social**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://iprs.seade.gov.br/#>. Acesso em: 2 de jun. de 2023.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social Versão 2010**. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em: 2 de jun. de 2023.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **SEADE Municípios**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br>. Acesso em: 29 de set. de 2023.

GATTI, Simone. **O programa de locação social em SP: uma revisão necessária**. ObservaSP. São Paulo, 22 de jun. de 2015. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/22/o-programa-de-locacao-social-em-sp-uma-revisao-necessaria>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

GOBATTI, Milena Borges Moreira; SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. A efetividade dos mecanismos de controle da participação social no FUNDURB. **Fórum SP 21**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S28_T154.pdf. Acesso em: 20 de set. de 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 9-

37, 2010. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/view/1964>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. **Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo**. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade). São Paulo, 29 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

HONDA, Sibila Corral de Arêa Leão. **Habitação de baixa renda como produto do capital: o programa de arrendamento residencial (PAR) em Presidente Prudente-SP**. 2011. 189 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/25807>. Acesso em: 3 de jun. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados Subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em: 29 de set. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados do Brasil**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 de set. de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama do Censo 2022**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 de set. de 2023a.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. **Boletim Científico**: Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, v. 13, n. 42/43, p. 179-208, 2014. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/issue/view/44>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

KLINTOWITZ, Danielle; VANNUCHI, Luanda. **PlanHab 2040**: Síntese da leitura colaborativa dos eixos do PlanHab. Brasília: ENAP, 2023. Disponível em: <https://www.redus.org.br/planhab2040/biblioteca/6439aada-904c-49b4-8432-ac703222f145>. Acesso em: 12 de nov. de 2023.

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas e de programas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf. Acesso em: 12 de nov. de 2023.

LEITE, Carlos; SALLA, Ana Letícia; KRUGER, Laryssa; BUENO, Lucas. Urbanismo social: conceitos. In: LEITE, Carlos. **Guia de Urbanismo Social**. São Paulo: Bei: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. p. 32-65.

LIMA, Bruno Avellar Alves de. A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios no centro de São Paulo: avaliação de dezesseis anos de experiência (2001-2016). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 53, p. 413-450, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1036>. Acesso em: 14 de out. de 2023.

LIN, Nelson. População de rua em São Paulo cresce em junho, aponta levantamento: base de dados é o Cadastro Único. **Agência Brasil**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-09/populacao-de-rua-em-sao-paulo-cresce-em-junho-aponta-levantamento>. Acesso em: 20 de abr. de 2023.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4508>. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

MARIN, Pedro; RUIZ, Andreilissa. Mobilização e protagonismo comunitário. In: LEITE, Carlos. **Guia de Urbanismo Social**. São Paulo: Bei: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. p. 95-99.

MARTINS, Juliana Cavalini; FONSECA-CASTRO, Ellen Beatriz Santos; SALCEDO, Rosío Fernández Baca. **O direito a cidade, reflexões sobre a reabilitação de edifícios implementados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no centro histórico de São Paulo**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva: São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-041_MARTINS_FONSECA_SALCEDO.pdf. Acesso em: 3 de jun. de 2023.

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], ano 159-177, v. 15, n. 2, 30 de nov. de 2013. DOI <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p159>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4740>. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

MELO, Wanderson Fabio de. A ditadura, a questão da moradia e a modernização excludente: roberto campos em defesa do sistema financeiro da habitação. **Verinotio**: Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas, Rio das Ostras, ano 9, n. 17, p. 91-104, abr. 2014. Disponível em: <http://www.verinotio.org/conteudo/0.97102996238603.pdf>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portaria nº 619/22**. Apuração de irregularidades na alienação das unidades habitacionais de empreendimentos aprovados como Habitação de Interesse Social – HIS e como Habitação de Mercado Popular – HMP no Município de São Paulo a famílias que não se enquadram nos critérios legais. Verificação das medidas administrativas de polícia adotadas pela municipalidade em casos de fraudes e constituição do Conselho Gestor de HIS. Disponível em:

<https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/portaria+-+619-22.pdf/b5f5dfbc-6b4b-53cc-ad80-5098673baf18?t=1666121069273>. Acesso em: 29 de maio de 2023.

