

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARINA AMARAL BRANDÃO

HABITAÇÃO E MORADIA DIGNA: ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO EM
DISCUSSÃO

São Paulo

2020

MARINA AMARAL BRANDÃO

HABITAÇÃO E MORADIA DIGNA: ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO EM
DISCUSSÃO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção do
título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADORA: LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

São Paulo

2020

MARINA AMARAL BRANDÃO

HABITAÇÃO E MORADIA DIGNA: ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO EM
DISCUSSÃO

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção do
título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Antônio Cecílio Moreira Pires
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Ms. Eduardo Stevanato Pereira de Souza
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Para Cirlene, minha mãe, quem me ensinou a ter força.

Para Mauro, meu pai, quem me ensinou a sonhar.

Para Julia, minha irmã, quem me ensinou a continuar.

Deve ter
alamedas
verdes

A cidade dos
meus amores

E, quem dera,
os moradores

E o prefeito e
os varredores

E os pintores
e os
vendedores

Fossem
somente
crianças

(Os Saltimbancos)

RESUMO

Os imóveis urbanos privados que deixaram de cumprir a função social da propriedade e foram comprovadamente abandonados por seus proprietários poderão ser arrecadados pelos Municípios, conforme previsão legal encontrada no Código Civil, na Lei Federal de Regularização Fundiária e, no caso da cidade de São Paulo, no Plano Diretor Estratégico. A competência para abrir o processo administrativo é do Município, que deverá adotar as providências necessárias para incorporar definitivamente o bem abandonado ao patrimônio público. Uma vez incorporado, este bem poderá ser destinado a programas de habitação social ou para outras finalidades urbanísticas, escolhidas respeitando o interesse público. Pela análise dos planos anuais feitos desde 2016 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo é possível perceber que a arrecadação figura como um instrumento urbanístico em potencial, sem, contudo, ter se transformado em ações concretas. Enquanto isso, um número considerável de imóveis permanece sem cumprir a função social da propriedade no Município, mesmo com a constante pressão dos movimentos sociais por moradia para transformá-los em habitação social.

Palavras-chave: Arrecadação. Bem privado. Política Habitacional. Movimentos sociais. Função social da propriedade. Função social da cidade. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

Private urban properties that no longer fulfill the social function of property and were abandoned by their owners may be collected by Municipalities according to the legal provision found in the Civil Code, in the Federal Land Regularization and, as was shown in the city of São Paulo, the Strategic Master Plan. The municipality is the federal entity which has the competence to start the administrative procedure and adopt the the necessary measures to definitely incorporate the abandoned proporety to the public patrimony. Once it is incorporated it can be used for "housing social programs" or other purposes accoding to the public interest. Through the analyzis developed by the Secretary of Urban Development of the city of São Paulo about the annual plans since 2016, it was possible to notice that the collection is as a potential urban instrument however not suficient to deal with the issue by itself. Meanwhile a large number of properties remain unfulfilled it social function - even with the constant pressure from social movements to ensure that those property will funfill it social purpose through social housing.

Keywords: Collection. Private proprietry. Housing policy. Social moviments. Social function of property. Social function of the city. Landholding regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ASTC	Associação Sem-Teto do Centro
BNH	Banco Nacional de Habitação
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
DCFSP	Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FLM	Frente de Luta por Moradia
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MMRC	Movimento de Moradia da Região Central
MSTC	Movimento Sem-Teto do Centro
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
ULC	Unificação das Lutas de Cortiços
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UM BREVE HISTÓRICO.....	10
1.1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA REPÚBLICA VELHA (1889-1930).....	10
1.2 O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E ESTADO NOVO (1930-1945): O COMEÇO DA INTERVENÇÃO ESTATAL PARA RESOLVER O PROBLEMA HABITACIONAL E OS EFEITOS CAUSADOS PELA LEI DO INQUILINATO.....	Erro! Indicador não definido.
1.3 OS ANOS DE CHUMBO DA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA (1964- 1985), O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A HABITAÇÃO SOCIAL.....	11
1.4 A ABERTURA DEMOCRÁTICA, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL DO PERÍODO.....	12
2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA: REIVINDICAÇÕES, AÇÕES, RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO E CONQUISTAS PELA VIA INSTITUCIONAL.....	13
2.1 ORIGENS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	14
2.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E AÇÃO.....	15
2.3 RELACIONAMENTO COM O PODER PÚBLICO.....	16
3 ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO.....	20
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	20
3.2 A ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO ABANDONADO.....	22
3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA A ARRECADAÇÃO: PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTO.....	24
3.4 ARRECADAÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO: PRIMEIROS PASSOS.....	26
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

INTRODUÇÃO

De acordo com os dados do relatório anual¹, feito no ano de 2019 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) do Município de São Paulo, existia na cidade 2.781 imóveis com indícios de ociosidade, ou seja, que aparentavam não estar cumprindo a função social da propriedade determinada pelo inciso XXIII, artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Deste número, 1.565 imóveis foram notificados para que cumprissem a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar estas propriedades, sob pena de edificação compulsória, de aplicação do chamado IPTU progressivo no tempo, ou, em casos mais graves, de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, nos termos do artigo 182, parágrafo 4º e incisos, da Carta Magna.

Enquanto existem prédios inteiros sem uso em várias regiões da cidade, o déficit habitacional na capital do Estado totaliza 358 mil unidades². Por déficit habitacional devemos entender não somente uma escassez de unidades, mas, da mesma forma, a inadequação de moradias existentes, ou por terem sido construídas com materiais de baixa qualidade, estarem localizadas em áreas de risco, ou ainda, por coabitação de muitos indivíduos em um pequeno espaço.

Nesse contexto, cresce a luta em busca de moradia de qualidade na cidade, sendo um dos maiores representantes desta luta os movimentos sociais por moradia, que apareceram no cenário político na década de 90 e até os dias atuais pressionam o poder público para que este forneça moradia social sem recorrer à iniciativa privada, que há anos participa dos programas habitacionais criados no país, construindo habitações que somente podem ser adquiridas por uma parcela restrita da sociedade brasileira, que consegue arcar com os financiamentos oferecidos pelos bancos (como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida).

¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual.** 2019. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisa_do_final.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

² MURARO, Cauê; SANTIAGO, Tatiana. Cidade **de SP tem déficit de 358 mil moradias e 1.385 imóveis ociosos.** 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sp-tem-deficit-de-358-mil-moradias-e-1385-imoveis-ociosos.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2020

Os movimentos sociais por moradia são essenciais ao debate por trazerem um contraponto dentro das negociações entre poder público e iniciativa privada, que tendem a priorizar, indiretamente, segmentos sociais que historicamente conseguem pagar por moradia, no lugar de priorizar soluções que ofereçam moradias às famílias que não são atendidas pelo PMCMV, por exemplo, e aos 24.344 moradores em situação de rua na cidade³, claramente excluídos do mercado de moradia.

A pressão que estes movimentos exercem no poder público há décadas é responsável por algumas vitórias consideráveis dentro da luta por moradia. Como exemplo dessa afirmação temos a desapropriação, pela Prefeitura, de um edifício de 22 andares localizado no centro da cidade no ano de 2015.

Conhecido como “Ocupação Prestes Maia”, este prédio abandonado foi ocupado, como forma de denúncia, pelo Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) por cinco anos. Após longa negociação, foi adquirido pela prefeitura pelo valor de R\$22 milhões⁴, a título de indenização, para ser destinado a programas de habitação social, mais especificamente, ao Programa Minha Casa Minha Vida, para ser reformado e devolvido às 378 famílias que o habitavam.

Da mesma forma, o prédio conhecido como “Ocupação Mauá” foi adquirido pela prefeitura no ano de 2017, pelo valor de R\$20,1 milhões⁵. O prédio estava ocupado desde 2007 pelos movimentos MSTC (Movimento dos Sem-Teto do Centro), ASTC (Associação Sem-Teto do Centro) e MMRC (Movimento de Moradia da Região Central), que reivindicavam moradia na região. Como o Prestes Maia, aguarda a reforma pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com a devolução das unidades para as 940 pessoas que ali residiam.

Embora diversas negociações entre poder público, movimentos sociais e proprietários de imóveis ociosos ainda estejam em curso, a escolha pela desapropriação por

³ G1 SP E TV GLOBO. **População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas.** 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2020

⁴ RESK, Felipe. **Prefeitura compra edifício Prestes Maia por R\$ 22 milhões.** 2015. Disponível em <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-compra-edificio-prestes-maia-por-r-22-milhoes,1781524>>. Acesso em: 19 set. 2020

⁵ ADORNO, Luís. **Após 10 anos de disputas, Prefeitura de SP compra prédio ocupado para criar moradia popular.** 2017. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/12/13/prefeitura-de-sp-compra-predio-ocupado-ha-10-anos-por-r-20-mi-e-local-vai-ser-moradia-popular.htm>>. Acesso em: 19 set. 2020

interesse social como instrumento urbanístico não parece ser menos onerosa ou mais ágil do que as outras opções disponíveis.

Isto porque a Lei de Regularização Fundiária - Lei Federal nº13.465/17⁶ - prevê a desapropriação por interesse social em seu artigo 15, inciso III, prevê instrumentos que, embora pouco utilizados, parecem, à primeira vista, interessantes para alcançar o fim almejado. Esse é o caso da chamada arrecadação de bem vago, por exemplo.

A arrecadação de bem vago encontra previsão legal no Código Civil, na Lei Federal supracitada e, mais recentemente, no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo. Não é um instituto desconhecido, uma vez que desde 2016 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano o traz em seus relatórios anuais.

Embora tenha perdido espaço desde o relatório anual de 2019, a arrecadação parece ser uma alternativa viável para que o poder público adquira estes imóveis abandonados que existem na cidade e os transforme em habitação social, uma vez que esta não implica em pagamento de indenizações milionárias e nem em negociações conflituosas, como a desapropriação por interesse social.

O objetivo deste trabalho é demonstrar como a arrecadação, embora subestimada, pode ser um instrumento viável para fornecer habitação social, em um contexto no qual o déficit habitacional cresce ano após anos e a iniciativa privada aparece sozinha, como a única responsável pela construção de novas residências, sem, entretanto, incluir a população que mais sofre pela falta de acesso a moradias dignas.

Para começar a analisar o instituto, devemos situá-lo dentro do contexto atual, que só pode ser entendido se analisarmos as escolhas políticas feitas pelos entes federativos na seara habitacional no decorrer dos anos. Por este motivo, o primeiro capítulo desse trabalho será responsável por analisar a política habitacional do país em um período que compreende a República Velha e chega até os dias atuais, sendo o último governo analisado o de Michel Temer (2016-2018).

O segundo capítulo, por sua vez, analisará um ator importante na luta por moradia, qual seja: os já citados movimentos sociais. Os movimentos sociais são responsáveis por

⁶ BRASIL. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

pautar o debate e por romper o conservadorismo que paira sobre o assunto da “propriedade privada”.

Estes movimentos possuem tanta relevância que foram responsáveis pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que embora tenha um caráter residual, fornece habitação social incluindo os movimentos em todas as etapas do processo de construção, desde a escolha do terreno até a escolha das famílias que serão contempladas pelo programa. Dessa forma, não há como se pensar em alternativas para o fornecimento de habitação social sem analisar o que foi feito, até hoje, por estes movimentos.

Por fim, no terceiro capítulo, analisaremos a arrecadação de bem vago, sua fundamentação legal, sua presença nos relatórios anuais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, suas controvérsias e as cidades que já a utilizam, mesmo que em menor escala.

Resta explicar a metodologia utilizada por este trabalho, que se valeu da pesquisa bibliográfica, exploratória, por meio da análise de quatro anos de relatórios da SMDU, livros e teses de grandes arquitetos e urbanistas brasileiros, artigos jurídicos e notícias de veículos de mídia confiáveis, para chegar às conclusões aqui expostas.

1 A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA: UM BREVE HISTÓRICO

No ano de 2017, o déficit habitacional no Brasil, de acordo com estudo feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, foi estimado em 7.7 milhões de unidades⁷. Este é, conforme expresso pelo trabalho, um número recorde.

Pela análise deste número podemos compreender a complexidade e a urgência da “questão” da moradia digna no país. Este número representa a soma de milhares de famílias dentro do território brasileiro que não possuem um local adequado para residir, vivendo em habitações extremamente precárias ou coabitando, voluntária ou involuntariamente, com outras famílias para fugir do ônus excessivo que um aluguel traz para sua renda.

Para compreender como o déficit habitacional atingiu marcas milionárias nas últimas décadas deve-se analisar friamente o papel dos entes federativos (União, estados e municípios), a existência ou não de iniciativas para desenhar um eficiente projeto conjunto para sanar o problema e as políticas públicas adotadas no período, que para fins de uma análise mais aprofundada, foi definido pelo início da República Velha e o final do Governo de Michel Temer, no período de redemocratização.

A escolha pela análise de um período tão extenso (mais especificamente 126 anos de história) tem relação com a preocupação, por parte deste trabalho, de não deixar de abordar todos os governos que possam ter contribuído minimamente para a chegada a este número recorde de déficit habitacional no país.

Parafraseando Bruno Lourenço Siqueira, a importância de se analisar o histórico das intervenções estatais no plano da habitação é relevante para compreender as origens dos problemas urbanos contemporâneos que têm relação com o modo estatal de “interposição da questão da moradia popular”⁸.

⁷ ABRAINC (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias). *Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos*. 2. ed. São Paulo: FGV Projetos, 2018, p. 10. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2020.

⁸ SIQUEIRA, Bruno Lourenço; SILVA, Magda Valéria. **O Limiar da Política Habitacional no Brasil: do Império à República Velha**. São Paulo: Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais, 2016, p. 86

1.1 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

O período conhecido como “República Velha” foi iniciado no ano de 1889, com a proclamação da República e encerrado em 1930, com a deposição do presidente paulista Júlio Prestes e a tomada de poder por Getúlio Vargas. Durante este período, que é marcado pela ausência de intervenção do Estado, pela adoção de preceitos liberais, as políticas públicas no âmbito habitacional foram praticamente nulas, sem qualquer produção de habitação ou regulamentação do mercado de locação residencial⁹.

Entretanto, não é possível dizer que a questão da moradia era menor no período e por isso não havia necessidade de uma intervenção estatal. Isto porque, deve-se lembrar que este período é marcado por um intenso fluxo imigratório, de imigrantes provenientes de países europeus e asiáticos, e, pelo, da mesma forma intenso, fenômeno da urbanização. Tais fenômenos impactaram fortemente o cotidiano do campo e das grandes cidades, sendo nestas, especificamente, observada o aumento da procura por moradias dignas para abarcar os novos habitantes.

Para exemplificar o aumento significativo no número de habitantes das grandes cidades neste período, tomemos como base a cidade de São Paulo. Nas palavras do historiador Boris Fausto, deu-se um salto espetacular na capital do Estado de São Paulo, sendo a principal razão desse salto o “afluxo de imigrantes espontâneos e de outros que trataram de sair das atividades agrícolas”¹⁰. Em números:

A grande arrancada se deu entre 1890 e 1900, período em que a população paulistana passou de 64.934 para 239.820 habitantes, registrando uma elevação de 268% em 10 anos, a uma taxa de 14% de crescimento anual. Em 1890, São Paulo era a quinta maior cidade brasileira, abaixo do Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém. No início do século, chegaria em segundo lugar¹¹.

Essa população, formada predominantemente por trabalhadores assalariados, não possuía a perspectiva de adquirir a casa própria, tendo em vista seus baixos salários e a falta de programas habitacionais capazes de oferecer subsídios para custear a compra de terreno, por exemplo, e a construção da residência.

Por este motivo, a procura por moradias para serem alugadas aumentou drasticamente nas cidades, transformando o mercado de “casas de aluguel” em um ótimo

⁹ GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento). **Habitação Popular:** Inventário da Ação Governamental. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985, p. 181

¹⁰ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 384

¹¹ *Ibidem*.

investimento, com retorno financeiro satisfatório para as classes que acumulavam os excedentes gerados pela atividade agroexportadora no país.¹²

Esta ausência, por parte do poder público, de iniciativas para a confecção de políticas habitacionais para fornecer moradia a esse contingente populacional está relacionado, como pontuado anteriormente, com a ideologia liberal adotada pelo Estado brasileiro, que buscava diminuir o papel do Estado enquanto encaminhava este problema em ascensão à iniciativa privada, que traria a uma quase milagrosa “solução”.¹³

Por óbvio, a iniciativa privada priorizava as ações que poderiam gerar o máximo lucro possível, o que não era o caso da produção de habitação para as camadas mais pobres da sociedade. Em seu livro “Origens da Habitação Social”, Nabil Bonduki explica como o setor privado tratou a questão:

São Paulo, sobretudo, sediando a economia cafeeira e recebendo um fluxo imigratório intenso (a população da cidade cresceu de 40 000 habitantes em 1886 para 260 000 em 1900 e 580 000 em 1920), apresentava um superdinâmico processo imobiliário, com forte expansão urbana e uma hipervalorização de glebas, terrenos e prédios. Em poucos anos, chácaras de características eminentemente rurais eram loteadas e transformadas em zona urbana, fortemente ocupada. Assim, além da rentabilidade da locação habitacional, o investimento imobiliário garantia não só uma reserva de valor, como um intenso processo de valorização.

