

# **ATHIS** direito à moradia

realização

Instituto **Pólis**



parceria de  
fomento



**CAU/SP**  
Conselho de Arquitetura  
e Urbanismo de São Paulo

# (ATHIS) para o direito à moradia

edição e organização

Margareth Matiko Uemura

Vitor Coelho Nisida

Lara Aguiar Cavalcante



**CAU/SP**

Conselho de Arquitetura  
e Urbanismo de São Paulo

Instituto **Pólis**



As aulas e os materiais de apoio do curso podem ser acessados  
em [polis.org.br/projeto/athis-direito-a-moradia/](https://polis.org.br/projeto/athis-direito-a-moradia/)

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais  
Centro de Documentação e Informação

ATHIS para o direito à moradia / organizadores Margareth Matiko Uemura, Vitor Coelho Nisida, Lara Aguiar Cavalcante. – São Paulo: Instituto Pólis, 2021.  
162 p.

ISBN 978-85-7561-092-3 (Publicação Digitalizada)

Esta publicação foi produzida pelo Instituto Pólis a partir da parceria de fomento com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de S. Paulo (CAU/SP).

1. Assessoria técnica. 2. Habitação de interesse social. 3. Athis. 4. Regularização fundiária. 5. Segurança da posse. 6. Direito à moradia. 7. Direito à cidade. 8. Conselho de Arquitetura e Urbanismo. I. Título. II. Instituto Pólis. III. Tierno, Rosane. IV. Carvalho, Rodrigo. V. Peabiru. VI. Hodapp, Alexandre. VII. Horigoshi, Maria Rita de Sá Brasil. VIII. Mineiro, Edilson. IX. Santo Amore, Caio. X. Nisida, Vitor. XI. Uemura, Margareth. XII. Cavalcante, Lara. XIII. Mandl, Alexandre Tortorella. XIV. Carvalho, Patryck. XV. Carvalho, Celso. XVI. Coelho, Cláudia Bastos. XVII. Fidalgo, Tarcyla.

CDD 363.5  
CDU 365.2

- P. 5**      **O Direito ao Projeto**  
- CAU/SP
- P. 6**      **Athis Para O Direito À Moradia**  
- Instituto Pólis
- P. 9**      **Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades**  
- Patryck Carvalho
- P. 32**     **Incidências fundiárias, o direito de laje e o condomínio urbano**  
- Rosane de Almeida Tierno e Rodrigo Carvalho Lopes
- P. 65**     **Quando a regularização vira parte do problema: limites e dificuldades**  
- Alexandre Mandl
- P. 69**     **Assessoria em situação de conflito, ou: estamos em guerra!**  
- Caio Santo Amore
- P. 90**     **Athis e melhorias habitacionais: uma janela para a moradia adequada**  
- Cláudia Bastos
- P. 98**     **Ocupações de moradia em áreas centrais: intervenções para melhoria gradativa da segurança**  
- Celso Carvalho
- P. 107**    **A assessoria técnica entre a luta pela moradia digna e a urgência de um teto**  
- Maria Rita Horigoshi e Alexandre Hodapp
- P. 137**    **Propriedade coletiva e moradia popular**  
- Edilson Mineiro
- P. 153**    **Novas perspectivas para a gestão coletiva territorial e fundiária: O termo territorial coletivo**  
- Tarcyla Fidalgo

## O direito ao projeto

Promover o direito à moradia é uma preocupação de longa data do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo – CAU/SP. Mais do que essa reivindicação, num país com déficit imenso de moradias e com inúmeras habitações de baixa qualidade, o que este conselho profissional sempre se propôs foi –igualmente— pelo direito ao projeto.

Todos os cidadãos têm o direito a habitações bem projetadas tecnicamente, de acordo com o melhor estado do conhecimento arquitetônico ou de engenharia de sua época. Para concretizar este direito, entendemos no CAU/SP que a promoção da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) é fundamental. Para unir a ideia à ação, o Conselho promove anualmente, desde 2018, editais para firmar parcerias com Organizações da Sociedade Civil que realizem projetos na área de assistência técnica. Milhões foram dedicados em projetos para cursos de capacitação e sensibilização, visita técnicas, e planos para urbanização e regularização fundiária, a exemplo da proposta para a comunidade Jardim Nova Esperança, a favela mais antiga de São José dos Campos, entre muitos outros.