MORAES, Lúcia; CARREIRA, Denise; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Relatório sobre a criminalização de movimentos de moradia na cidade de São Paulo**. Plataforma DHESCA Brasil: São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_CriminalizacaoMovsMoradia_DhescaBrasil_FINAL_alta.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2023.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Políticas urbanas para o centro de São Paulo: renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da prefeitura do município de São Paulo de 1970 a 2004. **PosFAUUSP**, [S. l.], n. 25, p. 214-231, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43617>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração **Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 20 de abr. de 2022.

PACHECO, Tainá. Como avaliar o Minha Casa, Minha Vida? continuando o debate. In: **CEPESP: Centro de Política e Economia do Setor Público**. [S. l.], 28 de ago. de 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/como-avaliar-o-minha-casa-minha-vida-continuando-o-debate/>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista**. 2018. 148f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10102018-161740/pt-br.php>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

PEIXOTO, Luiz Eduardo. **De Singapura a Cingapura: um conto de dois modelos habitacionais**. Caos Planejado. [S. l.], 22 de fev. de 2017. Disponível em: <https://caosplanejado.com/de-singapura-a-cingapura-um-conto-de-dois-modelos-habitacionais-conjunto-habitacional-hdb>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade urbana e o Plano Diretor**. 2005. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2005. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6465>. Acesso em: 31 de out. de 2023.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. Revisão do Plano Diretor de São Paulo gera preocupação com os rumos do desenvolvimento da cidade. **Jornal da Advocacia da OAB-SP**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://jornaldaadvocacia.oabsp.org.br/noticias/artigo-revisao-do-plano-diretor-de-sao-paulo-gera-preocupacao-com-os-rumos-do-desenvolvimento-da-cidade>. Acesso em: 18 de out. de 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo**. Relatório anual 2022 e plano de trabalho 2023. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **População em situação de rua: censo 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Situação das ocupações na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>. Acesso em: 28 de set. de 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO PRECISA FISCALIZAR EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. [Locução de]: Denis Pacheco. Entrevistado: Nabil Bonduki. São Paulo: Jornal da USP, 20 de out. de 2022. **Podcast**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/prefeitura-de-sao-paulo-precisa-fiscalizar-empreendimentos-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2022**. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf. Acesso em: 28 de set. de 2023.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Instituto Pólis: São Paulo, 2001. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf>. Acesso em: 9 de jun. de 2023.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Editora Fósforo, 2022.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio/2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/18863>. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

ROSIN, Lucas Bravo. Urbanismo social como tópico de Políticas Públicas. In: LEITE, Carlos. **Guia de Urbanismo Social**. São Paulo: Bei: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. p. 210-215.

ROSSETTO NETTO, Adelcke; D'OTTAVIANO, Camila. **Habitação em área central via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: alternativas possíveis**. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR): Natal, 2019. Disponível em: <http://xviiienganpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=332>. Acesso em: 29 de out. de 2023.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, mai./ago. 2014.

SALLA, Ana Letícia; MARIN, Pedro; RUIZ, Andreilissa. Processos de monitoramento e avaliação. In: LEITE, Carlos. **Guia de Urbanismo Social**. São Paulo: Bei: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq.Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023. p. 298-307.

SAMPAIO, Celso Aparecido. **Cortiço: política pública habitacional em São Paulo (1989-2018)**. 2022. 303 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/29553>. Acesso em: 5 de set. de 2023.

SANCHES, Débora; SILVA, Marcos Virgílio da. **Precariedade habitacional no Centro de São Paulo**. In: V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (Enanparq). Salvador, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37721488/Precariedade_Habitacional_no_Centro_de_S%C3%A3o_Paulo. Acesso em: 5 de set. de 2023.