Este é, segundo Bonduki, o contexto em que se inseria a produção habitacional no país, que construiu moradias que só podiam ser adquiridas por uma pequena parcela da população, formada por uma classe realmente abastada, que adquiria para moradia ou para destinar ao mercado de aluguel.

Para exemplificar como a moradia era um bem que apenas uma classe muito abastada poderia adquirir, analisaremos o contexto da cidade de São Paulo, na qual, no ano de 1920, “apenas 19% dos prédios eram habitados por seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso à moradia”¹⁴.

A impossibilidade de ter acesso ao mercado de moradias não era uma exclusividade da população de renda mais baixa: a classe média, embora tivesse condições

¹² BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 713

¹³ Ibidem.

¹⁴ BONDUKI, Nabil. **Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918**. São Paulo: Espaço e Debates, nº5, 1982

de escolher construções salubres para alugar, não conseguia adquirir, por si, os imóveis, necessitando da criação de financiamentos para este fim¹⁵.

A iniciativa privada, pela liberdade fornecida pelo Estado brasileiro que não intervinha na questão, construiu as cidades de acordo com sua visão de máximo lucro, nunca pela visão do que seria melhor para a sociedade como um todo. Por este motivo, os projetos que edificou foram pensados de acordo com as classes sociais que pretendiam atender (porém, frise-se, como inquilinas). Dessa forma, o que acontecia à época:

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres, mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária¹⁶.

Para a classe média, os chamados palacetes. Para as classes trabalhadoras, restavam as Vilas Operárias ou os cortiços. Os cortiços eram uma “solução” encontrada pelas classes que detinham um menor poder econômico e se viam obrigadas a viver com diversas famílias na mesma situação e no mesmo espaço, em condições extremamente precárias de falta de infraestrutura.¹⁷

Embora se mostrasse uma realidade, o poder público somente intervinha nestas construções para demoli-las, em prol de discursos higienistas difundidos na época, que enxergavam os cortiços não como um problema social, de falta de moradia adequada para as populações mais pobres, mas como problema sanitário que deveria ser resolvido de forma urgente e arbitrária.¹⁸

Um exemplo de como o Estado lidou com essa situação foi à conhecida Revolta da Vacina (1904), na cidade do Rio de Janeiro. Neste contexto, os cortiços foram vistos

¹⁵ BONDUKI, Nabil. **Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918**. São Paulo: Espaço e Debates, nº5, 1982

¹⁶ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 713

¹⁷ SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da Silva. Reforma Urbana Pereira Passos: resistências de uma população excluída. Fortaleza: **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v. 1, n. 3, p. 413, março 2019

¹⁸ Ibidem.

como um foco de doenças, como varíola e cólera, e, por este motivo, foram violentamente retirados do cenário urbano. Neste sentido, expõe Junior e Mello (2018):

[...] Essa conjuntura de degradação sanitária, na cidade do Rio de Janeiro, impulsionou a ação do Estado no sentido da proibição e supressão dos cortiços. Um exemplo notório foi a demolição do cortiço carioca chamado “Cabeça de Porco” que abrigava entre 2000 e 4000 pessoas, segundo algumas estimativas, e que foi demolido pelo poder público sob o argumento das péssimas condições nas quais se encontravam seus moradores.¹⁹

Parte dos trabalhadores podia contar com as chamadas “Vilas Operárias” para garantir minimamente uma vida digna. Estas vilas eram construídas pelos empregadores, por incentivo estatal, desde o Império, período no qual foi editado o Decreto nº3.151 de 9 de dezembro de 1882²⁰, que determinava em seu primeiro artigo que o governo ficava autorizado a conceder às empresas que construíssem edifícios destinados à habitação de operários e classes pobres os seguintes benefícios (chamados de “favores” pelo decreto):

1º Isenção, até 20 anos, do imposto predial, excluída a taxa adicional do § 3º, parte 1ª do art. 11 da Lei n. 719 de 28 de Setembro de 1853, destinada ao serviço da limpeza das casas e do esgoto da cidade, conforme o Decreto n. 1929 de 29 de Abril de 1857, cessando a isenção si os edificios forem alienados pelas empresas, salvo no caso de cessão e transferencia de concessões;

2º Dispensa, pelo mesmo prazo, do imposto de transmissão de propriedade, quanto á aquisição de imóveis necessários às construções, segundo os planos aprovados;

3º Direito de desapropriação, conforme a Lei n. 816 de 10 de Julho de 1855, relativamente aos terrenos particulares compreendidos nos ditos planos, comtanto que nos mesmos terrenos não haja edificios sujeitos ao pagamento do imposto predial ou isentos deste por lei.²¹

Estas vilas operárias estavam localizadas, portanto, em zonas industriais, nas proximidades das fábricas. Sua estrutura contava com escola, farmácia, assistência médica, usina elétrica e espaço para lazer²², o que, em um primeiro momento, pode soar positivo, mas se analisado friamente, percebe-se que a construção de um “bairro” perto do local de

¹⁹ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC**, v. 28, n. 53, p. 231, ago. 2018.

²⁰ BRASIL. **Decreto Nº 3.151, de 9 de Dezembro de 1882**: Concede a Americo de Castro e às empresas que se organizarem com o fim de construir edificios para habitação de operarios e classes pobres, na cidade do Rio de Janeiro e seus arrabaldes. Rio de Janeiro, 11 dez. 1882. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3151-9-dezembro-1882-544803-publicacaooriginal-56312-pl.html>>. Acesso em: 19 set. 2020.

²¹ Ibidem.

²² SIQUEIRA, Bruno Lourenço; SILVA, Magda Valéria. **O Limiar da Política Habitacional no Brasil: do Império à República Velha**. São Paulo: Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais, 2016, p. 322

trabalho tinha apenas a função de reter os trabalhadores, mesmo em seu tempo livre, nestes locais.

Ainda, pontua Bonduki²³, a construção destas vilas tinha um caráter de “controle” ideológico sobre estes trabalhadores, que construíram suas vidas nestes locais e, em razão disto, deveriam permanecer “dóceis” à exploração, para garantir sua moradia:

Vinculadas à emergência do trabalho livre no país, grande parte das vilas operárias surgem em decorrência da necessidade de as empresas fixarem seus operários nas imediações das suas instalações, mantendo-os sob seu controle político e ideológico e criando um mercado de trabalho cativo. Tais necessidades decorriam de aspectos operacionais (por exemplo, trabalhadores indispensáveis à manutenção das máquinas ou equipamentos vitais ao funcionamento da indústria), de mercado de trabalho (inexistência de trabalhadores qualificados ou mesmo de trabalhadores em geral devido à localização das unidades de produção) ou político-ideológicas (manter os seus operários sob controle, evitando greves ou paralisações, através do relacionamento entre a perda do emprego e o despejo da casa)²⁴.

Poucos são os exemplos de vilas operárias construídas, embora tenham sido tão encorajadas pelo Governo à época. Na cidade de São Paulo, podemos citar a Vila Maria Zélia, por exemplo, que possuía a infraestrutura adequada para manter os poucos trabalhadores “beneficiados” em suas dependências. Era uma vila exemplar em termos de qualidade habitacional, que “realizava a utopia empresarial do controle total dos trabalhadores, sendo saudada pelo poder público como um modelo a ser reproduzido”.²⁵

Podemos entender a falta de “iniciativa” destes empregadores, no sentido de construir habitação para seus empregados, como a priorização da construção de casas de aluguel para investir um excedente gerado, que, em termos quantitativos, traria muito mais retorno financeiro a estes do que o aluguel de casas para os trabalhadores. Dessa forma, o problema habitacional não foi resolvido pela iniciativa privada, conforme era esperado pelo Governo liberal da República Velha, mas apenas tornou-se mais crítico, razão pela qual os chamados “governos populistas” tiveram de tratar da questão de outra forma.

²³ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 715

²⁴ BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**. São Paulo: Editora Nobel, 1985, p. 77

²⁵ ROLNIK, Raquel; BOLAFFI, Gabriel. **Cada um no seu lugar; São Paulo início da industrialização**: geografia do poder. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1981

1.2 O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E ESTADO NOVO (1930-1945): O COMEÇO DA INTERVENÇÃO ESTATAL PARA RESOLVER O PROBLEMA HABITACIONAL E OS EFEITOS CAUSADOS PELA LEI DO INQUILINATO

Getúlio Vargas tomou o poder em 1930, por meio de um golpe militar, ao não se conformar com o resultado das eleições que definiram Júlio Prestes como o novo presidente da República. Permaneceu no poder por 15 anos, período no qual a população presenciou a promulgação de uma Constituição, a de 1934, e a outorga de outra, a Constituição de 1937, conhecida como “polaca”, por ter forte influência na Constituição polonesa, uma Carta fascista.²⁶

Por não ter chegado ao poder por vias legítimas, Vargas fez a escolha política de se aproximar das massas populares, que eram, sobretudo, urbanas e formadas por trabalhadores, em busca de se sustentar no poder com o apoio de uma classe que, embora numerosa, não tinha ouvidas suas reivindicações, como melhores condições de trabalho e salários maiores que pudessem fornecer uma vida digna. Aponta Bonduki (2004):

Premido pela necessidade de legitimar o poder político que passou a deter a partir da revolução de 30, Vargas teve de estabelecer uma solução de compromisso de novo tipo, já que nenhum dos grupos participantes do poder — classes médias, tenentes, oligarquias periféricas, etc. — podia oferecer as bases de legitimidade do Estado. Surge assim na história brasileira um novo personagem: as massas populares urbanas, que passam a garantir a legitimidade ao novo Estado brasileiro.²⁷

Um dos problemas mais presentes na vida destas massas empobrecidas continuava sendo o problema habitacional. Os baixos salários e o intenso processo de urbanização que dava cara às cidades foram responsáveis por afastar, cada vez mais, essa população da opção de obter moradias adequadas, pelo alto preço cobrado por estas. Devemos lembrar que, embora a maior parte da população das grandes cidades fosse inquilina, não eram todos os habitantes que conseguiram, com seus salários, pagar um aluguel²⁸.

Sem a intervenção estatal, restavam a esta população as opções de aguardar a iniciativa dos donos das fábricas (no caso dos trabalhadores) para a construção de vilas operárias, ou, construir por conta própria, em locais mais afastados e periféricos. Maricato nos aponta que esta última opção foi “escolhida” por tantas pessoas que as casas

²⁶ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 331

²⁷ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 717

²⁸ *Ibidem*.

autoconstruídas chegaram a representar 50% das construções nas grandes cidades neste período²⁹.

Talvez por números tão expressivos (e um pouco pela ânsia de mobilizar essa massa para legitimar um projeto de poder específico), o Estado brasileiro começou, timidamente, a tratar da questão habitacional no país. Diz-se tímida, pois o Estado brasileiro, à época, não traçou um projeto a longo prazo para resolver o problema habitacional, envolvendo órgãos e ministérios articulados e aptos à concretizar políticas públicas neste sentido³⁰, mas apenas teve iniciativas desarticuladas, como a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1937 e a edição do chamado decreto-lei do inquilinato em 1942.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) por meio do Decreto nº1.749 de junho de 1937, foi um marco para autores como Bonduki³¹, no âmbito da habitação social no Brasil. Isto porque este Decreto, além de ter sido responsável por estatizar a previdência social no Brasil, também determinava que os Institutos que tivessem saldo acumulado, proveniente de descontos em folhas de pagamento dos trabalhadores associados, poderiam empregar até 50% deste saldo no financiamento para aquisição, compra ou construção de prédios destinados a moradia destes³².

Embora tenha uma redação clara, este Decreto trouxe várias discussões acerca da aplicação destes recursos. Segundo Mello e Junior³³, alguns setores insistiam que a utilização deste saldo deveria seguir uma lógica rentista, para a obtenção de moradias que pudessem ser alugadas, e outros setores, como os sindicatos, entendiam que a prioridade era a habitação social, sendo necessário viabilizar a casa própria para os associados.

²⁹ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1996, p. 24

³⁰ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC**, v. 28, n. 53, p. 323, ago. 2018

³¹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 724

³² Art. 1º. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que tiverem saldos acumulados, convertidos, ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cincoenta por cento) daqueles saldos no financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados, de preferência os de família de prole, numerosa, o para construção de cede própria.

³³ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC** v. 28, n. 53, p. 323, ago. 2018

Os IAPs tiveram um significativo impacto em meio à crise de moradia do período, uma vez que foram responsáveis por construir 140 mil unidades habitacionais³⁴, além de terem sido responsáveis por viabilizar “o processo de renovação e verticalização das áreas centrais e nobres das principais cidades brasileiras”³⁵. Entretanto, estas unidades foram destinadas aos trabalhadores que possuíam empregos formais, com carteira assinada, não contemplando desempregados e pessoas que viviam com empregos informais.

Ainda, como se tratava de um financiamento, a expectativa desta iniciativa era de, ao menos, obter o valor “investido” em moradias. Como a construção de moradias para as classes mais populares não gerava um retorno financeiro aos Institutos, pela impossibilidade destas pessoas em pagar por moradia com seus baixos, ou até mesmo inexistentes, salários, com o tempo essa construção foi abandonada, passando estes a priorizar a construção de habitação para as classes mais abastadas, que podiam pagar pelos imóveis³⁶.

Portanto, embora tivesse um grande potencial de construir habitação social, os IAPS não foram responsáveis por alterar o quadro habitacional no país, uma vez que apenas reproduziram, novamente, o que já ocorria: a escassez de moradias às classes mais pobres e a destinação de todas as construções às classes que conseguiam pagar por elas. Os IAPs tiveram, a princípio, uma aparência de uma iniciativa voltada para as massas, como também foi à chamada “Lei do Inquilinato”.

O Decreto-lei nº4.598, conhecido como “Lei do Inquilinato” foi uma iniciativa importante, porém um tanto catastrófica. Foi criada para congelar o valor dos alugueis e beneficiar as classes urbanas de baixa renda, e, da mesma forma, para “redirecionar os capitais drenados pela construção civil para investimentos na indústria nacional no contexto do nacional-desenvolvimentismo do governo”³⁷.

Este decreto, editado por Vargas em agosto de 1942, determinava em seu primeiro artigo que:

Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer

³⁴ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 726

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, p. 724.

³⁷ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia** - UFABC, v. 28, n. 53, p. 324, ago. 2018.

natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação.³⁸

A Lei do Inquilinato foi responsável por congelar o valor dos alugueis, numa tentativa de “desonerar” os trabalhadores dos altos valores cobrados, em um período em que seus salários não acompanhavam o aumento do custo de vida nas cidades. Este congelamento, entretanto, acabou por desestimular o mercado de construção de casas para aluguel, uma vez que a iniciativa privada não mais enxergava este mercado como promissor, o que acabou por aumentar a carência de habitações de forma dramática.³⁹

Ainda, esta impossibilidade de aumentar os valores dos alugueis fez com que muitos proprietários recorressem ao despejo de seus inquilinos, para poder alugar novamente seus imóveis por preços mais elevados, aproveitando-se da alta demanda devido à escassez de imóveis gerada pelo desaquecimento do setor de construção. Criou-se, portanto, um cenário de insegurança enorme, no qual, estima-se que 10% da população paulistana, por exemplo, foi despejada. Para Bonduki (2004):

O despejo foi, neste período, o grande problema habitacional dos bairros operários tradicionais e consolidados de São Paulo e das principais cidades brasileiras. Tornou-se o instrumento concreto do processo de expulsão da população das moradias de aluguel, produzidas comercialmente por empreendedores privados em áreas urbanas bem equipadas e situadas próximas aos locais de emprego⁴⁰.

Estes proprietários recorriam ao Poder judiciário para resolver o litígio criado com seus inquilinos, utilizando-se de advogados especializados, que buscavam brechas na lei para concretizar estes despejos, que se tornaram um ótimo negócio em meio à crise habitacional que aumentava de forma significativa.

À medida que a iniciativa privada se afastava da construção civil, a autoconstrução, já existente e presente na realidade brasileira, conforme mencionado anteriormente neste trabalho, ia se tornando a única opção viável neste contexto de “colapso da produção rentista da habitação popular”.⁴¹

³⁸ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942:** Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências.. Rio de Janeiro, 21 ago. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 set. 2020.