Nesta gestão, o CAU/SP tem avançado um passo neste processo, buscando prefeituras e fomentando esforços para que os poderes municipais também criem seus próprios departamentos de assistência técnica. E em abril deste ano, foi criada uma comissão especial dedicada a propor e deliberar sobre uso de recursos da autarquia destinados a apoiar propostas na área de ATHIS.

Entre outras competências, esta comissão vai propor e fomentar o diálogo com as universidades, o fortalecimento da atuação de Ensino, Pesquisa e Extensão, como os Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo, a criação de programas de residência em ATHIS e outras experiências.

Neste país de enormes carências, sendo a habitação de qualidade entre as piores, a Arquitetura e Urbanismo é cada vez mais necessária. O Conselho tem como missão institucional combater esta realidade. O apoio ao curso “ATHIS para o Direito à Moradia”, realizado pelo Instituto Pólis, é mais uma demonstração desse compromisso.

## ATHIS Para o Direito À Moradia

Realizado pelo Instituto Pólis, através da Escola da Cidadania, com fomento de apoio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo o curso **"ATHIS para o Direito à Moradia"** se propôs a debater o papel de profissionais da arquitetura e urbanismo a partir do trabalho de **assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS)**, especialmente em territórios populares marcados por algum tipo de conflito pela terra e, no limite, pela cidade. Essa tarefa árdua, porém necessária, fica mais complexa quando se pretende discutir nossa atuação profissional à luz do interesse social e das lutas coletivas.

- Como a atuação de **profissionais e estudantes de arquitetura e urbanismo** pode contribuir para os processos de resistência a remoções e para a implementação de projetos e instrumentos que **garantam a permanência, a segurança das edificações, a habitabilidade e as infraestruturas básicas** em territórios que enfrentam a insegurança da posse?
- Quais são as possibilidades de **atuação em assessoria**?
- Quais trabalhos são **necessários**?
- Qual o papel de profissionais de arquitetura e urbanismo e qual sua **relação com outros campos de atuação**?
- Quais as **limitações** profissionais?
- E quais as limitações colocadas pela **legislação**?

Perguntas como essas – mas não só elas – orientaram a formulação das aulas do curso. Foram nove encontros que abordaram diferentes temas de interesse à atuação de profissionais da arquitetura e urbanismo em trabalhos de assessoria técnica, cujas metodologias qualificam territórios populares e viabilizam a manutenção das famílias, evitando remoções.

## Regularização e urbanização

As primeiras aulas propuseram traçar um panorama das experiências de regularização fundiária e sua interface com a política habitacional brasileira, tratando dos principais desafios colocados a esse tipo de intervenção, tradicionalmente dirigida pelo Estado. Questões sobre projeto urbano e arquitetônico e sobre parcelamento do solo também foram apresentadas. Da mesma forma, instrumentos legislativos – dos recentes aos mais consolidados – foram discutidos, esclarecendo o papel de arquitetas e arquitetos no conjunto de ações necessárias às políticas de regularização e urbanização de assentamentos informais.

O curso como um todo procurou trazer exemplos práticos que dessem materialidade às discussões propostas. Por essa razão, os desafios das políticas de regularização de assentamentos informais (e também da ausência delas) foram apresentados através de casos concretos. As lutas e as contradições inerentes a processos de regularização foram devidamente apontadas, deixando claro que a atuação técnica – e militante – de profissionais e estudantes de arquitetura e urbanismo tem papel central em conflitos pela terra urbana, independentemente do tipo e do grau de envolvimento do poder público.