SANCHES, Débora; STEVENS, Jeroen; PIOTTO, Marcele. **Ocupações e urbanismo insurgentes: área central de São Paulo**. In: III ICHT. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://sites.usp.br/icht2019/wp-content/uploads/sites/416/2019/07/OCUPAC%CC%A7O%CC%83ES-E-URBANISMO-INSURGENTES-a%CC%81rea-central-de-Sa%CC%83o-Paulo-.pdf>. Acesso em: 15 de out. de 2023.

SANTOS, Anderson. **Função social da propriedade urbana: regularização fundiária**. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://adelpa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/923d99ef-598e-4013-8a9c-4de138ed60f2/content>. Acesso em: 30 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – CGPPP do Estado de São Paulo. **Chamamento Público nº 4/2012**. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 57.370, de 27 de setembro de 2011**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57370-27.09.2011.html>. Acesso em: 15 de set. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 64.419, de 28 de agosto de 2019**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64419-28.08.2019.html>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12801-15.01.2008.html>. Acesso em: 15 de set. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Secretaria da Fazenda e Planejamento: Orçamento**. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo. **Quadro habitacional 2020 - diagnóstico institucional: fundamentos da Política pública de habitação**. São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37003/Quadro+Habitacional+2020-+Diagn%c3%b3stico+Institucional.pdf/ce615e31-7e4f-b5c4-5dda-cdb0c8a7a9ab>. Acesso em: 20 de abr. de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Governo do Estado entrega mais 210 apartamentos da PPP da Habitação no Centro de SP.** São Paulo, 2021. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?id=9383>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Programa Casa Paulista.** São Paulo, 2023. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=79>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Programa Nossa Casa:** Cartilha de orientação às famílias. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://www.nossacasa.sp.gov.br/arquivos/CARTILHA_DE_ORIENTA%c3%87%c3%83O_AS_FAM%c3%8dLIAS_-_PNC_PRE%c3%87O_SOCIAL.pdf. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Transparência – Prestando Contas.** São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Habitação. **Plano Estadual de Habitação de São Paulo:** PEH-SP 2011-2023. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/file.ashx?id=45124>. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. **Palacete dos Artistas é empreendimento do programa de Locação Social gerido pela Cohab-SP.** São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <http://www.cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3593>. Acesso em 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Conselho do Fundo Municipal de Habitação. **Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.490, de 5 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57490-de-05-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 12 de nov. de 2023.

SÃO PAULO (Município). HabitaSampa. **Provisão habitacional.** São Paulo, 2023. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/programas/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10928-de-08-de-janeiro-de-1991>. Acesso em: 25 de set. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.**

Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 21 de abr. de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 15.234, de 1º de julho de 2010.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15234-de-01-de-julho-de-2010>. Acesso em: 21 de abr. de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor>. Acesso em: 20 de abr. de 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 16.121, de 14 de janeiro de 2015.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16121-de-14-de-janeiro-de-2015>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 17.320, de 18 de março de 2020.** Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17320-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 17.577, de 20 de julho de 2021.** Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 17.579, de 26 de julho de 2021.** Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17579-de-26-de-julho-de-2021>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 17.638, de 9 de setembro de 2021.** Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 21 de abr. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei Municipal nº 17.975, de 8 de julho de 2023.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17975-de-8-de-julho-de-2023#anexos>. Acesso em: 18 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura assina 14 contratos com entidades para construção de 2190 unidades habitacionais pelo Programa Pode Entrar.** São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-assina-14-contratos-com-entidades-para-construcao-de-2190-unidades-habitacionais-pelo-programa-pode-entrar>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura realiza nova atualização cadastral do auxílio aluguel.** São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-realiza-nova-atualizacao-cadastral-do-auxilio-aluguel>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016.** Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 5 de set. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação. **Ata de análise e julgamento das propostas de alienação**. São Paulo, 2023a. Disponível em: https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?kHdgtACkKWJxjOVDE7BkQy24RK_w0WYcDMI4xNfLbmdDYJS3WHFKy4cZAGQP4qTtAwJn0L6rSPm6qu8ndxLiUKSixaOsKV3Xxhc5OoJjVksDwbdL4lr29-NwkfflWETR. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e de Desenvolvimento Urbano. **Instrução Normativa nº 1, de 6 de maio de 2003**. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-1-de-10-de-maio-de-2003>. Acesso em: 6 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Fazenda. **Prestação de contas públicas – Orçamento**. São Paulo, 2023b. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>. Acesso em: 15 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). **Secretaria Municipal de Habitação**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php>. Acesso em: 22 de abr. de 2022.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Editais de Chamamento Público nº 1/2022**. São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/Editais%20I%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Instrução Normativa nº 3, de 24 de junho de 2022**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-3-de-24-de-junho-de-2022>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Portaria nº 3, de 28 de janeiro de 2022**. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/Portaria_Nossa%20Casa\(5\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/Portaria_Nossa%20Casa(5).pdf). Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Portaria nº 40, de 27 de abril de 2022**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-27-de-abril-de-2022>. Acesso em: 5 de out. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Censo 2022: São Paulo tem aumento no número de domicílios mesmo com ritmo menor de crescimento de população**. São Paulo, 2023b. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Infome-Urbano-59.pdf>. Acesso em: 30 de set. de 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Relatório de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica Sobre A Reforma do Estado (Rere)**, Salvador, v. 20, p. 1-46, dez./jan./fev. 2009/2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=413>. Acesso em: 10 de abr. de 2022.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do auxílio aluguel no município de são paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 22, n. 1, p. 1-25, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6293/5328>. Acesso em: 6 out. 2023.