³⁹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 722

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 722

Ficava cada vez mais evidente que o Estado brasileiro precisava agir para crise habitacional que se enraizava. Entretanto, as iniciativas escolhidas na era Vargas não tiveram resultados positivos (como entendem alguns dos autores citados), mas apenas aprofundaram o problema.

Em 1945 chegou ao fim o Estado Novo e, dessa forma, Getúlio Vargas deixou o poder. Seu sucessor foi Eurico Gaspar Dutra, eleito após vencer as eleições de dezembro de 1945. Durante seu governo tivemos uma outra iniciativa estatal para o fornecimento de moradias, a qual ficou conhecida como Fundação da Casa Popular.

A Fundação da Casa Popular foi o “primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão de moradias para a população de baixa renda”⁴², mas teve resultados quantitativos aquém do esperado. Mello e Junior pontuam que sua dependência dos recursos de governo federal e conflitos políticos acabaram por dificultar a atuação desta autarquia, que foi extinta no período da ditadura militar no país.⁴³

Os governos populistas que se sucederam até o golpe militar de 1964 deixaram a questão habitacional de lado, não existindo, após 1946, qualquer iniciativa estatal de relevância na área, como pontuam Mello e Junior⁴⁴. A questão habitacional voltou a ser “relevante” ao Estado durante os anos da ditadura militar, com a criação do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação, iniciativas que foram responsáveis pela construção de milhares de residências neste período.

1.3 OS ANOS DE CHUMBO DA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA (1964-1985), O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A HABITAÇÃO SOCIAL

Por meio da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964⁴⁵, o governo militar definiu qual seria o lugar do Estado no âmbito das políticas de habitação: priorizando (pelo menos na redação da lei) a construção de habitações que atendessem as classes de menor renda.

⁴² BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004, p. 718

⁴³ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC**, v. 28, n. 53, p. 324, ago. 2018

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ 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.. Brasília, 21 ago. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 19 set. 2020.

Neste contexto, foram criados o Banco Nacional da Habitação e as bases para o Sistema Financeiro de Habitação. Dispõe o primeiro artigo desta lei:

Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.⁴⁶

Tido como sucessor da Fundação da Casa Popular, o Banco Nacional da Habitação foi muito importante no período. Alguns autores como Junior e Mello entendem que sua criação teve o mesmo propósito perseguido por Vargas, o de imprimir legitimidade ao novo regime frente às classes urbanas trabalhadoras que, como falado, sofriam há anos com a escassez de moradias.⁴⁷

Por meio do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação foram construídas 4,5 milhões de residências⁴⁸, com a utilização de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que demonstra o potencial destas entidades em transformar o cotidiano das cidades, embora não tenham conseguido superar o déficit habitacional do período.

Ainda nessa época, foram instituídas as Companhias de Habitação (COHAB) nos estados, sendo estas encarregadas de “adquirir financiamentos, contratar construtoras e repassar as habitações a preço de custo aos consumidores finais (as classes de renda mais baixa)”⁴⁹. A partir de meados da década de 70, as COHABs passaram a financiar habitações, por meio do SFH, para famílias com renda superior a cinco salários mínimos, não se tratando das “classes de renda mais baixa”, portanto. A relação do SFH, do BNH e das COHABs para obtenção de financiamento pode ser sintetizada da seguinte forma, como expõe Constantino:

A partir de 1971, o Sistema Financeiro da Habitação passou a funcionar da seguinte forma: BNH atuava como agente financeiro de 2ª linha, enquanto as COHABs atuavam como agentes financeiros de 1ª linha, ou seja, o BHN repassava recursos às COHABs e estas financiavam os

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ JUNIOR, Marco Antonio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC**, v. 28, n. 53, p. 323, ago. 2018

⁴⁸ AZEVEDO, Sérgio. **Vinte e dois anos de política habitacional popular (1964-86):** Criação, trajetória e extinção do BNH. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 1988, p. 116

⁴⁹ GUEDES, Mariana Correia; LIMA, Jéssica Gomes; ZAPELINI, Marcello Beckert. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma análise do Equilíbrio Pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 157, dez. 2017.

agentes financeiros e promotores dos empreendimentos imobiliários. Porém, com a extinção do BNH, as COHABs tiveram grande dificuldade na obtenção de recursos para a construção de novas moradias.⁵⁰

Como ocorreu com outras tentativas do poder público de resolver a questão habitacional no país, a construção de moradias pelo BNH acabou por beneficiar apenas as classes que possuíam condições de arcar com o financiamento oferecido e esta classe, por óbvio, não era a classe trabalhadora. Andrade e Azevedo⁵¹ apontam que de todos os recursos disponibilizados pelo FGTS para o financiamento de moradias até o início da década de 90, 65% acabaram sendo destinados às classes de renda média e alta.

Nesse sentido, autores como Aguiar criticam o BNH por sua “incapacidade de atender a população de baixa renda, objetivo que justificou sua criação”⁵². Mais uma vez se mostrava equivocado o entendimento de que o déficit habitacional seria superado com o auxílio da iniciativa privada, já que estava claro que a lógica do mercado era a de geração de lucro por meio dos financiamentos que não poderiam ser suportados pelas classes que mais sofriam com a escassez de moradias.

Embora o BNH e o SFH tenham sido duramente criticados, estes foram essenciais na medida em que representaram, dentro da questão habitacional, uma forma de intervenção estatal nunca antes vista, mesmo que tenha inexistido a percepção de que para além de oferecer mecanismos de financiamento, o Estado deveria subsidiar residências às populações historicamente marginalizadas, que não eram contempladas por nenhuma opção de financiamento existente.

O Banco Nacional de Habitação, instituído por decreto em 1964, foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2291 de 21 de novembro de 1986, já no período de redemocratização. Pode-se apontar como uma das causas dessa extinção a enorme inflação do período, que foi responsável por diminuir drasticamente o poder de compra dos salários da classe média⁵³, que era o “público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema”⁵⁴.

⁵⁰ CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001- 2004**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) FAUUSP, São Paulo, 2007, p. 21

⁵¹ ANDRADE, Luís Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 100

⁵² AGUIAR, Marcos Henrique. Políticas de Provisão Habitacional no Brasil: contradições e limites à integração social. São Gonçalo: **Rev. Tamoios**, v. 10, n. 2, p. 26, 2014.

⁵³ BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Dossiê Cidades**, v. 17, n. 2, p. 70, ago. 2007.

⁵⁴ GREMAUD, Amaury P. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4 Brasileira Contemporânea a edição. São Paulo: Atlas, 1996, p. 212

1.4 A ABERTURA DEMOCRÁTICA, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL DO PERÍODO

O primeiro governo da fase de redemocratização, após os anos de chumbo da ditadura civil-militar, foi o governo de José Sarney, que o assumiu após o falecimento do presidente eleito, de forma indireta, Tancredo Neves em 1985.

Em 1986, em um período de grave crise inflacionária, Sarney fechou, por meio de um decreto, o Banco Nacional de Habitação, o qual foi posteriormente incorporado pela Caixa Econômica Federal, transformando a questão habitacional em “uma mera política setorial para esta instituição que não possuía qualquer tradição com relação ao tema”⁵⁵.

A questão habitacional no período era tão nebulosa quanto o órgão responsável por ela. Isto porque, aponta Santos, que em um período de quatro anos:

O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.⁵⁶

Embora em meio a uma “confusão institucional” e em um cenário econômico de crise financeira, o problema habitacional não foi totalmente esquecido, em virtude de ter existido alguma ação no sentido de fortalecer os programas alternativos do Sistema Financeiro de Habitação, que ainda resistia no período.

Estes programas alternativos tiveram um desempenho bem superior ao sistema convencional, destacando-se, entre estes programas, o chamado Programa Nacional de Mutirões Comunitários, que atendia famílias com renda inferior a 3 salários mínimos e se propunha a financiar 550 mil unidades habitacionais⁵⁷.

⁵⁵ BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Dossiê Cidades**, v. 17, n. 2, p. 70, ago. 2007.

⁵⁶ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação do Brasil: 1964/1998**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999, p. 19

⁵⁷ *Ibidem*.

Ainda, devemos recordar que as COHABs eram “as principais responsáveis pelo atendimento às demandas do SFH até então”⁵⁸, mesmo com outros programas alternativos vigentes. Entretanto, neste período, as COHABs sofreram um significativo enfraquecimento, por verem seus financiamentos “bastante restringidos pelo governo central, a pretexto de contribuir para diminuição do endividamento de estados e municípios”⁵⁹ com a União, o que aumentou a centralização da política habitacional, por meio do afastamento dos estados e municípios.

O período Sarney foi definido pelo IPEA, no âmbito das políticas habitacionais, como um período em que houve um “conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda”⁶⁰.

Dentro deste mandato, em 05 de outubro de 1988 nasceu a Constituição Federal, dando um respiro à democracia recém conquistada. A Carta Magna trouxe em seu artigo 5º, inciso XXIII, a chamada “função social da propriedade”, que ainda é muito debatida. Trouxe, da mesma forma, a função social da cidade em seu artigo 182, que teria de ser regulamentado (o que somente ocorreu em 2001 pelo Estatuto da Cidade).

Fernando Collor de Mello sucedeu a José Sarney, chegando ao poder em março de 1990 como o primeiro presidente eleito por vias diretas após o período de ditadura militar. Embora não tenha completado seu mandato por ter renunciado no bojo de um processo de impeachment que estava enfrentando, seu curto período no poder também trouxe impactos no setor habitacional.

O Ministério do Interior havia sido extinto, fazendo com que o novo Ministério, o da Ação Social, tivesse o controle sobre os principais programas de habitação⁶¹, como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), um dos mais relevantes do período. Este plano previa a construção, por empreiteiras privadas, de 245 mil residências em um curto período de 180 dias, o que demonstra seu caráter emergencial.

Entretanto, este programa não cumpriu o que prometeu e não entregou as casas no prazo estipulado e no número prometido, não resolvendo, mesmo que de forma mínima, o

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988**. Brasília, 1988

⁶¹ BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Dossiê Cidades**, v. 17, n. 2, p. 71, ago. 2007.

grande déficit habitacional que, à época, era 55,2% composto por famílias que recebiam até dois salários mínimos. Ainda, deve-se destacar que este período de políticas de orientação neoliberal foi marcado pela chegada ao número histórico de 60 milhões de cidadãos morando na rua, o que somente reafirma a necessidade de intervenção estatal no crescente problema⁶².

Em 1992, Collor deixou o governo, assumindo a cadeira presidencial seu vice, Itamar Franco. Itamar adotou uma postura diferente de seu antecessor e seu governo foi marcado por programas habitacionais, controlados pelo Ministério do Bem-Estar Social, que foram “redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União”.⁶³

Santos nos aponta que estas mudanças aumentaram o controle social e a transparência da gestão dos programas, como o Habitar-Brasil e o Morar-Município⁶⁴. Estes programas permaneceram na gestão posterior. Sobre a política feita por Itamar Franco no setor habitacional, podemos ainda destacar:

Além de reformular os programas habitacionais na área de habitação popular, a gestão Itamar Franco também se ocupou da conclusão das obras inacabadas contratadas na gestão anterior com recursos do FGTS, fez algumas modificações no SFH ao extinguir o PES (o mecanismo que gerou o rombo no FCVS) e criou um plano de amortização baseado no comprometimento da renda em substituição ao antigo Plano de Equivalência Salarial. Tais mudanças, entretanto, não tiveram fôlego para reverter o quadro de crise estrutural do sistema.⁶⁵

No ano de 1995 teve início o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O fato deste ser sociólogo gerou uma grande expectativa por parte dos setores da sociedade que estavam, de certa forma, carentes de um olhar sistêmico de mudança que um sociólogo poderia ter. Entretanto, pelo nome do artigo feito por Maricato em julho de 1998 (“Política Urbana e de Habitação Social: Um assunto pouco importante para o governo FHC”) podemos começar a entender o que de fato ocorreu no período.⁶⁶

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação do Brasil: 1964/1998**. Brasília, 1999, p. 21

⁶⁵ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação do Brasil: 1964/1998**. Brasília, 1999, p. 21

⁶⁶ MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. 1998, p. 1

Com a extinção do BNH, o SFH teve de ser reinventado. Diversos setores da sociedade tiveram interesse de auxiliar na definição da “nova configuração institucional” deste sistema, apresentando, para isso, diversas propostas ao Congresso Nacional. Dentre esses setores, podemos citar:

Os Secretários Estaduais de Habitação, as Centrais Sindicais, a CEF, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Saneamento e a Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ADEMI). Até mesmo os movimentos de moradia, representados pelos dirigentes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da União dos Movimentos de Moradia e da Central de Movimentos Populares, entregaram ao Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular (acompanhado da assinatura de 800.000 eleitores), propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular⁶⁷.

Mesmo com uma mobilização inédita de diversos setores com interesses na questão habitacional, não foi possível romper com as forças que realmente definiam o rumo das políticas públicas neste sentido, ou seja, não foi possível romper com o que Maricato chama de “interesses clientelistas arcaicos de governantes e parlamentares” e com os interesses de proprietários de terras urbanas.⁶⁸

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana preparou uma proposta para o setor, que segundo Maricato⁶⁹, era “sensível e atualizada com as análises técnicas e críticas feitas pela oposição do SFH durante décadas”. Constavam os seguintes itens na proposta: o reconhecimento da cidade ilegal; uma proposta de atualização do conceito de déficit para além do conceito de casa pronta; descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais e diversidade de programas.

Na época, alguns programas foram criados e alguns que já haviam sido criados na gestão de Itamar Franco, por exemplo, foram aprimorados. Podemos citar os programas Pró-moradia, Habitar Brasil, a Carta de Crédito Individual e Associativo e o Apoio à Produção. Estes programas eram de responsabilidade do chamado Ministério do Planejamento, à época.⁷⁰

Mesmo com a diversidade de programas e um novo olhar para a questão habitacional, a gestão FHC não fez escolhas políticas revolucionárias na área. Isto porque o

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998, p. 1

⁷⁰ Ibidem.

modelo de obtenção de recursos continuou da mesma forma: recursos onerosos, como o FGTS e o SBPE, continuariam sendo utilizados. E utilizar-se dos recursos onerosos implicava na reprodução do antigo problema, já há tanto conhecido: a necessidade de obtenção de um retorno financeiro para que estes fundos não tivessem um prejuízo por uma utilização “perigosa” e “infértil”.

Existiam, ainda, os recursos do chamado fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), que, teoricamente, serviriam para “atingir a população de baixa renda através da promoção pública”⁷¹. Entretanto, por dados divulgados pela SEPURB, podemos perceber que este investimento talvez não tenha sido tão expressivo:

Entre 1995 e 1997 a União investiu R\$ 612.648,00 de recursos orçamentários na área de habitação, o que resulta em aproximadamente R\$ 200.000,00 por ano. Essa quantia é menor do que investe na área o Chile, país que tem perto de 12 milhões de habitantes (menos de 10% da população brasileira), investe na área. No mesmo período foram aplicados R\$ 3.255.198,00 de recursos do FGTS nos programas habitacionais.⁷²

As explicações dadas para este baixo investimento eram no sentido de que como se tratava do início da gestão FHC, as políticas tenderiam a ser nebulosas. Além disso, a utilização deste fundo estaria ligada a negociações políticas complexas e cheias de interesses conflitantes.

Sobre o cenário, Maricato expõe:

O documento Workshop Política Nacional de Habitação, divulgado pela SEPURB em 19/05/98 revela que total de R\$ 6,8 bilhões foram investidos em habitação, resultando na produção de 298 mil unidades. Outras 181 mil foram adquiridas com os mesmos recursos. Os demais números se referem a melhorias. O montante se refere a recursos públicos – dos três níveis de governo -, FGTS e recursos externos que foram investidos nos dois principais programas habitacionais: Habitar Brasil e Pró- Moradia. Dos recursos do FGTS, principal fonte de execução da política habitacional, inicialmente destinados às faixas de renda de 1 a 5 s.m. apenas 13% foram investidos. Dos recursos da mesma fonte, inicialmente previstos para investimentos nas faixas de renda situadas entre 5 a 12 s.m. foram investidos 107%, segundo informações da bancada de trabalhadores no C.C. do FGTS.⁷³

Como aconteceu nos governos anteriores, às políticas públicas no setor habitacional, mesmo nascendo com a proposta de resolver o déficit habitacional e oferecer moradia aos setores mais pobres da sociedade, acabaram beneficiando setores que, embora

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, p. 6

⁷³ MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998, p. 6

não tivessem acesso à imóveis de maneira tão fácil, como era o caso da classe média, pelo menos podiam pagar uma certa “contraprestação” para garantir sua moradia.