## O planejamento e projetos alternativos

Em diversas situações de conflito, o próprio Estado, que deveria garantir e promover direitos, é o principal agente indutor de violações e violências. Megaeventos, grandes projetos ou uso das forças policiais para cumprir, de forma truculenta, ordens de reintegração de posse são exemplos comuns de como o poder público se coloca no polo oposto ao da defesa das populações mais vulneráveis. Não raro, portanto, a atuação de profissionais de arquitetura e urbanismo se orienta pela proteção de comunidades e assentamentos ameaçados de remoção.

Pela importância desse tipo de trabalho, dois encontros foram dedicados especialmente a esse tema. Através de planos e projetos insurgentes, contra-hegemônicos, alternativos ou populares (os nomes são muitos), a contribuição profissional sai da esfera das políticas públicas e ganha força com a autodeterminação popular na forma de planos alternativos, que se contrapõem a iniciativas remocionistas do Estado. O trabalho desses instrumentos se combina com os processos participativos, dando força técnica e política aos conteúdos reivindicatórios e propositivos que nascem das próprias comunidades, seja com auxílio de profissionais da arquitetura e urbanismo, seja com a contribuição de outros campos, dada a necessidade constante de uma atuação multidisciplinar.

## Os desafios das melhorias habitacionais

Compreendendo que as lutas e os trabalhos técnicos não devem se voltar apenas à urbanização e à regularização de assentamentos, o curso também propôs o debate sobre as melhorias habitacionais em uma sequência de três aulas. Trata-se de uma escala de atuação diferente, porque opera com as dimensões e os problemas colocados, principalmente, pela edificação, pelas tecnologias construtivas, pelas medidas de segurança edilícia e pelo projeto de arquitetura. Os desafios técnicos e éticos desse tipo de intervenção em assentamentos e também em edifícios ocupados em áreas

centrais foram apresentados, demonstrando, mais uma vez, como é indispensável o diálogo entre profissionais da arquitetura e urbanismo com outros saberes (populares, técnicos e/ou acadêmicos).

## A propriedade no centro do debate

Como encerramento, o curso propôs a reflexão sobre alternativas futuras e possíveis instrumentos de apropriação coletiva da terra. Isso porque a propriedade privada é um elemento central nos conflitos observados ao longo do curso, uma vez que opera como mediadora (por vezes, de forma limitante) do acesso aos direitos básicos da população que a ocupa. O debate acerca de experiências, propostas e limitações da propriedade coletiva, portanto, não pode fugir do escopo da reflexão e da atuação profissional de arquitetas e arquitetos urbanistas por sua relevância na garantia e na efetivação do direito à moradia.

## Um curso e muitos debates

As discussões propostas pelo curso não tiveram pretensão de esgotar todas as temáticas sobre assessoria técnica, mas deram ênfase àquelas que têm relação com a própria história de lutas, de trabalhos técnicos e de articulação política do Instituto Pólis. De fato, discutir a função social de profissionais da arquitetura e urbanismo não é tarefa simples. Esta iniciativa entre Pólis e CAU/SP buscou contribuir com o debate, tratando de alguns aspectos de nosso papel profissional.

As aulas e os debates subsequentes discutiram a atuação profissional de assessoria técnica como peça chave na defesa e promoção de direitos nos territórios populares em disputa. A regularização e urbanização de assentamentos como política pública, por exemplo, só ganha sentido quando estruturada para

produzir condições de cidadania às populações mais vulneráveis. Da mesma forma, o conhecimento técnico sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos mostra a necessidade de se apropriar dos dispositivos legais existentes, mas também de reconhecer suas limitações, seja para propor soluções alternativas, seja para formular melhorias nos marcos regulatórios. Ainda citando outros exemplos, a elaboração de planos e projetos alternativos que demonstrem a viabilidade técnica da consolidação de assentamentos ou edifícios ocupados não é um mero exercício projetual. Trata-se de uma atuação profissional comprometida – política e eticamente – com as transformações sociais, com as quais nossa categoria tem muito a contribuir.