SILVA NETO, Wilson Levy Braga da; NALINI, José Renato. Cidade e regulação: os mecanismos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas. **Revista de Direito da Cidade**, [S. L.], v. 10, n. 2, p. 1077-1094, maio 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29191>. Acesso em: 20 de set. de 2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Cidadania e Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MASSMANN, Patricia Brasil (org.). **O Direito na fronteira das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019. p. 13-23.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3-15.

SPIESS, Wanessa. **Ocupações de edifícios abandonados no Centro de São Paulo**: novas formas de pensar o urbanismo? XII Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo: São Paulo-Lisboa, 2020. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/336617>. Acesso em: 1º de out. de 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 44-60.

TALARICO, Rafaela; LOMBARDI, Flávia Elaine Soares Ferreira. Políticas Públicas habitacionais e gestão democrática: óbice à representatividade das minorias nas grandes metrópoles. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, v. 7, n. 1, p. 3-28, jan./jun. 2022. Disponível em: <http://ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/3877>. Acesso em: 11 jun. 2023.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O papel do CMH na Política de habitação em São Paulo. In: SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Habitação**: controle social e Política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. p. 61-114. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/jspui/bitstream/11465/426/1/POLIS_habitacao_controle_social_politica_publica.pdf. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

TAVOLARI, Bianca *et al.* Nota técnica: Projeto de Lei n. 447/2021 que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro. **Insper**: São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp->

content/uploads/2021/07/Nota_Tecnica_sobre_o_Projeto_de_Lei_do_Retrofit_final.pdf. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hcw8bdc7Ywfrp6cNjmCvPVh/?lang=pt>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

VICK, Mariana. O efeito prático do novo Plano Diretor na vida do paulistano. **Nexo Jornal**. [s. l.], 25 de jun. de 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/06/25/O-efeito-pr%C3%A1tico-do-novo-Plano-Diretor-na-vida-do-paulistano>. Acesso em: 18 de out. de 2023.

VICK, Mariana. O potencial e os riscos da aposta de São Paulo no retrofit. **Nexo Jornal**. [s. l.], 5 de nov. de 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/11/05/O-potencial-e-os-riscos-da-aposta-de-S%C3%A3o-Paulo-no-retrofit>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

YOLLE NETO, José. Diretrizes para o estudo de viabilidade da reabilitação **de edifícios antigos na região central de São Paulo visando a produção de HIS**: estudo de casos inseridos no Programa de Arrendamento Residencial (PAR-Reforma) - Edifícios: Olga Bernário, Labor e Joaquim Carlos. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-01122006-145725/pt-br.php>. Acesso em: 3 de jun. de 2023.