Apontada por Maricato como a marca mais importante do financiamento habitacional do período tratado (primeiro governo FHC, meses antes da eleição), a aprovação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), de autoria da ABECIP - Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, que tramitou em um curto período no Congresso, era, notadamente, um projeto que beneficiaria as classes com renda superior a 12 s.m, não atingindo a classe de menor renda, que, segundo as palavras do representante do SECOVI em São Paulo, continuaria “sem acesso à casa, mas poderá ajudar a construí-la”.⁷⁴

No período do segundo mandato (1999-2002), como no primeiro, a crise habitacional não foi solucionada, mesmo que em menor escala, e o déficit habitacional continuava crescendo. Bonduki aponta que este déficit, durante o governo FHC, aumentou significativamente entre as faixas de menor renda. O doutor e professor da FAU-USP utilizou para corroborar sua afirmação os dados da Fundação João Pinheiro, que compreendem o período de 1991 a 2000 e demonstram que neste período “enquanto na faixa de renda inferior a 2 S.M o déficit cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução 26,5%”.⁷⁵

Ao final do segundo mandato de FHC e após 13 anos da promulgação da Constituição de 1988, em julho de 2001, foi aprovado o projeto de lei conhecido por “Estatuto da Cidade”, a Lei Federal nº 10.257⁷⁶, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta Magna, que tratam da política de desenvolvimento urbano. Conforme definem Junior e Mello (2018):

O Estatuto da Cidade tem como objetivo regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de modo que a política urbana pudesse ser aplicada com base em uma lei federal enquanto que sua execução deve ser realizada pelas municipalidades. Outro objetivo dessa lei é fazer valer o princípio da função social da propriedade e do direito à cidade.⁷⁷

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Rev. Arq. Urb.*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 82, dez. 2008

⁷⁶ BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001**: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁷⁷ JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. *Caderno de Geografia - UFABC*, 2018 v. 28, n. 53, p. 329, ago. 2018

Chamado de “um dos desdobramentos mais importantes da pressão popular” por Aguiar⁷⁸, a aprovação do Estatuto da Cidade reacendeu uma nova esperança de uma solução para a política habitacional. Mesmo sendo um marco do período, não contou com uma grande mobilização por parte do governo para sua aprovação. Nas palavras de Maricato (1998):

O governo de FHC não teve qualquer empenho na aprovação do PL Estatuto da Cidade que regulamentaria o parágrafo 4 do artigo 182 da Constituição de 1988, diferentemente do entusiasmo que mostrou com a proposta do SFI, enviada ao Congresso com pedido do Ministro do Planejamento, de regime de urgência.⁷⁹

O cenário do início dos anos 2000 era de incerteza no campo da política habitacional, mesmo com a aprovação do “Estatuto da Cidade”. Isto porque, neste período, as cidades se viam obrigadas a enfrentar uma situação preocupante do ponto de vista de infraestrutura, com o crescimento de 84% da chamada “população favelada”, ao passo que a população geral “teve uma elevação de apenas 15,7%”.⁸⁰

Em janeiro de 2003 assumiu a cadeira da presidência Luiz Inácio Lula da Silva. Por sua trajetória dentro de movimentos sociais, criou-se a expectativa de que talvez o novo presidente teria uma visão diferente sobre a política habitacional a ser adotada.

No mesmo mês de sua posse foi criado o Ministério das Cidades, órgão que seria responsável, além de outras atribuições, pela questão habitacional. Barros (2017)⁸¹ chama a atenção ao “formato participativo” do ministério, que possuía conferências (Conferência Nacional das Cidades) e conselhos (Conselho Nacional das Cidades e Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), uma inovação estrutural que teve impacto nos governos estaduais e municipais.

O novo governo seguiu por algum tempo a linha traçada pelo governo anterior, tendo de lidar com toda sorte de limitações. Segundo Barros (2017):

A despeito desses avanços no âmbito institucional, aí mesmo e também no que diz respeito à questão financeira as limitações são grandes. De um

⁷⁸ AGUIAR, Marcos Henrique. Políticas de Provisão Habitacional no Brasil: contradições e limites à integração social. São Gonçalo: *Rev. Tamoios*, v. 10, n. 2, p. 26, 2014.

⁷⁹ MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998, p. 9

⁸⁰ BONDUKI, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Rev. Arq. Urb*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 89, dez. 2008

⁸¹ BARROS, Luís Tórrres. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. *Revista Pensar de Engenharia Civil, Engenharia de Minas e Engenharia de Produção Kennedy*, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 12, set. 2017.

lado, a fraqueza institucional do Ministério das Cidades frente à CEF e face à política de alianças do governo. De outro, exacerbando o (velho) conflito da equipe ministerial com a CEF e, por extensão, com o Ministério da Fazenda e toda a área econômica, verifica-se a manutenção da política econômica ortodoxa do governo Fernando Henrique Cardoso.⁸²

Como nos outros governos, a obtenção de recursos para o financiamento de habitações continuava uma grande discussão, uma vez que a história demonstrou que a utilização de recursos de um fundo como o do FGTS acabou sempre por priorizar classes mais abastadas, nunca resolvendo o déficit habitacional que se concentrava nas classes mais pobres.

O governo Lula não diferiu muito do governo anterior na obtenção de recursos para o financiamento de habitações. Foram utilizados tanto recursos públicos, orçamentários, como o FGTS, chamado de “semipúblicos”, o que permitiu que as classes mais pobres pudessem ter mais acesso a residências, já que isto não estava condicionado a expectativa de um “retorno” para o fundo.

Essa expansão dentro das classes também foi permitida pela existência da Lei 10.931 de 2004, que “conferiu maior segurança jurídica ao mercado privado, bastante fragilizado pela alta inadimplência” e a Resolução 3.259 do CMN, que fez com que os bancos investissem os recursos da poupança no setor habitacional, o que aumentou de 2,2 para 27 bilhões o investimento em habitação.⁸³

Com essa variedade de fontes de financiamento foi possível pensar em programas grandes e, de certa forma, complexos, como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), por exemplo, e o programa Minha Casa Minha Vida, lançados posteriormente. Este último só foi possível graças ao Programa Crédito Solidário, que tinha o foco em auxiliar a chamada produção por autogestão, e ao Fundo de Desenvolvimento Social, o FDS, que já existia na década de 90 mas passou a ser utilizado somente neste período.⁸⁴

Em junho de 2005, foi sancionada a Lei 11.124, que criou o chamado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, no qual o Ministério das Cidades era o órgão central, e instituindo o Conselho Gestor, chamado de CGFNHIS. Segundo o artigo 2º

⁸² Ibidem.

⁸³ BARROS, Luís Tôrres. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. **Revista Pensar de Engenharia Civil, Engenharia de Minas e Engenharia de Produção Kennedy**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 13, set. 2017

⁸⁴ Ibidem.

desta lei, este Sistema tinha o objetivo de a) viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda; b) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios para viabilizar o acesso à habitação para esta população; c) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Pode-se dizer que o SNHIS foi criado na tentativa de centralizar “todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social”, como expresso em seu artigo 3º. Os recursos do FNHIS destinados à habitação podiam ser associados a recursos onerosos e linhas de crédito (art.13), mas Barros (2017) frisa a não possibilidade de se reunir no mesmo fundo recursos onerosos como o FGTS e os não onerosos, como o orçamentário.⁸⁵

O SNHIS além de ter a proposta de construir habitação de interesse social, oferecendo subsídios para esta construção, também tentava resolver a questão de falta de habitação para a classe média. Ferreira et al. (2019) explicam que foram propostos dois subsistemas, diferenciados por suas fontes de financiamento, quais sejam: o subsistema de habitação social e o subsistema de mercado.⁸⁶

Para a habitação social, os subsídios seriam encontrados no FGTS e no FNHIS, além de outros fundos voltados ao trabalhador, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e fundos como o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), “recursos públicos ou geridos pelo poder público”. Para a habitação que seria construída sob a lógica de mercado, os recursos seriam captados nas cadernetas de poupança e nos títulos securitizados lastreados pelos Certificados de Recebíveis Imobiliários que seriam regulados pelo Sistema Financeiro Imobiliário.⁸⁷

Um dos objetivos a serem alcançados pelo sistema era a descentralização, para que a política habitacional fosse pensada para além da esfera federal: dentro da esfera estadual e municipal também. Nesse sentido:

Nesse sistema, a política habitacional seria executada de forma concatenada pelas instâncias federal, estadual e municipal, com seus respectivos fundos e conselhos de participação social. Por conseguinte, foi previsto um sistema integrado de política pública, com a interrelação entre

⁸⁵ Ibidem, p. 9

⁸⁶ FERREIRA, Geniana Gazotto et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v, 8, n. 3, p. 6, jun. 2019.

⁸⁷ Ibidem.

os planos nacional, estadual e municipal de habitação. Essas medidas visavam ampliar a cooperação entre os entes federados, buscando reduzir as sobreposições e os vazios institucionais. Esse sistema demonstrou a preocupação de estabelecer uma política de longo prazo, integrando os diversos níveis de governo.⁸⁸

Embora tivesse uma proposta interessante, o SNHIS foi perdendo força, enquanto eram afastados do debate os movimentos sociais. Com o tempo, foi deixado de lado pela priorização de outros programas que teriam, na visão do governo, um impacto social maior neste período de final de mandato.

Outro programa importante no segundo mandato de Lula foi o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Este programa, pensado no âmbito do Ministério da Casa Civil, no qual era ministra-chefe Dilma Rousseff, foi responsável por grandes obras de infraestrutura, o que trouxe o mínimo, como rede de esgoto, à diversas famílias que viviam em situação precária. Este programa não tinha o enfoque de construir moradias e sim de gerar empregos com as novas obras de infraestrutura.

Por último, temos talvez o maior programa para o fornecimento de habitações dos governos petistas - o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O PMCMV surgiu em 2009, um ano antes das eleições, e tinha o objetivo de “proteger” o país da crise econômica mundial que se instalava, por meio da geração de empregos na área de construção civil.

Este programa foi instituído por meio da Medida Provisória nº459/2009, que foi transformada em lei após um curto período de tramitação no Congresso Nacional. Transformou-se na Lei nº11.977/2009⁸⁹, sancionada pelo vice-presidente em exercício do cargo de Presidente, o empresário José Alencar.

Foi anunciada a construção de um milhão de casas, com um investimento de 34 bilhões de reais⁹⁰, a serem destinadas a famílias de renda até 10 salários mínimos. O total de contratações entre 2009 (último ano do governo Lula) e 2014 (último ano do primeiro governo Dilma), correspondeu a 3,4 milhões de unidades habitacionais. Mesmo com este

⁸⁸ Ibidem, p. 7

⁸⁹ BRASIL. **Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009**: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

⁹⁰ FERREIRA, Geniana Gazotto. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v, 8, n. 3, p. 7, jun. 2019.

número elevado, o programa não resolveu o déficit habitacional, que ainda estava concentrado nas famílias de baixa renda. Isto por que:

[...] a dinâmica do PMCMV nem sempre leva em consideração o déficit habitacional para selecionar os municípios prioritários. Ao abdicar do papel de produtor direto de habitação de interesse social, o poder público cede à iniciativa privada a relevante tarefa de decisão sobre a localização dos conjuntos habitacionais. Na lógica de mercado são priorizados os aspectos de viabilidade econômica dos empreendimentos e são desprezados os aspectos de reforma urbana e direito à cidade.⁹¹

O programa foi criticado sob dois aspectos: o aspecto relacionado à forma como ele gerava empregos, que era, em maioria, com a exploração de uma mão de obra que não tinha qualificação e, portanto, recebia salários baixos; e, ainda, sob o aspecto da escolha dos terrenos para essa construção. As duas críticas tem um ponto comum: a procura, pela iniciativa privada (representada aqui pelas construtoras), por construir as habitações obtendo o maior lucro possível pelo menor custo. Deve-se lembrar que dentro do PMCMV existiam interesses que nem sempre se assemelhavam ao interesse social, e este era um grande problema.⁹²

Mesmo sendo um programa que oferecia moradias, estas estavam condicionadas ao financiamento obtido na Caixa Econômica Federal e, ainda, a escolha de terreno pelo setor privado, o que, por muitas vezes, representou uma construção em locais sem um “entorno” (formado por escolas, hospitais, supermercados, etc) e sem acesso fácil a meios de transporte.⁹³

O programa teve continuidade no governo de Dilma Rousseff, que foi eleita em 2010 em virtude da enorme aprovação do governo Lula. O PMCMV estava caminhando para sua segunda fase e era visto com bons olhos por seu eleitorado e também pelo núcleo central do governo.⁹⁴

Com sua manutenção, Dilma conseguiria o apoio do setor imobiliário, representado pelas grandes construtoras que construía as habitações e, da mesma forma, obtinha apoio dos movimentos sociais pela modalidade do Programa chamado de

⁹¹ Ibidem, p. 9

⁹² FERREIRA, Geniana Gazotto. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 3, p. 7, jun. 2019.

⁹³ MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Rev. Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n.2, p. 175, nov. 2013

⁹⁴ Ibidem.

“Entidades”. O PMCMV-Entidades foi importante para que os movimentos sociais por moradia tivessem alguma voz na questão habitacional.⁹⁵

A segunda edição do Programa foi lançada em 2011 e enfrentou diversas críticas, relacionadas, principalmente, à qualidade das moradias oferecidas e a localização dos terrenos, geralmente em locais afastados e periféricos. O Governo passava por um momento delicado em virtude da crise econômica mundial que começava a trazer consequências ao país, além da enorme crise política que se desenhava. Neste cenário, o governo anunciou o lançamento da terceira fase do PMCMV, o que não se concretizou.

Mesmo perdendo fôlego, o PMCMV representou uma grande mudança no setor habitacional. Cardoso e Jaenisch (2017) demonstram que em 2014 o número de unidades financiadas foi de 486.219. Em 2015, este número atingiu 574.493 novos financiamentos, que deram prioridade aos imóveis novos.⁹⁶

Soma-se à crise econômica e a crise política a crise no setor da construção, que dava forte apoio ao programa. A partir de 2014, no âmbito da chamada “Operação Lava-Jato” começam as investigações de corrupção por parte das empreiteiras e dos governos petistas, o que, da mesma forma, levou a um enfraquecimento dessa política habitacional.

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2017, o governo foi assumido por Michel Temer, que, nas palavras de Cardoso e Jaenisch parecia “estar apostando em amplas e radicais reformas econômicas, claramente voltadas para o benefício do capital financeiro e do setor rentista”, abandonando o PMCMV, que nunca chegou a ter uma terceira fase.⁹⁷

Talvez seja muito cedo para analisar as políticas habitacionais do atual governo, que começou em 2019. Entretanto, o fim do chamado Ministério das Cidades, que foi fundido com outro Ministério, o Ministério da Integração Nacional, para se transformar em “Ministério do Desenvolvimento Regional”, já demonstra o que podemos esperar na esfera federal.

Conhecer e compreender a história das políticas habitacionais no país é necessário para entender como chegamos a um déficit habitacional de 7 milhões de moradias. É

⁹⁵CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. **Enanpur**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9, abril 2017

⁹⁶ CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. **Enanpur**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9, abril 2017

⁹⁷ *Ibidem*.

necessário, também, para pensarmos o que efetivamente funciona, em meio a tantas tentativas fracassadas. Este elevado número representa uma grande urgência, uma vez que estamos falando da dignidade de um povo, que sem moradia não consegue exercer o mínimo de seus direitos.

2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA: REIVINDICAÇÕES, AÇÕES, RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO E CONQUISTAS PELA VIA INSTITUCIONAL

A breve análise feita pelo capítulo anterior sobre as políticas habitacionais adotadas pelo poder público deixou, propositalmente, de citar os movimentos sociais por moradia, por ser este um assunto complexo que seria melhor tratado em um capítulo próprio.

Os movimentos sociais por moradia no Brasil são - ousou dizer que desde seu surgimento - responsáveis por questionar o olhar conservador adotado, muitas vezes, pelos entes federativos, que optam, historicamente, por transferir o problema habitacional para a iniciativa privada, que tem interesses muito distintos da população diretamente impactada pelo déficit de moradias.

Foram estes que, com suas reivindicações, começaram a pautar o debate, pressionando o poder público de diversas formas para que este apresentasse uma solução concreta, livre de pragmatismos, à questão habitacional que afeta milhares de famílias que são privadas de um direito tão básico como o direito à moradia. Vale lembrar, também, que sem uma moradia, é impossível exercer os outros direitos fundamentais do indivíduo elencados no artigo 5º da Constituição Federal. Por isso, a urgência dessa luta.

Além disso, a luta por moradia encontra respaldo no artigo 6º da Constituição Federal⁹⁸, que elenca o direito à moradia como um dos direitos sociais garantidos pela Carta Magna. Este direito foi conceituado por José Afonso da Silva como não apenas um direito a residir, mas a ocupar uma habitação “de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e familiar”, ou seja, alinhada com o princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito à intimidade e à privacidade, por exemplo.⁹⁹

Neste sentido, os movimentos sociais aparecem para garantir o cumprimento do que já está disposto na Carta Política, reivindicando o que já deveria estar concretizado e sólido. Por esse motivo, este capítulo se debruçou a estudá-los, tamanha sua importância no

⁹⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005, p. 285

debate. Portanto, suas origens, estruturas, reivindicações e as maneiras como se relacionam com o poder público serão analisadas.