## Muitos debates e uma publicação

Mais de 400 pessoas, entre alunas e alunos, mobilizaram-se durante todos os nove encontros do curso. A participação e a interação da turma durante as aulas deixaram claro que as discussões irão reverberar em suas práticas profissionais e/ou em suas trajetórias de formação, no caso daquelas pessoas que estão no meio acadêmico. Além dos registros em áudio e vídeo, os temas de cada um dos nove encontros se transformaram em textos reunidos nesta publicação, que é, de certa forma, resultado do compromisso com debates públicos relevantes ao desenvolvimento da atuação profissional de arquitetas e arquitetos urbanistas, assim como das entidades que representam a categoria. Professoras e professores do curso foram convidados a trazer suas reflexões na forma de textos, de modo a registrar e difundir as discussões propostas em sala de aula (virtual). São textos autorais que representam as opiniões e o acúmulo técnico daqueles e daquelas que os escrevem.

Apesar de seguirem o mesmo fio lógico que estruturou o curso, os textos se apresentam de forma independente e podem ser lidos de maneira separada, porque propõem reflexões próprias em

narrativas autônomas. Por essa razão, cada texto é um capítulo e cada capítulo representa a visão de seu respectivo autor ou autora. Os estilos variam: alguns foram formulados quase como artigos acadêmicos, enquanto outros trabalham uma escrita mais livre. Alguns trazem referências e reconstroem contextos históricos. Outros partem de experiências concretas, dando ênfase a questões práticas ou instrumentais do trabalho em assessoria técnica. Em comum, todos se propõem a apresentar uma visão crítica e propositiva, que desenhe perspectivas para uma atuação profissional tecnicamente comprometida e politicamente engajada nos territórios urbanos em disputa.

Alguns temas e problemas parecem ser transversais a todas as reflexões: a prática profissional como prática socialmente comprometida, o papel do Estado brasileiro, o financiamento público de políticas habitacionais, assim como a descontinuidade de experiências exitosas, são pontos comumente debatidos. As dificuldades em torno da responsabilidade técnica e a falta de apoio (financeiro e institucional) aos trabalhos de assessoria também foram temas recorrentes.

Não se trata de uma discussão definitiva. Pelo contrário, o curso e esta publicação mostram que ainda há muitas discussões a serem feitas e aprofundadas. Cada tema abordado pelo “ATHIS para o Direito à Moradia” tem conteúdo suficiente para render um curso próprio – com nove ou até mais encontros –, permitindo mergulhar na complexidade da atuação profissional e do papel de arquitetas e arquitetos urbanistas diante das contradições estruturais de nossas cidades. Por hora, o que o Instituto Pólis e a Escola da Cidadania podem oferecer é o desejo de uma ótima leitura, reiterando seu compromisso com a construção de cidades mais justas, democráticas, inclusivas e solidárias.

As aulas e os materiais de apoio do curso podem ser acessados em [polis.org.br/projeto/athis-direito-a-moradia/](http://polis.org.br/projeto/athis-direito-a-moradia/)

## Capítulo 1

# Regularização fundiária, projetos de urbanização e redução das precariedades

**Patryck Carvalho** é arquiteto urbanista e secretário de Políticas Públicas e Relações Institucionais na Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), conselheiro Regional Sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e trabalha na Caixa Econômica Federal. Desde 2012 atua na construção de políticas públicas na área de habitação e desenvolvimento urbano e é especialista em regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) incluiu a regularização fundiária e a urbanização como diretrizes<sup>1</sup> para a intervenção nas áreas ocupadas pela população de baixa renda. Segundo ele, por meio da regularização fundiária e da urbanização, admite-se a aplicação de parâmetros e normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O Brasil tem uma longa trajetória nas políticas de urbanização de assentamentos precários, com as primeiras experiências remontando aos finais da década de 1970, como é o caso dos programas de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB, 1975) e de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR, 1979), do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), após ciclos marcados pelas chamadas políticas de desfavelização ou erradicação de favelas.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, observou-se a intensificação da atuação municipal, com algumas prefeituras iniciando experiências pioneiras de reconhecimento dos territórios informais e precários e ensaiando ações de urbanização. Nasceram, a partir daí, inovações paradigmáticas, como o Programa de Urbanização de Favelas, de Belo Horizonte; o Programa Guarapiranga, em São Paulo; as experiências do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), no Recife; o programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, para citar alguns. A regularização jurídica, com a utilização de instrumentos para garantia da permanência das famílias, passou a ser uma questão importante, certamente em função das experiências progressivas com práticas de remoção e eliminação de favelas.

O Município de Diadema (SP) aplicou pela primeira vez a concessão de direito real de uso (CDRU) em 1985, por conta de uma intensa mobilização popular para regularização de assentamentos, tendo efetuado, em 1990, o primeiro registro de CDRU em cartório de registro de imóveis.

Nesse ciclo, as ações de urbanização foram combinadas com o estabelecimento de zoneamentos especiais ou áreas especiais de interesse social. As experiências de urbanização, com a resolução dos aspectos urbanísticos e fundiários das intervenções, encontraram guarida na Lei Federal nº 6.766/1979, que cunhou o conceito de urbanização específica, trazendo aos municípios "a possibilidade de tratamento parcial de algumas situações específicas de parcelamento do solo com critérios diferentes dos gerais" (FERNANDES, 2006). Para Fernandes, essa fórmula inspirou vários municípios – entre eles, Recife, Salvador e Porto Alegre – a também adotarem as tais áreas especiais de interesse social, estabelecendo padrões urbanísticos diferenciados e mecanismos de gestão participativa.

Mais recentemente, de 2007 até 2015, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representou um ciclo de expressivos investimentos destinados à execução de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social, proporcionando intervenções nas maiores e mais complexas favelas do país, como Morro do Alemão e Rocinha, no Rio de Janeiro (RJ); Heliópolis e Paraisópolis, em São Paulo (SP); Vila Estrutural, em Brasília (DF); Bacia do Beberibe, em Recife e Olinda (PE); e Rio Anil, em São Luís (MA) (BRASIL, 2010).

Para o senso comum, a urbanização refere-se às obras físicas e a regularização fundiária refere-se às atividades jurídicas e administrativas. Em políticas e programas implementados por entes públicos, também é comum encontrar essa dicotomia tanto na definição das ações, quanto na organização administrativa e nas equipes de trabalho.

Na experiência nacional de intervenção em assentamentos precários, observa-se que a urbanização e a regularização fundiária ora andam juntas, ora são desenvolvidas com certa autonomia, e não raro a regularização fundiária é compreendida somente como a etapa final da urbanização, nem sempre concluída ou concluída vários anos após a realização das obras. Além disso, são habituais as situações em que a regularização fundiária é tratada com foco exclusivo na titulação das famílias, mesmo em assentamentos nos quais a infraestrutura é incompleta ou insuficiente, sem a previsão de execução das obras necessárias. Contudo, as experiências mais exitosas são aquelas que compreendem a urbanização e a regularização fundiária como atividades interdependentes e complementares, em uma abordagem multidisciplinar, e nas quais a elaboração de diagnósticos e projetos desempenha o papel de organização das inúmeras etapas, inclusive com as necessárias modificações e adaptações durante os longos processos de intervenção.

Essas situações dicotômicas se devem a vários aspectos: opções político-administrativas; estruturas administrativas locais; baixa capacidade de articulação entre projeto de intervenção, instrumentos urbanísticos e aspectos jurídicos e ambientais; disponibilidade e critérios de alocação dos recursos financeiros; deficiências de conhecimento técnico, tanto pelo poder público, quanto pelas empresas contratadas para a execução das obras; obscuridades e lacunas das bases fundiárias; predominância e, durante um tempo, ausência de instrumentos ou legislação específica.

Experiências que conjugam as várias dimensões são mais complexas, custosas e demoradas, sendo corriqueiros os exemplos com sobreposição de várias etapas de obras ao longo dos anos, sem resolver ou minimizar os efeitos das principais precariedades e sem que as etapas de regularização do parcelamento do solo, titulação das famílias e registro cartorial sejam alcançadas.