Ainda, tendo em vista o grande número de movimentos, que estão espalhados por todos os estados da federação, foi necessário escolher um recorte para uma análise mais direcionada. Este trabalho escolheu como objeto de análise os movimentos sociais atuantes na cidade de São Paulo, a maior cidade do país em número de habitantes e uma cidade com um número expressivo de movimentos sociais por moradia.

Escolheu São Paulo, da mesma forma, por ser uma cidade que detém um número expressivo dos chamados “imóveis ociosos”, principalmente na região central, sem cumprir a função social da propriedade, expressa na Constituição Federal, enquanto possui um déficit de 358 mil unidades¹⁰⁰. Por esse e outros motivos importantes, a luta por moradia na região central é tão presente.

2.1 ORIGENS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR MORADIA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Na cidade de São Paulo, são centenas de movimentos sociais que reivindicam o direito à moradia digna¹⁰¹. Por moradia digna, deve-se entender aquela situada em locais com uma boa infraestrutura, com saneamento básico, com segurança para transitar, com fácil acesso a meios de transporte como metrô e ônibus, proximidade a locais de trabalho, a creches, a supermercados, enfim, próxima a tudo que possui capacidade de transformar a experiência de se viver em uma grande cidade.

O Centro Histórico da cidade, que compreende os distritos da Sé e República, é um local inegavelmente dotado de toda infraestrutura desejada, em virtude de um investimento de 25 bilhões de dólares para “as redes de água, luz, esgoto em todos os 2.744.00 m² para fins residenciais e 6.857.00 m² de área construída para (outros) fins”¹⁰². Nas palavras de Neuhold (2009):

¹⁰⁰ MURARO, Cauê; SANTIAGO, Tatiana. **Cidade de SP tem déficit de 358 mil moradias e 1.385 imóveis ociosos**. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sp-tem-deficit-de-358-mil-moradias-e-1385-imoveis-ociosos.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁰¹ CISCATI, Rafael; SOARES, Jussara; VARELLA, Gabriela. **São Paulo já tem mais de 150 movimentos de luta por moradia**. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/sao-paulo-ja-tem-mais-de-150-movimentos-de-luta-por-moradia-entenda-como-eles-funcionam-22658189>>. Acesso em: 19 set. 2020.

¹⁰² PICCINI, Andrea. **Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 1999, p. 99

Núcleo originário da cidade, a área central de São Paulo é dotada de infraestrutura, acessibilidade, serviços e equipamentos públicos. Possui um pólo cultural de estimável riqueza (BOTELHO; FREIRE, 2004) e concentração importante de órgãos públicos, de serviços financeiros (CINTRA; CORRÊA, 2004), de serviços prestados às empresas (BESSA, 2004), de atividades ligadas à cadeia têxtil-vestuário (CRUZ-MOREIRA; GARCIA, 2004) e de outros setores responsáveis pela geração de renda e emprego. Nesse último aspecto, não obstante tenha perdido 108.572 postos de trabalho entre 1992 e 2000, a quantidade de empregos formais na área central é bastante significativa quando comparada a outras regiões de São Paulo, correspondendo a 25% da oferta total (CAMPOS; NAKANO; ROLNIK, 2004: 114).¹⁰³

Mesmo com tantos “atrativos”, a região central da cidade deixou de ser vista como um bairro em ascensão a partir da década de 60-70, em virtude do início de um expressivo deslocamento das classes de maior renda, que antigamente a habitavam, para outras regiões da cidade¹⁰⁴. Bairros próximos à Avenida Paulista e a Avenida Faria Lima, por exemplo, começaram a ganhar cada vez mais relevância nesse cenário de uma demanda crescente por bairros de “acesso fácil por automóvel”.¹⁰⁵

Este deslocamento não trouxe efetivamente um esvaziamento quantitativo na região, mas uma “mudança no perfil de seus usos e usuários, configurando novos focos de dinamismo e novas vocações para a área”¹⁰⁶. Estes usuários, que antes eram as famílias mais abastadas da cidade, passaram a ser os moradores de cortiços, os moradores de rua, os trabalhadores informais, que não possuíam tanta escolha para habitar.

Os cortiços já eram a “opção” da população de menor poder econômico desde o final do século XIX, em virtude da “proximidade com o trabalho e com os equipamentos sociais”, que acabaram por transformar essa forma de habitar em uma forma predominante de moradia dos trabalhadores de baixa renda.¹⁰⁷

¹⁰³ NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos**: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 27

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ CAMPOS, Candido Malta; NAKANO, Kazuo; ROLNIK, Raquel. **Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp, p. 133, março 2004

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Lutas urbanas por moradia**: O centro de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012, p. 51

Ainda, os cortiços eram um “negócio bastante lucrativo para os empreendedores da época”¹⁰⁸ pela possibilidade de alugar a mesma área para inúmeras famílias, que viviam em condições precárias e pagavam muito por isso. Dessa forma:

Em São Paulo, os cortiços continuam sendo uma atividade imobiliária vantajosa. Sabe-se que o aluguel do metro quadrado desse tipo de moradia é o mais alto da cidade (MANSO, 2009). Os seus moradores pagam, em média, entre R\$21 e R\$28 por metro quadrado, nos distritos da subprefeitura da Mooca e da Sé, respectivamente; enquanto isso, em bairros como Jardim Paulista, Moema e Morumbi, considerados os mais caros da cidade, o metro quadrado de um apartamento com quatro dormitórios custa em média R\$23. A diferença é que os cômodos dos cortiços possuem cerca de 11,9m² (KOHARA, 1999), atendem um público sem acesso ao mercado formal e a possibilidades de comprovação de renda, sem carteira de trabalho assinada nem fiador.¹⁰⁹

Os dados sobre o número de pessoas que viviam dessa forma na cidade de São Paulo sempre foram, de certa forma, nebulosos (quando não inexistentes). Entretanto, em 1994, em um censo feito pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, estimou-se que eram 595.110 habitantes morando em cortiços¹¹⁰, o que pode demonstrar que mesmo sendo um problema já conhecido no século XIX, ainda não existia qualquer perspectiva de resolução.

Por isso, não é surpreendente que os habitantes destes cortiços começaram a se articular para reivindicar melhores condições de moradia. Para autores como Olivia de Campos Maia Pereira “as condições de insalubridade, o valor abusivo do aluguel, as altas tarifas de água e luz, os despejos sem aviso prévio e as difíceis relações com os intermediários, sempre fizeram dos cortiços palco de lutas”¹¹¹.

Neste contexto, surgem os primeiros grupos que passam a reivindicar moradia na área central da cidade, sendo um deles a chamada União das Lutas de Cortiços (ULC), que é “reconhecida pelos integrantes dos movimentos de moradia como a origem das lutas sistemáticas por habitação digna na área central”¹¹².

Embora sejam vistos como os primeiros movimentos surgidos no interior dos cortiços por alguns autores, existiram movimentos anteriores à ULC, como o chamado

¹⁰⁸NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos:** a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 30

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Lutas urbanas por moradia:** O centro de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012, p. 51

¹¹² Ibidem.

“Movimento dos Quintais da Mooca”, formado por “dezenas de moradores de cortiços, sobretudo mulheres, que se organizavam para reivindicar melhores condições de moradia”¹¹³. Este movimento propôs a prefeitura, gerida à época pelo prefeito Mario Covas (1982-1986) a construção de moradia popular em terrenos na zona leste e também em terrenos na área central, o que lhes foi negado. Sobre isso, Neuhold (2009) escreve:

A proposta de construção de moradia popular nos terrenos da área central não foi aceita: segundo publicação da Associação dos Trabalhadores da Mooca (1993:21), ‘os terrenos próximos à Mooca indicados pelo Movimento foram rejeitados com o argumento de que eram ‘filéminhón... e isso não é pra pobre’. Quem falou isso foi Arnaldo Madeira, na época, Secretário da Habitação”.¹¹⁴

Foi somente na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) que o Movimento dos Quintais teve suas reivindicações atendidas, com a desapropriação de dois cortiços para a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, sendo um localizado no Brás e outro localizado na Mooca (considerados região central). Dessa forma:

Na rua Madre de Deus, o cortiço e mais um imóvel vizinho foram desapropriados e demolidos para a construção de 45 apartamentos. Já na Avenida Celso Garcia, 849, Brás, a Prefeitura desapropriou o casarão encortiçado juntamente com nove imóveis do entorno, erguendo quatro prédios, com 182 unidades habitacionais. Ambos os projetos tiveram início em 1990, mas só foram concluídos em 1996 e 1992, respectivamente.¹¹⁵

A experiência positiva obtida pelos moradores de cortiços articulados pressionando para a desapropriação de imóveis no centro da cidade, que viriam a ser destinados a moradia popular, demonstrava que a luta poderia muito mais estar centrada em permanecer no bairro, com a revitalização de áreas encortiçadas, do que em obter imóveis nas áreas periféricas da cidade¹¹⁶, o que já era reconhecida como uma solução pelo poder público.

Com o tempo, os movimentos de moradores de cortiços existentes passaram a perceber que deveriam se unificar, a fim de aumentar seu poder reivindicatório. Nesse contexto, surge em 1991 a Unificação das Lutas de Cortiços, a ULC, em ato realizado no

¹¹³PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Lutas urbanas por moradia**: O centro de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012, p. 115

¹¹⁴NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos**: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 41

¹¹⁵ Ibidem, p. 44

¹¹⁶ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia**: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 22

bairro da Sé, com o intuito de “denunciar as condições de vida nos cortiços e encaminhar as reivindicações dos seus moradores para o poder público”¹¹⁷.

A ULC foi formada pelos movimentos: Movimentos dos Trabalhadores da Mooca, Movimento de Moradores nos Cortiços da Região do Ipiranga, Movimento dos Moradores nos Cortiços da região do Belém e Tatuapé, Movimento de Moradores em Cortiço da Região da Celso Garcia e Vinte e um de Abril e o Movimento de Moradia e dos Catadores de Papel e Papelão da Região Central da Cidade de São Paulo.¹¹⁸

A ULC, entretanto, não foi o único movimento articulado que lutava por moradia na região central nos anos 90. Um ano após a criação deste movimento, foi criada a União dos Movimentos de Moradia (UMM). Já em 1993, no interior da ULC surgiu o Fórum dos Cortiços, que viria a dar origem, também, ao Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC).¹¹⁹

Esses movimentos surgidos a partir de “rachas” dos outros se diferenciavam de seus movimentos originários em diversos aspectos: filosofia de luta, formas de agir, objetivos, relação com o poder público, etc. É isso que passaremos a analisar, de forma breve, no tópico abaixo.

2.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E AÇÃO

Os movimentos sociais por moradia no centro de São Paulo podem ter a mesma raiz, mas se diferenciam muito quanto às estratégias de luta (sendo este um dos motivos principais da divisão dos movimentos originários, por exemplo). Como movimentos complexos que são, por óbvio, nem todos vão ter as mesmas ideias acerca de como alcançar os objetivos da luta por moradia, ou a mesma formação institucional.

A União dos Movimentos por Moradia (UMM), por exemplo, é formada por uma base de aproximadamente 5 mil filiados e se sustenta com a contribuição das entidades associadas. Sua organização interna conta com uma diretoria e uma executiva. A UMM

¹¹⁷ NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos:** a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 44

¹¹⁸ PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Lutas urbanas por moradia:** O centro de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012, p. 117

¹¹⁹ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia:** um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 22

utiliza duas formas de protesto: por “ação direta”, ou seja, ocupando ou fazendo passeatas, e, também se relacionando de forma “positiva” com o poder público.¹²⁰

A Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), por sua vez, é composta por 8 grupos relacionados aos grupos centrais, e se assemelha à União dos Movimentos por Moradia em número de filiados (também possui 5 mil filiados), sendo estes responsáveis por manter o movimento. É composta por diretoria (com secretário, comunicação, financeiro e presidente), executiva, suplência, comissão de ética e coordenador de projetos. Como a UMM, age fazendo ocupações com horário e dia marcados, com o objetivo de pressionar o poder público¹²¹. Segundo informações encontradas no site do movimento:

Em 13 dezembro de 1997, a ULC, com 1020 famílias, ocupou o casarão da Rua do Carmo, hoje recuperada e restaurada: Escola Fazendária da Secretaria da Fazenda – Governo do Estado. No mesmo ano houve a reintegração de posse do casarão. A ULC fez nova ocupação em 13 de Julho de 1997 na Rua Ouvidor 93 – Centro com 800 Famílias. Hoje as famílias fazem parte do MMC – Movimento de Moradia do Centro, o atendimento a estas famílias se deu com alternativas de 28 cartas de crédito e outros. Em 1999 a ULC filiada a UMM – União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, fez 3 ocupações: Prédio av. Ipiranga 1243, Rua do Gasômetro nº66 e Brás e fomos reintegrados para Escola Estadual. Trouxemos os companheiros para uma outra ocupação no Hospital 21 de Abril no Brás.¹²²

Já o Fórum de Cortiços, que surgiu por uma divergência no interior da ULC, possui uma organização mais complexa: com diretoria, que é eleita pelos coordenadores de dois em dois anos; e coordenação ampliada, formada por diversos grupos que atuam em outros bairros, não só no centro. Atua pressionando o poder público por meio de passeatas, uma vez que este movimento é contrário às ocupações por entender que existem “diversas dificuldades quanto às ocupações, pois a própria população sofre pelas precariedades do lugar e os perigos do tráfico de drogas e da violência doméstica”¹²³.

O Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), fundado em 2.000 após uma divergência política com o Fórum de Cortiços, prioriza as ocupações como forma de luta e não se relaciona com o poder público, apenas o confronta. O Movimento é formado por

¹²⁰ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia:** um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 91

¹²¹ Ibidem.

¹²² UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Região Central:** Unificação das Lutas de Cortiços (ULC). 2020. Disponível em <<https://sp.unmp.org.br/organizacao-interna/movimentos-filiados/regiao-metropolitana/capital/regiao-central-unificacao-das-lutas-de-corticicos-ulc/>>. Acesso em: 29 de set. 2020

¹²³ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia:** um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 109

uma diretoria colegiada e uma coordenação formada por noventa coordenadores. Este movimento faz parte da Frente de Luta por Moradia (FLM), que engloba 13 movimentos sociais por moradia e se opõe à União de Movimentos por Moradia (UMM), movimento contrário ao ato de ocupar¹²⁴.

As ocupações mais conhecidas feitas pelo movimento são: I) Ocupação 9 de Julho, situada em um antigo prédio do INSS, feita em 2016 e responsável por abrigar 135 famílias; II) A ocupação no antigo Hotel Cambridge, agora chamada de Residencial Cambridge¹²⁵; III) A ocupação Prestes Maia, feita na Avenida de mesmo nome; IV) A Ocupação Mauá, próxima a estação da Luz e ocupada desde 2007 por diversos movimentos, entre eles o MSTC.

Todas essas ocupações estão passando ou já passaram por negociações entre proprietário do imóvel, prefeitura e movimentos sociais. Esse diálogo, que é extremamente complexo pelo conflito de interesses presente, e suas formas de concretização serão tratadas a seguir.

2.3 RELACIONAMENTO COM O PODER PÚBLICO

Os movimentos por moradia, como movimentos sociais, devem estabelecer uma forma de diálogo com o poder público para conseguir concretizar suas demandas. O canal de diálogo pode ser aberto tanto por meio de pressão exercida pelo movimento, com ocupações e manifestações, o que faz o poder público ter de negociar, tanto pela via institucional, com a eventual entrada de militantes em setores governamentais, por exemplo.

O tipo de relação a ser restabelecida com o poder público é um ponto importante de divergência ideológica entre os movimentos. Isso porque existem movimentos como o MSTC, que são contrários a uma relação mais “direta” com o poder público, com a ocupação de cargos públicos pelos militantes, que passam a fazer as negociações a portas fechadas no que chamam de “conversas de gabinete”¹²⁶. Um dos líderes do movimento, em entrevista à Bloch (2007), disse:

¹²⁴ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia**: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 109

¹²⁵ CAFFÉ, Juliana; RAFAEL, Yudi; FLYNN, Alex. A **ocupação Hotel Cambridge**. 2018. Disponível em <<https://cargocollective.com/rescambridge/A-Ocupacao-Hotel-Cambridge>>. Acesso em: 29 set. 2020

¹²⁶ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia**: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 112

[...]. A gente não concorda com aquela questão, vai fazer o ato, eu vou fazer o ato na sua porta, porque que eu tenho que te avisar se eu vou levar 50 se é um ato, você entendeu? Então anteriormente eles ligam 'Olha, vai ser uma coisa pacífica, que não sei o que, que não sei o que'... Já negocia, já tira uma comissão pra entrar, já negocia aquilo, entendeu? Aí a família vai, toda balançando a bandeirinha, 'ai que lindo, nós que conseguimos fazer a equipe entrar'. Ô, caramba, já tinha sido negociado antes. E a gente não, a gente é mais assim, ó, movimento é pra se movimentar. Não é tipo marcha soldado cabeça de papel não, é ocupar mesmo, denunciar mesmo.