Mas ainda é raro encontrar, mesmo após a conclusão das obras de implantação ou complementação da infraestrutura e resolução dos riscos, intervenções nas quais ocorreu o equacionamento das inúmeras precariedades das moradias.

A regularização fundiária já estava presente na Lei de parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) como possibilidade de intervenção, pelo poder público municipal, nos loteamentos **“não autorizados ou executados sem observância das determinações do ato administrativo de licença.”** (Lei Federal nº 6.766/1979, Art. 40.)

Nesses casos, era comum a realização das obras pelas prefeituras, com implantação de sistema viário, redes de água e esgotamento sanitário e redes de iluminação pública, sempre às expensas do orçamento público, embora nem sempre aplicando os dispositivos legais que permitem a cobrança dos loteadores faltosos, seja em valores ou áreas públicas faltantes.

Vale consignar que os loteamentos irregulares ou clandestinos foram o padrão de expansão de boa parte das cidades brasileiras: negócios rentáveis efetuados por particulares, com ônus para toda a coletividade. E ônus mais pesado para os trabalhadores que investiram suas pequenas economias nesses lotes irregulares como forma de viabilizar a casa própria, uma vez que foram necessários longos anos de espera para que uma infraestrutura mínima chegasse, em etapas que se sucederam durante décadas, muitas vezes pautadas por relações políticas clientelistas.

Ainda que se referisse aos parcelamentos do solo irregulares, os dispositivos da Lei nº 6.766/1979 foram também aplicados pelos municípios nas áreas de ocupações informais espontâneas. Em parte, devido à criatividade e à inventividade de algumas gestões municipais, mas também pela pressão de comunidades organizadas, que passaram a exigir água e esgoto, drenagem e

pavimentação das ruas e documentação do lote, como demonstram muitas experiências desse período. Nesses assentamentos precários, sejam loteamentos irregulares ou favelas, contrariando a expectativa da população, a regularização jurídica, com o registro do parcelamento do solo e a titulação dos ocupantes, raramente ocorria.

Foi somente oito anos após a promulgação do **Estatuto da Cidade** que tivemos a primeira legislação específica de regularização fundiária, como capítulo da Lei nº 11.977/2009, que criou o **Programa Minha Casa Minha Vida**. Em 2017, a regularização fundiária ganhou nova disciplina e novos instrumentos, por meio da Lei nº 13.465/2017, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016.

## **Funções sociais da cidade e o direito à moradia adequada como lastros para a regularização fundiária**

**As duas legislações recentes de regularização fundiária**, a Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 13.465/2017, incluíram na definição da regularização fundiária a conjugação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Além disso, a própria definição de regularização fundiária e seus objetivos estampam conceitos como o desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e da propriedade; o **direito à moradia**; a melhoria das **condições urbanísticas e ambientais**; o meio ambiente ecologicamente equilibrado; a **resolução de conflitos** e a permanência da população nos assentamentos regularizados.

É patente, portanto, uma compreensão legal da regularização fundiária como procedimento mais amplo que a mera – mas não simples – resolução das questões de titularidade da gleba, registro do parcelamento do solo e titulação das famílias. Não se trata de expediente formalista para enquadrar trechos das cidades nas regras legais e no circuito imobiliário formal. A regularização fundiária sustentável<sup>2</sup>, ainda que não receba essa nomenclatura na legislação vigente, está ancorada na função social das cidades e no direito constitucional à moradia.

Vale lembrar que o termo **“funções sociais da cidade”** tem status constitucional e está diretamente relacionado ao bem-estar dos habitantes das cidades. Esse é o comando do primeiro artigo do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, contém as diretrizes gerais da política urbana, detalhando o capítulo constitucional. A primeira delas conceitua as cidades sustentáveis, que compreendem o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, incorporando também a dimensão temporal, isto é, a garantia para gerações presentes e futuras. Portanto, o cumprimento das funções sociais nas cidades está diretamente vinculado ao atendimento desses requisitos.

**A moradia é direito social com status constitucional**<sup>4</sup>, incluída pela Emenda Constitucional nº 26/2000. Além disso, no inciso IX do artigo 23, o texto constitucional estabelece que o direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios<sup>5</sup>. Embora não haja na legislação federal uma definição do que seja a moradia adequada, desde 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece o direito à moradia como integrante dos direitos fundamentais, e, em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, incluiu no seu artigo 11 o termo moradia adequada<sup>6</sup>. Esse pacto foi ratificado no Brasil pelo Decreto nº 591/1992.

Em 2013, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, na publicação *“Direito à moradia adequada”*, adotou a definição constante do Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (grifos nossos):

“  
▪ **Segurança da posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

▪ **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

▪ **Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

▪ **Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

▪ **Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

▪ **Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

▪ **Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.”  
(BRASIL, 2013, p. 13.)

De acordo com esse conceito, são vários os critérios que delimitam a moradia adequada, englobando aspectos que estão diretamente relacionados à materialidade da moradia e aspectos que se relacionam ao entorno urbano e social. Uma moradia adequada compreende não só sua edificação saudável e segura, mas também a qualidade ambiental do meio em que está inserida; a sua inserção e integração com a cidade; a disponibilidade e usufruto de infraestrutura urbana; e a acessibilidade aos equipamentos públicos, ao mercado de trabalho e a demais comodidades que a cidade oferece.

Portanto, percebe-se que a definição legal e a compreensão da regularização fundiária vão muito além da geração de propriedades imobiliárias regulares tributáveis e transacionáveis.

A regularização fundiária é uma política pública curativa (FERNANDES, 2006), que tem como objetivo garantir o direito à moradia adequada e a qualidade e a sustentabilidade urbana e ambiental, reduzindo as precariedades urbanas e habitacionais e atuando fortemente para a resolução ou minimização dos conflitos fundiários.

## Identificação e quantificação dos assentamentos precários e precariedades habitacionais

Um dos desafios para a implementação das políticas de regularização fundiária refere-se à identificação, à delimitação e à quantificação das precariedades no território, bem como ao estabelecimento das tipologias de intervenção.

Desde 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolve estudos sobre déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil.

Os resultados desses estudos são importantes balizadores na elaboração das políticas para produção de novas moradias e de intervenção em assentamentos precários pelas diversas instâncias de governo.

Em março de 2021, a FJP lançou os principais resultados, para o período 2016 a 2019, do **déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**, inclusive com a reformulação de conceitos. Segundo a FJP:

“ A separação entre déficit habitacional e inadequação de domicílios (ou déficit qualitativo) reflete a necessidade de se reconhecer a complexidade da dinâmica habitacional. Enquanto a inadequação domiciliar aponta para a garantia de um determinado padrão de qualidade de moradia, o déficit habitacional remete às necessidades de reposição de moradias (moradias irrecuperáveis) e/ou mesmo de construção de novas, em função de domicílios compartilhados ou em coabitação. Já a inadequação domiciliar vai em direção à ideia de que as famílias/pessoas estão habitando um determinado tipo de domicílio que não é capaz de atender às necessidades ou serviços que uma habitação deveria suprir com qualidade. Entre esses serviços estão o abrigo adequado às intempéries (cobertura adequada), o acesso à água, luz, banheiro, propriedade da terra, adensamento, entre outros.” (FJP, 2021, p.20)

Pode-se dizer que os dados sobre a inadequação domiciliar oferecem um importante panorama geral sobre os assentamentos precários nas dimensões que se referem à moradia propriamente dita ou nas dimensões do ambiente onde as moradias estão inseridas.