127

A Fórum dos Cortiços, por sua vez, admite que suas lideranças trabalhem em gabinetes de deputados, vendo esse ato como uma forma de intermediar o diálogo entre o poder público e os moradores de cortiços, por exemplo. Já a União dos Movimentos de Moradia entende que a aceitação de cargos no governo pelas lideranças tem mais aspectos negativos do que positivos, por gerar um “certo constrangimento entre as suas ações (das lideranças) e as ações do movimento”.¹²⁸

Essa percepção pode ter sido alterada pela experiência da Gestão petista de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo. Isso porque foi nessa gestão que os movimentos sociais por moradia passaram a ter voz, em virtude da prefeita ter convidados diversos militantes destes movimentos para compor seu governo¹²⁹. Dessa forma:

No governo de Luiza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento no sentido de estar construindo uma política pública, que no caso é a moradia digna para os trabalhadores da cidade (BARBOSA, 1994).

As autoras Tatagiba e Teixeira em seu ensaio chamado “Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários” demonstram utilizando a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) - que surgiu dentro da União dos Movimentos de Moradia (UMM) em São Paulo -, que os movimentos sociais por moradia que se relacionaram com o poder público, no que estas chamam de “compartilhamento de projetos”, obtiveram resultados positivos.

Estes resultados positivos podem ser observados tanto em esfera estadual, com a adoção da autoconstrução pelos programas habitacionais, no governo de Franco Montoro (1983-1987), quanto em esfera municipal, com a criação do Conselho Municipal de

¹²⁷ BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia**: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 112

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.**, v.3, n. 5, p. 95, out. 2016

Habitação, no governo de Marta Suplicy (2001-2004), vitórias alcançadas pela pressão dos movimentos que “desde 1981 seguiam num ritmo crescente de organização” no Estado de São Paulo¹³⁰.

O “compartilhamento de projetos”, para as autoras, é relevante pois é uma forma de estruturar “compromissos de longo prazo entre movimentos e atores institucionais, que permitem aos movimentos sobreviverem em conjunturas menos favoráveis”, ou seja, que permitem que os projetos continuem mesmo com a mudança de gestão para uma menos inclinada a ceder às pressões dos movimentos sociais.

Ainda, os movimentos sociais por moradia, não só articulados no Estado de São Paulo, conseguiram uma importante vitória em âmbito federal: a criação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. Isto porque, aponta Luciana Côrrea do Lago e a literatura sobre o tema que o PMCMV-E “surgiu como resultado da pressão dos movimentos”, que não foram convidados a participar da estruturação do Programa Minha Casa Minha Vida, idealizado pelo Ministério da Fazenda com a participação de empresários.¹³¹

O Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades embora tenha um caráter residual, de complemento ao programa “principal”, é um marco, pois envolve os movimentos em diversas etapas, tais como obra, aquisição do terreno, elaboração do projeto e seleção das famílias beneficiárias, que devem ser aquelas comprometidas e participativas dos “grupos de origem”. Dessa forma:

A participação das famílias nas reuniões do grupo de origem e nas atividades promovidas pelo movimento é o critério para que o movimento elabore sua lista das famílias beneficiárias, para priorizar aqueles que mais se envolvem quando o movimento consegue construir unidades habitacionais.¹³²

O PMCMV-E foi responsável por oferecer uma alternativa aos movimentos, que viram os imóveis, antes ocupados, terem uma destinação para habitação social por parte do Governo. Na cidade de São Paulo, o “Edifício Dandara”, localizado na Avenida Ipiranga,

¹³⁰ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.**, v.3, n. 5, p. 92, out. 2016

¹³¹ LAGO, Luciana Côrrea do. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 37

¹³² TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.**, v.3, n. 5, p. 91, out. 2016

no Centro, de propriedade da União, foi o primeiro edifício reformado pelo programa Minha Casa Minha Vida Entidades no município¹³³.

Ainda, aguardam reforma pelo programa o edifício Prestes Maia¹³⁴, ocupado desde 2010 e adquirido pela prefeitura em 2015 (para ser destinado a habitação social) e o Edifício Cambridge, da mesma forma localizado no centro, que foi ocupado pelo MSTC em 2012.

Por fim, conclui-se que a discussão sobre a possibilidade de militantes alterarem o cenário “de dentro” das instituições é controverso no âmbito dos movimentos sociais. O que parece ser pacífico entre os movimentos é o entendimento de que é necessário chamar a atenção do poder público para a questão da moradia e reiterar que as “promessas” deste não foram esquecidas.

Nesse sentido, a realização de ocupações (tanto na modalidade “denúncia” quanto para morar) e manifestações como passeatas, são capazes de pressionar o poder público para que este apresente soluções à grave crise habitacional que se perpetua há anos. Da mesma forma, militantes que atuam no interior dos governos também são responsáveis por não deixar a questão habitacional perder sua importância.

Portanto, os movimentos sociais por moradia, seja no centro da cidade de São Paulo, seja em âmbito nacional, se mostram essenciais para reivindicar o direito à moradia e a observância da função social da propriedade, previstos na Constituição Federal. Sem estes para fazer um ponto antagônico, no diálogo apenas estariam poder público e iniciativa privada, e não sabemos se desse diálogo sairiam propostas de construção de habitação social.

¹³³ FARAH, Caroline; FONSECA, Bruno. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso**. 2018. Disponível em <<https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>>. Acesso em: 28 out. 2020

¹³⁴ CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Após acordo entre Prefeitura e proprietários, edifício da Av. Prestes Maia será destinado para habitação social e tem reintegração de posse cancelada**. 2015. Disponível em <<http://gaspargarcia.org.br/noticias/apos-acordo-entre-prefeitura-e-proprietarios-edificio-da-av-prestes-maia-sera-destinado-para/#:~:text=Prestes%20Maia%2C%20911%2C%20a%20Prefeitura,ocupam%20o%20pr%C3%A9dio%20desde%202010.&text=Ap%C3%B3s%20longa%20negocia%C3%A7%C3%A3o%2C%20os%20s%C3%B3cios,moradores%20que%20l%C3%A1%20j%C3%A1%20est%C3%A3o>>. Acesso em: 30 set. 2020

3 ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De acordo com o relatório anual feito pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), no ano de 2019 existiam 2.781 imóveis¹³⁵ cadastrados no Município de São Paulo que aparentavam estar ociosos, ou seja, que possivelmente não cumpriam a função social da propriedade.

A função social da propriedade encontra previsão na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIII e é definida pelo documento da seguinte forma: “A propriedade urbana cumpre a função social quando seu uso é compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, e simultaneamente colabora para a segurança, bem-estar e desenvolvimento dos usuários, vizinhos e, por fim, da população como um todo”¹³⁶.

Para que a função social da propriedade seja cumprida, as legislações urbanísticas preveem instrumentos de política urbana, no âmbito municipal, como o chamado PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório), previsto pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 4º, inciso III, alínea b. O Plano Diretor, planejamento municipal que é outro instrumento de política urbana definido pelo Estatuto da Cidade, também se relaciona com o PEUC, que deve estar em consonância com esta lei.

Por definição, o PEUC é:

[...] Um instrumento urbanístico previsto pela Constituição Federal de 1988 no seu art. 182 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que busca garantir que o proprietário do imóvel ocioso - não edificado, subutilizado e não utilizado - parcele, edifique e/ou utilize o imóvel, de forma a cumprir o seu dever de dar a propriedade a sua função social. Sua finalidade é induzir o proprietário a promover o adequado aproveitamento de seu bem em conformidade com as diretrizes do planejamento urbano municipal, evitando a degradação do entorno, incrementando a utilização da infraestrutura urbana já instalada, bem como a oferta de imóveis à população, e diminuindo a pressão sobre a expansão horizontal da cidade.

¹³⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual**. 2019. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisa_do_final.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹³⁶ Ibidem

Na cidade de São Paulo, para a aplicação da PEUC sobre os imóveis, o poder público deve seguir as seguintes etapas:

- ETAPA 1 - Prospecção e Cadastramento Preliminar de Imóveis Passíveis de Aplicação de PEUC;
- ETAPA 2 - Vistoria de Imóveis Passíveis de Aplicação de PEUC;
- ETAPA 3 - Análise Documental e de Matrículas de Imóveis Vistoriados;
- ETAPA 4 - Notificação de PEUC;
- ETAPA 5 – Acompanhamento de Processos de Imóveis Notificados, Análise de Impugnação e/ou Recursos;
- ETAPA 6 – Averbação das Notificações Junto aos Cartórios de Registro de Imóveis;
- ETAPA 7 - Aplicação de IPTU Progressivo;
- ETAPA 8 - Desapropriação/ Sanção¹³⁷

Destes 2.781 imóveis ociosos na Cidade de São Paulo, 1.724 foram considerados passíveis de aplicação do PEUC, sendo 1.565 imóveis notificados de acordo com a etapa 4 desta aplicação. Após a notificação, os proprietários devem demonstrar à Prefeitura, no prazo de um ano, que existe o aproveitamento de seus imóveis, provando sua ocupação ou comprovando o “protocolamento de pedidos de alvará de aprovação e execução de edificação nova”.¹³⁸

Se isso não ocorrer no tempo determinado, o imóvel estará sujeito ao chamado IPTU Progressivo no Tempo (Etapa 7), que encontra previsão legal no artigo 98 do Plano Diretor Estratégico. Dessa forma:

Art. 98. Caso os proprietários dos imóveis mencionados na subseção anterior não cumpram as obrigações nos prazos ali estabelecidos, a Prefeitura deverá aplicar alíquotas progressivas de IPTU majoradas anualmente pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15% (quinze por cento).¹³⁹

A última etapa, a desapropriação como sanção, ocorrerá após decorrido o prazo de cinco anos em que o proprietário dos imóveis notificados não atender às obrigações

¹³⁷ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO.

Relatório anual. 2016. Disponível em

<https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ SÃO PAULO. **Lei Nº 16050 de 31/07/2014:** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.. São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 19 set. 2020.

impostas pelo PEUC, recebendo a justa indenização por meio de Títulos da Dívida Pública, nos termos do artigo 5º do Decreto Municipal 56.589/15.¹⁴⁰

Como este documento foi publicado há apenas um ano, não é possível saber se a aplicação da PEUC está dando resultados no âmbito da política habitacional, uma vez que os imóveis notificados ainda estão no prazo para que os proprietários apresentem impugnações e eventuais recursos.

O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo prevê a aplicação concomitante dos instrumentos urbanísticos, ou seja, do PEUC e de outros como o Consórcio Imobiliário e a Arrecadação de bens abandonados. A aplicação conjunta visa, de acordo com o documento, “maximizar o cumprimento da função social da propriedade”¹⁴¹.

A arrecadação, tema central deste trabalho, será abordada a seguir.

3.2 A ARRECADAÇÃO DE BEM PRIVADO ABANDONADO

O artigo 1.275 do Código Civil dispõe sobre as causas ensejadoras de perda de propriedade, sendo essas: 1) A alienação; 2) A renúncia; 3) O abandono; 4) O perecimento da coisa; 5) A desapropriação. Para este capítulo nos debruçaremos, mesmo que de forma indireta, sobre o abandono, que é um dos requisitos da arrecadação debatida, e sobre a desapropriação, instrumento comumente utilizado pelo poder público para aquisição de imóveis particulares, que tratamos, aqui, como um contraponto à arrecadação.

O chamado abandono de imóvel é um dos requisitos da arrecadação, instituto previsto no artigo 1.276 do Código Civil, que dispõe:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

¹⁴⁰ SÃO PAULO. **Decreto N° 56.589, de 10 de Novembro de 2015:** Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo.. São Paulo, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/decreto-56589-2015.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

¹⁴¹SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual.** 2019. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisa_do_final.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

§ 1º. O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º. Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.¹⁴²

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo prevê o instituto em seu artigo 108, que completa o sentido da lei federal em seu parágrafo primeiro e em seus incisos da seguinte forma:

§ 1º Poderá haver arrecadação pelo Município de imóvel abandonado quando ocorrerem as seguintes circunstâncias:

I - o imóvel encontrar-se vago, sem utilização e sem responsável pela sua manutenção, integridade, limpeza e segurança;

II - o proprietário não tiver mais a intenção de conservá-lo em seu patrimônio;

III - não estiver na posse de outrem;

IV - cessados os atos de posse, estar o proprietário inadimplente com o pagamento dos tributos municipais incidentes sobre a propriedade imóvel.¹⁴³

Dessa forma, depreendemos que para a arrecadação de bem particular são necessários os requisitos: 1) O imóvel precisa estar vago, sem utilização; 2) Deve estar clara a intenção do proprietário de não mais conservar o bem em seu patrimônio; 3) Não estar na posse de outrem; 4) O proprietário deve estar comprovadamente sem pagar os tributos municipais incidentes, como o IPTU, por exemplo, por um período razoável de tempo.

Embora pareça difícil de ser demonstrada, a intenção do proprietário de não mais conservar o imóvel em seu patrimônio está diretamente relacionada ao não pagamento de tributos municipais incidentes pelo proprietário, conforme o artigo 1.276, parágrafo 2º do Código Civil, que dispõe: “Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário e satisfazer os ônus fiscais.”¹⁴⁴

Ainda, nos termos do artigo 64, parágrafo 1º da Lei Federal nº 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana:

¹⁴² BRASIL. **Lei N O 10.406, de 10 de Janeiro de 2002:** Institui o Código Civil.. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁴³SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei N O 10.406, de 10 de Janeiro de 2002:** Institui o Código Civil.. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

§ 1º A intenção referida no **caput** deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.¹⁴⁵ (grifos nossos)

Por sua vez, o requisito que impede que o bem na posse de outrem seja arrecadado pode ser explicada pelo Enunciado n. 597 da VII Jornada de Direito Civil, que preceitua que a posse por outra pessoa, que não deve ter relação jurídica com o proprietário, estaria dando “efetiva utilização ao imóvel por meio da moradia, cultivo ou desenvolvimento de atividade de interesse social”, modificando o status de abandonado do imóvel.

A arrecadação, ainda, deverá ser feita por meio de processo administrativo, respeitando o princípio do devido processo legal, conforme preceitua o Enunciado n. 242 da III Jornada de Direito Civil. Em consonância com este Enunciado, determina o Plano Diretor em seu artigo 108, parágrafo 2º:

§ 2º A Prefeitura deverá adotar as providências cabíveis à incorporação definitiva do bem abandonado ao patrimônio público, nos termos estabelecidos pelo regulamento, cabendo ao Poder Executivo:

- I - tomar as medidas administrativas necessárias para a arrecadação dos bens abandonados, observando-se desde o início o direito ao contraditório e à ampla defesa;
- II - adotar as medidas judiciais cabíveis para regularização do imóvel arrecadado junto ao Serviço Registrário Imobiliário, bem como para sua destinação às finalidades previstas nesta lei.¹⁴⁶

A seguir faremos análise detalhada do procedimento estabelecido pela legislação e que deve ser atendido.

3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA A ARRECADAÇÃO: PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTO

A Lei Federal nº 13.465/2017 determina em seu artigo 64, parágrafo 2º, o procedimento mínimo para a arrecadação de bem privado, que se inicia com a abertura de um processo administrativo, necessário para que o ato tenha validade.¹⁴⁷

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁴⁶ SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁴⁷ BRASIL. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária

Em seu livro “Direito Administrativo Moderno”, Odete Medauar diferencia procedimento de processo, sendo o primeiro uma “sucessão encadeada de atos”, enquanto o segundo implica em “vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos” e engloba “direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual”.¹⁴⁸

Ainda, segundo a autora, o processo administrativo é caracterizado pela “atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo), todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração”.¹⁴⁹

O processo administrativo tem como finalidade a garantia jurídica dos administrados, que não terão seus direitos tutelados de forma arbitrária; o chamado “melhor conteúdo das decisões”, após a apresentação de argumentos e provas por parte dos interessados; a legitimação do poder em concreto, sem decisões unilaterais e opressivas; o correto desempenho da função e a justiça na administração, etc.¹⁵⁰

Como a arrecadação de bem privado de certa forma modifica o direito de propriedade do indivíduo, que tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha, nos termos do artigo 1.228 do Código Civil¹⁵¹, é razoável que se abra um processo administrativo para tratar da questão, uma vez que, conforme determina a Constituição Federal no artigo 5º, inciso LIV, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o chamado “devido processo legal”.¹⁵²

O processo administrativo para arrecadação é aberto pelo Município (ou Distrito Federal), nos termos do artigo 1.276 do Código Civil¹⁵³, e, por este motivo, é a Lei Municipal nº 16.050 que determina os documentos necessários para instruir o processo, que

no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁴⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 160-162

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ BRASIL. **Lei N O 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**: Institui o Código Civil.. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁵² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2020

¹⁵³ BRASIL. **Lei N O 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**: Institui o Código Civil.. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

será aberto de ofício ou mediante denúncia. Dessa forma, dispõe o artigo 110 da lei supracitada:

- a) requerimento ou denúncia que motivou a diligência;
- b) certidão imobiliária atualizada;
- c) certidão positiva de existência de ônus fiscais municipais;
- d) outras provas do estado de abandono do imóvel, quando houver;
- e) cópias de ao menos 3 (três) notificações encaminhadas ao endereço do imóvel ou àquele constante da matrícula ou transcrição imobiliária.¹⁵⁴

Ainda, prevê a lei municipal que o poder executivo deverá tomar as medidas administrativas necessárias, observando-se desde o início o direito ao contraditório e à ampla defesa.¹⁵⁵

O contraditório e a ampla defesa são princípios importantes dentro do processo administrativo e, segundo Medauar, são os únicos (além da razoável duração do processo) previstos pela Constituição no artigo 5º, inciso LV, enquanto os outros decorrem de “formulação doutrinária, jurisprudencial e legal. Estes princípios são assegurados aos litigantes tanto no processo judicial quanto no processo administrativo.”¹⁵⁶

Sua importância para o direito administrativo está, sobretudo, por seu auxílio na “compreensão e consolidação” dos institutos administrativos. Ainda, os princípios “revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito”¹⁵⁷.

Dessa forma, os processos administrativos não podem deixar de observá-los, sob pena de invalidade. Aos processos administrativos são comuns os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/99.¹⁵⁸

Por sua vez, no estado de São Paulo a Lei nº 10.177/98 determina, em seu artigo 4º, que a administração pública estadual atuará em “obediência aos princípios da legalidade,

¹⁵⁴ SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 164

¹⁵⁷ Ibidem..

¹⁵⁸ BRASIL. **LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999**: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 out. 2020

impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e motivação dos atos administrativos”.¹⁵⁹

O princípio do contraditório e da ampla defesa, conforme mencionado anteriormente, podem ser encontrados nos textos dos artigos que determinam o procedimento da arrecadação, no artigo 108, parágrafo 2º, inciso I da Lei Municipal nº 16.050/14, por exemplo, e no já mencionado artigo 110 do Plano Diretor Estratégico.¹⁶⁰

O princípio do contraditório, para Maria Sylvia Zanella de Pietro, é “inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo”¹⁶¹ além de supor “o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação”. A ampla defesa, por sua vez, é “o direito à adequada resistência às pretensões adversárias”¹⁶², o direito de se defender por todos os meios, que a lei imprime legitimidade, possíveis.

Ainda, o mesmo artigo 108, parágrafo 2º, define em seu inciso II que a administração pública deverá “adotar as medidas cabíveis para regularização do imóvel arrecadado junto ao Serviço Registrário Imobiliário, bem como para sua destinação às finalidades previstas nesta lei”. Dessa forma, o imóvel será destinado conforme o princípio da finalidade (ou atendimento do interesse público), que “direciona a atividade da Administração no sentido da realização do interesse da coletividade e não de interesses fazendários, das autoridades, dos partidos políticos”.¹⁶³

Ainda, essa destinação dos imóveis arrecadados, nos termos do artigo 65 da Lei de Regularização Fundiária¹⁶⁴, poderá ser feita a “programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S” de acordo com o interesse do Município ou do

¹⁵⁹ SÃO PAULO. **LEI Nº 10.177, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998**: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. São Paulo, 30 dez. 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Acesso em: 02 ou. 2020

¹⁶⁰ SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

¹⁶¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 873

¹⁶² CINTRA, Antônio Carlos de Araújo Cintra; DINAMARCO, Candido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo** 23. ed., São Paulo: Forense, 2007, p. 90

¹⁶³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 128

¹⁶⁴ BRASIL. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017**: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

Distrito Federal, o que, certamente, atenderá o chamado interesse público, outro princípio importante.

Dessa forma, pode-se notar que o procedimento administrativo para a arrecadação respeita os princípios essenciais ao processo administrativo, previstos no artigo 37 da Constituição Federal¹⁶⁵ e definidos pela doutrina e por leis infraconstitucionais, sendo uma forma legítima de proteger o interesse público.

3.4 ARRECADAÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO: PRIMEIROS PASSOS

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, promulgado em 2014 na gestão de Fernando Haddad, trouxe uma inovação no âmbito do direito urbanístico, em relação ao Plano Diretor de 2002: a arrecadação de bens abandonados e a possibilidade de transformar estes bens em habitação social por meio do Reurb-S.

Para o maior município do país em número de habitantes, que possui um déficit de 474 mil moradias¹⁶⁶, é positivo que existam alternativas, previstas por lei, para tentar resolver o problema habitacional.

Durante os primeiros anos da gestão Haddad era comum se deparar com notícias de que a Prefeitura, pressionada pelos movimentos sociais por moradia, estaria negociando com proprietários de imóveis que não cumpriam a função social da propriedade a desapropriação, com o pagamento do justo título que esta implica.

A ideia do então prefeito era adquirir os prédios, que já estavam ocupados por movimentos de moradia, e destiná-los ao Programa Minha Casa Minha Vida, que crescia na época. Um exemplo disso foi a negociação, no ano de 2015, do prédio onde estava situada a chamada Ocupação Prestes Maia, ocupada pelo MSTC desde 2010. Por R\$22 milhões, valor pago a título de justa indenização, o prédio que estava abandonado há 30 anos finalmente poderia cumprir a função social da propriedade, ao ser destinado à habitação popular.¹⁶⁷

¹⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2020

¹⁶⁶ SILVA, Eduardo. **São Paulo tem déficit de 474 mil moradias**. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 15 out. 202

¹⁶⁷ SILVA, Eduardo. **São Paulo tem déficit de 474 mil moradias**. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 15 out. 202

Na ocasião da aquisição do prédio, Haddad disse em entrevista: “Fechamos na sexta-feira (16) o acordo com os antigos proprietários e agora vamos fazer um acordo com os ocupantes para que ele possa servir ao Minha Casa, Minha Vida”. Era esperado incluir as 378 famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos do Programa Minha Casa Minha Vida, para possibilitar a aquisição dos apartamentos por estas, num prazo de 10 anos.¹⁶⁸

No mesmo período ainda estava em curso à negociação para a desapropriação de outro prédio: localizado na Rua Mauá, próximo à estação da Luz, um antigo hotel abandonado há mais de 20 anos ocupado por 237 famílias do Movimento de Moradia da Região Central (MMRC). A negociação se intensificou em 2017, sem, contudo, ter sido finalizada nas gestões posteriores.¹⁶⁹

A desapropriação como instrumento para a aquisição de imóveis ociosos no centro da cidade, que poderiam ser utilizados para habitação popular, foi utilizada por diversas gestões, de diferentes posicionamentos ideológicos e visões de cidade. Ocorreu mais intensamente na gestão Haddad, do PT, mas também ocorreu na gestão anterior de Gilberto Kassab, que desapropriou um icônico prédio na região central, o antigo Hotel Cambridge.¹⁷⁰

Entretanto, o longo período até a conclusão de uma negociação como essa e o alto valor pago pelo Poder Público a título de indenização talvez faça com que a desapropriação se torne uma opção onerosa demais e insuficiente, por si, para alterar significativamente o problema habitacional na cidade de São Paulo.

Nesse sentido, a arrecadação aparece como uma alternativa viável para complementar os instrumentos urbanísticos já existentes, uma vez que não implica em pagamento de indenizações milionárias e é feita por meio de um processo administrativo aberto e concluído pela própria Prefeitura.

¹⁶⁸ REDE BRASIL ATUAL. **Prédio abandonado em SP servirá de moradia popular**. 2015. Disponível em <<https://www.brasil247.com/geral/predio-abandonado-em-sp-servira-de-moradia-popular>>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁶⁹ REDE BRASIL ATUAL. **Moradores da ocupação Mauá voltam a correr risco de despejo**. 2017. Disponível em <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/09/moradores-da-ocupacao-maua-voltam-a-correr-risco-de-despejo>>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁷⁰ BRANCATELLI, Rodrigo; SALDAÑA, Paulo. **Hotel Cambridge é desapropriado pela prefeitura**. 2011. Disponível em <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,hotel-cambridge-e-desapropriado-pela-prefeitura-imp-,733027>>. Acesso em 19 set. 2020

E a arrecadação vem aparecendo com frequência nos relatórios anuais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano desde 2014, ano da promulgação do Plano Diretor.

Em 2015, primeiro ano do relatório no formato que encontramos atualmente, o Departamento pontuou a diferença entre PEUC e a arrecadação, sendo esta distinta em virtude da inexistência de limite territorial para ser feita, o que pode ser visto como um ponto positivo, embora exista critérios mais severos para determinar se um imóvel é abandonado e pode ser abandonado, se o lapso temporal é o suficiente e a existência de débitos fiscais.

O relatório de 2015 estabeleceu em seu planejamento para o ano de 2016 a regulamentação do instrumento, “traçando critérios e procedimentos mais objetivos para a sua aplicação”. À época, ainda era necessário definir um primeiro grupo de imóveis que seriam passíveis de arrecadação.¹⁷¹

Já o relatório de 2016 demonstrou a realização do primeiro levantamento de imóveis abandonados, identificando 66 imóveis que possivelmente se enquadrariam nos requisitos necessários. Destes, a partir da análise da existência de débitos municipais e de indícios de ocupação, sobraram sete imóveis que poderiam ser arrecadados, número que se transformaria em três após vistorias. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Geral do Município para a propositura das ações cabíveis. Para 2017, o planejamento envolvia o aprimoramento dos filtros utilizados pelo DCFSP para a identificação dos imóveis.¹⁷²

O relatório de 2017, feito na gestão municipal de João Doria, descrevia a ação de arrecadação como em andamento, ainda aprimorando os filtros utilizados no banco de dados e monitorando os processos de arrecadação já instaurados. Ainda, aguardava o encaminhamento os dados dos novos imóveis identificados à Prefeitura Geral do Município

¹⁷¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual**. 2015. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁷² SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual**. 2016. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

para a “realização de vistorias, instrução dos processos, notificação pelo abandono e monitoramento da situação” dos imóveis.¹⁷³

Em 2018, os filtros adotados pela Secretaria não identificaram nenhum imóvel na cidade de São Paulo com indícios de abandono. A proposta para o ano de 2019 era de manter o “fluxo de trabalho” estabelecido com a Procuradoria Geral do Município. Se neste relatório a arrecadação parecia perder espaço nas ações propostas, o relatório de 2019 foi ainda mais breve, apenas conceituando o instituto, sem propor ações para 2020 ou demonstrar o que teria sido feito nesse sentido.¹⁷⁴

Enquanto o Município de São Paulo analisa, timidamente, a viabilidade da utilização da arrecadação como um instrumento urbanístico para fazer com que imóveis abandonados cumpram a função social da propriedade, um outro Município, localizado na zona metropolitana de São Paulo, localizou os imóveis abandonados que possuem débitos fiscais e arrecadou sete imóveis no ano de 2019: trata-se do Município de São Bernardo do Campo.¹⁷⁵

A arrecadação neste município está amparada pela Lei Municipal nº 6.691 de junho de 2018¹⁷⁶, regulamentada pelo Decreto nº 20.460/18, que não difere significativamente em conteúdo da Lei Federal nº 13.465/17 e apenas acrescenta, em seu artigo 12, parágrafo 1º a possibilidade de os imóveis arrecadados pelo Município serem destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento do Reurb-S, etc.

Acrescenta, ainda, no parágrafo 3º do artigo supracitado, a hipótese de os bens arrecadados serem alienados, vinculando os recursos auferidos à implementação de

¹⁷³ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO.

Relatório anual. 2017. Disponível em

<https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_CEPEUC.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁷⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO.

Relatório anual. 2018.

Disponível em

<https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_A4_2018.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁷⁵ DIAS, KATI. **São Bernardo toma posse de mais dois imóveis particulares abandonados.** 2019.

Disponível em <<https://www.abcdabc.com.br/sao-bernardo/noticia/sao-bernardo-toma-posse-mais-dois-imoveis-particulares-abandonados-88798>>. Acesso em: 15 out. 2020

¹⁷⁶ SÃO BERNARDO DO CAMPO. **LEI Nº 6691, DE 28 DE JUNHO DE 2018:** Estabelece normas municipais para implementação da arrecadação de bens vagos, e dá outras providências. São Bernardo do Campo, 29 junho 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2018/669/6691/lei-ordinaria-n-6691-2018-estabelece-normas-municipais-para-implementacao-da-arrecadacao-de-bens-vagos-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 out. 2020

programas habitacionais, e da mesma forma à prestação de serviços públicos ou ao fomento do Reurb-S.

Desde a publicação deste Decreto foram identificados pelo Município, em um período de 3 meses, 237 imóveis particulares abandonados, que acumulavam dívidas que somadas totalizavam R\$ 800 milhões. Destes imóveis, sete foram arrecadados no ano de 2019.¹⁷⁷

Em 2020, podem ser encontrados ao menos dois decretos responsáveis pela arrecadação de imóveis, quais sejam, o Decreto nº 21.167 e o Decreto nº 21.233, o que pode demonstrar que a Prefeitura do Município de São Bernardo continua utilizando-se da arrecadação como um instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade.

Nesse sentido, por ser possível utilizar-se da arrecadação no município de São Bernardo do Campo, não se mostra tão inviável a utilização da arrecadação como instrumento pelo Município de São Paulo, que não possui uma realidade tão distinta desse.

A principal diferença entre os municípios nesse sentido é a criação de uma lei municipal que trata especificamente da arrecadação: o Município de São Bernardo do Campo possui a já mencionada Lei Municipal nº 6.691/18¹⁷⁸, regulamentada pelo Decreto nº 20.260/18, enquanto o Município de São Paulo não possui lei municipal específica, sendo a arrecadação prevista apenas no Plano Diretor Estratégico, sem qualquer outra regulamentação.

Embora não exista qualquer sinal de que a arrecadação será adotada pelo Município de São Paulo no ano de 2020, nem sequer será adotada como plano para o ano de 2021, este trabalho buscou demonstrar que a arrecadação, embora desprestigiada, é uma alternativa viável no contexto de crise habitacional que experienciamos.

Isto porque há previsão legal, tanto em lei federal quanto no Plano Diretor Estratégico, para a destinação de imóveis arrecadados para programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida - Entidades, por exemplo, um dos únicos programas

¹⁷⁷ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual.** 2019. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisa_do_final.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

¹⁷⁸ SÃO BERNARDO DO CAMPO. **LEI Nº 6691, DE 28 DE JUNHO DE 2018:** Estabelece normas municipais para implementação da arrecadação de bens vagos, e dá outras providências. São Bernardo do Campo, 29 junho 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2018/669/6691/lei-ordinaria-n-6691-2018-estabelece-normas-municipais-para-implementacao-da-arrecadacao-de-bens-vagos-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 out. 2020

habitacionais adotados pela Prefeitura, junto com o programa habitacional de regularização fundiária, de urbanização de favelas e o chamado “Casa da Família”.¹⁷⁹

Com os programas existentes, o Município, em conjunto com os movimentos por moradia, que detém dados sobre os imóveis abandonados e sobre a quantidade de famílias aptas a ocupá-los, encontraria um caminho que julgo ser adequado para diminuir o grande déficit habitacional na cidade, que totaliza 474 mil unidades habitacionais, enquanto existem 1.300 imóveis abandonados no Município, de acordo com levantamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL)¹⁸⁰, sem cumprir a função social da propriedade, importante conceito jurídico trazido pela Constituição Federal de 1988¹⁸¹, a Constituição Cidadã.

¹⁷⁹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programas Habitacionais Cidade de São Paulo**. Disponível em <<https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php>>. Acesso em: 15 out. 2020

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2020

CONCLUSÃO

O problema da escassez de moradias não é atual na realidade brasileira, sendo observado desde, pelo menos, o período conhecido como “República Velha” (1889-1930), há mais de um século. Neste período, a imigração e a intensa urbanização foram fatores importantes para revolucionar o cenário das cidades, que passaram a receber mais habitantes do que sua arcaica infraestrutura poderia suportar, o que resultou em um aumento significativo no número de cortiços e habitações precárias, que sempre foram tratados pelo poder público como uma questão sanitária (sob o viés higienista), nunca social.

Em 1930, Getúlio Vargas tomou o poder de forma arbitrária ao não aceitar sua derrota contra o candidato paulista Júlio Prestes. Nesse contexto, para dar legitimidade ao seu governo, recorreu à aproximação com as classes menos privilegiadas, que por formarem uma numerosa massa, poderiam sustentar Getúlio na cadeira presidencial.

Uma das maiores demandas dessa massa era clara: moradia. Os baixos salários pagos aos trabalhadores tornavam custoso o pagamento de aluguel e impossível a aquisição de uma residência. Por este motivo, Getúlio criou por meio de um decreto os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em 1937, já no chamado “Estado Novo”, que acabariam por financiar 127 mil unidades habitacionais entregues aos trabalhadores que possuíam emprego formal.

Como o acesso à moradia continuava restrito a uma classe com mais recursos, não foi possível atenuar o problema habitacional por meio dos IAPs. Assim, em 1942, foi editada a chamada “Lei do Inquilinato”, que congelou o valor dos alugueis com o objetivo de desonerar os trabalhadores, mas acabou sendo responsável por um aumento significativo de despejos, o que somente piorou o cenário já crítico.

Foi durante a Ditadura Militar (1964-1985) que houve a intervenção estatal mais importante, até este momento, para resolver a crise habitacional: a criação do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação. Pensados como uma forma de financiar habitação às classes que precisavam, acabou por priorizar o financiamento de residências para as classes que podiam pagar por ela, como era o caso da classe média.

As duas iniciativas foram encerradas no começo do período conhecido como de redemocratização. Durante todo o período a questão habitacional foi tratada como menor,

sendo transferida de ministério para ministério, de secretaria para secretaria, por uma enorme falta de projeto de centralização.

Após muita pressão popular, em 2001, treze anos depois da promulgação Constituição Federal, finalmente foram regulamentados os artigos 182 e 183, que tratam da política de desenvolvimento urbano. Essa regulamentação foi feita pelo chamado “Estatuto da Cidade”, importante vitória dos movimentos sociais e da população articulada em prol da obtenção de moradia durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

No primeiro mês da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, foi criado o Ministério das Cidades, e, talvez pela proximidade do partido com os movimentos sociais, o problema habitacional não passou despercebido por este governo. Em 14 anos de governos petistas foram criados: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o Programa Crédito Solidário e, talvez a maior contribuição deste período, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Embora tenham existido inúmeras iniciativas no sentido de oferecer habitação é certo que os programas criados seguem a mesma linha dos programas e iniciativas anteriores: fornece casa a quem pode pagar por ela, por meio de financiamentos.

Nesse sentido, como o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado por meio de discussões entre poder público e iniciativa privada, foi necessária a criação de um novo programa, dentro do PMCMV, que pudesse atender a faixa de renda que o primeiro não conseguia. Assim, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

Esta foi uma grande vitória dos movimentos por moradia em âmbito nacional, pois foi pela pressão exercida por estes que o programa tomou forma. Os movimentos passaram, então, a participar de todos os estágios da construção de habitação social, desde a escolha do terreno até a escolha das famílias beneficiárias, que devem participar dos movimentos escolhidos com frequência. Entretanto, o PMCMV-E tem caráter residual, o que diminui significativa o impacto que poderia ter.

A criação deste novo programa dentro do PMCMV demonstrou como os movimentos sociais por moradia conseguiam pautar o debate e alterar os rumos das negociações que antes eram feitas entre o poder público e a iniciativa privada, que não

parecia ter o mesmo interesse do povo. Em âmbito nacional, conseguiram o PMCMV-E, mas em âmbito estadual e municipal também demonstram sua importância.

Para citar um exemplo de como os movimentos sociais por moradia fazem uma justa oposição a priorização da lógica de mercado em detrimento à habitação social (habitação como direito), pode-se pontuar o resultado das ocupações no Município de São Paulo, como a Ocupação do Hotel Cambridge, a Ocupação Mauá e a Ocupação Prestes Maia.

Por meio de suas ocupações, os movimentos vêm denunciando a situação dos imóveis na cidade de São Paulo e, mais especificamente, no centro da capital, que embora possua uma infraestrutura adequada para habitação, ainda conta com um número expressivo de imóveis abandonados, que não cumprem a função social da propriedade, determinada pela Constituição Federal de 1988.

Além de denunciar, os movimentos sociais por moradia conseguiram a desapropriação por interesse social de diversos imóveis, que viriam a ser destinados à habitação social por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. Embora a desapropriação pareça uma alternativa viável, definida como um instrumento urbanístico pela Lei Federal nº13.465/17, de regularização fundiária, é certo que o pagamento da “justa indenização”, torna a negociação onerosa e demorada.

Por este motivo, parecia ser necessário estudar outros instrumentos urbanísticos, previstos, inclusive, pela mesma lei que coloca a desapropriação como uma possibilidade. Este trabalho teve este objetivo: trazer para o debate o instituto da arrecadação de bem vago, prevista no artigo 1.276 do Código Civil, no artigo 15, inciso IV e 64 da Lei Federal nº 13.465/17 e no artigo 108 do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

Embora o intuito deste trabalho seja de se aprofundar no estudo deste instituto, é certo que ele não é desconhecido. Prova disso é que ele vem, reiteradamente, aparecendo nos relatórios anuais feitos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo desde 2016, com menos ou mais relevância, de acordo com o ano.

Ainda, ele vem sendo adotado como alternativa por um município vizinho, qual seja, o município de São Bernardo do Campo, que já fez a arrecadação de bem vago de diversos imóveis desde 2018, enquanto o Município de São Paulo deixou de fazer a análise de bens suscetíveis a arrecadação neste ano.

Como a arrecadação de bem vago somente requer que o bem esteja abandonado pelo proprietário e esteja sem pagar os tributos há um período de tempo, ela pode ser uma boa alternativa para que o poder público não precise utilizar somente a desapropriação por interesse social, pagando a indenização que lhe é inerente, para fornecer habitação social.

E, tanto a Lei Federal de regularização fundiária quanto o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo preveem a possibilidade dos bens arrecadados serem destinados aos programas habitacionais, ou ao fomento do REURB-S, em seu artigo 65 e 109, respectivamente.

Dessa forma, a proposta de solução da enorme crise habitacional que aflige tanto o município quanto o país no geral poderia contar com mais uma alternativa, que se mostra possível, em virtude de sua farta previsão legal, e razoável, pelo não pagamento de indenizações milionárias, conforme demonstrado exaustivamente por este trabalho.

Por fim, reitera-se que o déficit habitacional de quase 8 milhões de unidades carece de outras propostas de resolução, pois os cem anos de história demonstraram que quando o Estado opta por não intervir e deixa a cargo da iniciativa privada fazer seu papel, o que se concretiza é o lucro privado, e não a habitação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAINCC (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias). **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. 2. ed. São Paulo: FGV Projetos, 2018, p. 10. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2020.

ADORNO, Luís. **Após 10 anos de disputas, Prefeitura de SP compra prédio ocupado para criar moradia popular**. 2017. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/12/13/prefeitura-de-sp-compra-predio-ocupado-ha-10-anos-por-r-20-mi-e-local-vai-ser-moradia-popular.htm>>. Acesso em: 19 set. 2020

AGUIAR, Marcos Henrique. Políticas de Provisão Habitacional no Brasil: contradições e limites à integração social. São Gonçalo: **Rev. Tamoios**, v. 10, n. 2, p. 26, 2014.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de; AZEVEDO, Sérgio de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política habitacional popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 3, n. 7, p. 62, nov. 1988

BARROS, Luís Tôrres. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. **Revista Pensar de Engenharia Civil, Engenharia de Minas e Engenharia de Produção Kennedy**, Belo Horizonte, v. 5, n. 10, p. 13, set. 2017

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**. São Paulo: Editora Nobel, 1985, p. 77

BLOCH, Janaina Aliano. **O direito à moradia: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 4ª edição, 2004

_____, _____. **Origens do problema da habitação popular em São Paulo 1886-1918**. São Paulo: Espaço e Debates, nº5, 1982

BOTEGA, Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Dossiê Cidades**, v. 17, n. 2, p. 70, ago. 2007.

BRANCATELLI, Rodrigo; SALDAÑA, Paulo. **Hotel Cambridge é desapropriado pela prefeitura**. 2011. Disponível em <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,hotel-cambridge-e-desapropriado-pela-prefeitura-imp-,733027>>. Acesso em 19 set. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 out. 2020

_____, _____. **Decreto Nº 3.151, de 9 de Dezembro de 1882:** Concede a Americo de Castro e ás empresas que se organizarem com o fim de construir edifícios para habitação de operarios e classes pobres, na cidade do Rio de Janeiro e seus arrabaldes. Rio de Janeiro, 11 dez. 1882. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3151-9-dezembro-1882-544803-publicacaooriginal-56312-pl.html>>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____, _____. **Decreto-Lei Nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942:** Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências.. RIO de Janeiro, 21 ago. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002:** Institui o Código Civil.. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 01 out. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001:** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 11.977, de 7 de Julho de 2009:** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 13.465, de 11 de Julho de 2017:** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964:** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse 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.. Brasília, 21 ago. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 19 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999:** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 29 jan. 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 out. 2020

CAFFÉ, Juliana; RAFAEL, Yudi; FLYNN, Alex. **A ocupação Hotel Cambridge**. 2018. Disponível em <<https://cargocollective.com/rescambridge/A-Ocupacao-Hotel-Cambridge>>. Acesso em: 29 set. 2020

CAMPOS, Candido Malta; NAKANO, Kazuo; ROLNIK, Raquel. **Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp, p. 133, março 2004

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. **Enanpur**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9, abril 2017

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Após acordo entre Prefeitura e proprietários, edifício da Av. Prestes Maia será destinado para habitação social e tem reintegração de posse cancelada**. 2015. Disponível em <<http://gaspargarcia.org.br/noticias/apos-acordo-entre-prefeitura-e-proprietarios-edificio-da-av-prestes-maia-sera-destinado-para/#:~:text=Prestes%20Maia%2C%20911%2C%20a%20Prefeitura,ocupam%20o%20pr%C3%A9dio%20desde%202010.&text=Ap%C3%B3s%20longa%20negocia%C3%A7%C3%A3o%20os%20s%C3%B3cios,moradores%20que%20i%C3%A1%20j%C3%A1%20est%C3%A3o>>. Acesso em: 30 set. 2020

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo Cintra; DINAMARCO, Candido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo** 23. ed., São Paulo: Forense, 2007, p. 90

CISCATI, Rafael; SOARES, Jussara; VARELLA, Gabriela. **São Paulo já tem mais de 150 movimentos de luta por moradia**. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/sao-paulo-ja-tem-mais-de-150-movimentos-de-luta-por-moradia-entenda-como-eles-funcionam-22658189>>. Acesso em: 19 set. 2020.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001- 2004**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) FAUUSP, São Paulo, 2007, p. 21

DIAS, KATI. **São Bernardo toma posse de mais dois imóveis particulares abandonados**. 2019. Disponível em <<https://www.abcdabc.com.br/sao-bernardo/noticia/sao-bernardo-toma-posse-mais-dois-imoveis-particulares-abandonados-88798>>. Acesso em: 15 out. 2020

FARAH, Caroline; FONSECA, Bruno. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso**. 2018. Disponível em <<https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>>. Acesso em: 28 out. 2020

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 384

FERREIRA, Geniana Gazotto et al. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v, 8, n. 3, p. 6, jun. 2019.

G1 SP E TV GLOBO. **População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas.** 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2020

GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento). **Habitação Popular:** Inventário da Ação Governamental. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985, p. 181

GREMAUD, Amaury P. et al. **Economia Brasileira Contemporânea.** 4 Brasileira Contemporânea a edição. São Paulo: Atlas, 1996, p. 212

GUEDES, Mariana Correia; LIMA, Jéssica Gomes; ZAPELINI, Marcello Beckert. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967-2014): Uma análise do Equilíbrio Pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 157, dez. 2017.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988.** Brasília, 1988

JUNIOR, Marco Antônio Costa Soares; MELLO, Leonardo Freire de. Aspectos institucionais da produção habitacional de baixa renda no Brasil entre A República Velha e o governo FHC. **Caderno de Geografia - UFABC**, v. 28, n. 53, p. 324, ago. 2018.

LAGO, Luciana Côrrea do. **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, 1996.

_____, _____. **Política Urbana e de Habitação Social:** um assunto pouco importante para o governo FHC. 1998, p. 1

MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. **Rev. Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n.2, p. 175, nov. 2013

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 13ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MURARO, Cauê; SANTIAGO, Tatiana. **Cidade de SP tem déficit de 358 mil moradias e 1.385 imóveis ociosos.** 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sp-tem-deficit-de-358-mil-moradias-e-1385-imoveis-ociosos.ghtml>>. Acesso em: 19 set. 2020

NEUHOLD, Roberta dos Reis. **Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos:** a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **Lutas urbanas por moradia:** O centro de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012

PICCINI, Andrea. **Cortiços na cidade:** conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programas Habitacionais Cidade de São Paulo**. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php>. Acesso em: 15 out. 2020

REDE BRASIL ATUAL. **Moradores da ocupação Mauá voltam a correr risco de despejo**. 2017. Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/09/moradores-da-ocupacao-maua-voltam-a-correr-risco-de-despejo>. Acesso em: 19 set. 2020

REDE BRASIL ATUAL. **Prédio abandonado em SP servirá de moradia popular**. 2015. Disponível em <https://www.brasil247.com/geral/predio-abandonado-em-sp-servira-de-moradia-popular>. Acesso em: 19 set. 2020

RESK, Felipe. **Prefeitura compra edifício Prestes Maia por R\$ 22 milhões**. 2015. Disponível em <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-compra-edificio-prestes-maia-por-r-22-milhoes,1781524>. Acesso em: 19 set. 2020

ROLNIK, Raquel; BOLAFFI, Gabriel. **Cada um no seu lugar; São Paulo início da industrialização**: geografia do poder. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1981

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação do Brasil: 1964/1998**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **LEI Nº 6691, DE 28 DE JUNHO DE 2018**: Estabelece normas municipais para implementação da arrecadação de bens vagos, e dá outras providências. São Bernardo do Campo, 29 junho 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2018/669/6691/lei-ordinaria-n-6691-2018-estabelece-normas-municipais-para-implementacao-da-arrecadacao-de-bens-vagos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 05 out. 2020

SÃO PAULO. **Decreto Nº 56.589, de 10 de Novembro de 2015**: Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo.. São Paulo, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/decreto-56589-2015.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

_____, _____. **Lei Nº 10.177, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998**: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. São Paulo, 30 dez. 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Aceso em: 02 ou. 2020

_____, _____. **Lei Nº 16.050 de 31/07/2014**: Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.. São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 19 set. 2020.

_____, _____. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** São Paulo, 31 jul. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 01 out. 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTOS URBANO DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório anual.** 2019. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisado_final.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

_____, _____. **Relatório anual.** 2016. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

_____, _____. **Relatório anual.** 2015. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

_____, _____. **Relatório anual.** 2017. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_CEPEUC.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

_____, _____. **Relatório anual.** 2018. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_A4_2018.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020

SILVA, Eduardo. **São Paulo tem déficit de 474 mil moradias.** 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sao-paulo-tem-deficit-de-474-mil-moradias-diz-estudo.shtml>>. Acesso em: 15 out. 202

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005, p. 285

SILVA, Mayara Grazielle Consentino Ferreira da Silva. Reforma Urbana Pereira Passos: resistências de uma população excluída. Fortaleza: **Revista de Ciências Sociais.** Fortaleza, v. 1, n. 3, março 2019

SIQUEIRA, Bruno Lourenço; SILVA, Magda Valéria. **O Limiar da Política Habitacional no Brasil:** do Império à República Velha. São Paulo: Estudos Interdisciplinares em Ciências Ambientais, Território e Movimentos Sociais, 2016

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Rev. Sociol. Polit.**, v.3, n. 5, p. 95, out. 2016

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Região Central:** Unificação das Lutas de Cortiços (ULC). 2020. Disponível em <<https://sp.unmp.org.br/organizacao-interna/movimentos-filiados/regiao-metropolitana/capital/regiao-central-unificacao-das-lutas-de-corticis-ulc/>>. Acesso em: 29 de set. 2020

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Material Bibliográfico: () Artigo Científico (X) Monografia

Graduação em Direito

Título do Trabalho: Habitação e moradia digna: Arrecadação de bem privado em discussão

Nome do Autora: Marina Amaral Brandão

E-mail: mbrandao618@gmail.com

Este e-mail pode ser divulgado (X) SIM () NÃO

Orientador(a): Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

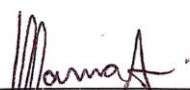
Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98, (X) AUTORIZO () NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

() Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe e nome do periódico)

() Outros (justificar): _____

São Paulo, 13 de novembro de 2020.



Assinatura do discente