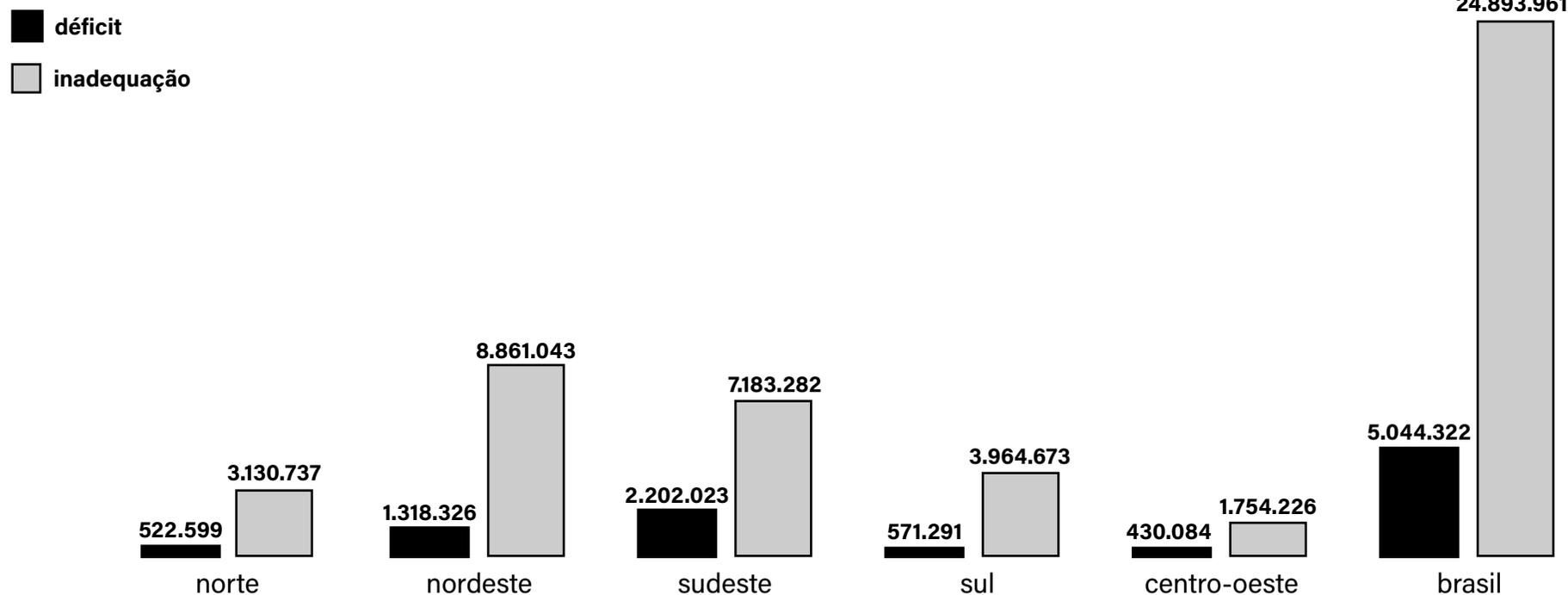
A inadequação domiciliar<sup>7</sup>, cujos componentes estão indicados no Quadro 1 (abaixo), envolve a qualidade dos serviços habitacionais e está relacionada à necessidade de melhorias na habitação – não à sua substituição. Quando se trata de intervenções em assentamentos precários, os componentes e subcomponentes da inadequação domiciliar são os principais aspectos a serem enfrentados, juntamente com as situações de risco, incluindo as ocupações de terrenos impróprios, protegidos ou com fragilidades ambientais.

componente	domicílios	subcomponente	domicílios por subtotais
carência de infraestrutura urbana, entendida como a falta ou provisão deficiente de (subcomponentes descritos à direita)	14.257.395	abastecimento de água	10.725.833
		esgotamento sanitário	4.916.086
		energia elétrica	406.143
		lixo	553.350
carência edilícia, entendida como a falta ou provisão deficiente de (subcomponentes descritos à direita)	11.246.366	armazenamento de água	9.000.021
		banheiro exclusivo no domicílio	359.872
		domicílios cujo total de cômodos é igual ao total de cômodos servindo de dormitórios	1.886.095
		domicílio com cobertura inadequada	1.023.757
		domicílio com piso inadequado	69.187
inadequação fundiária, entendida como sendo domicílios próprios edificadas em áreas ou terrenos não próprios		domicílios com inadequação fundiária	3.557.117
<b>total de domicílios inadequados</b>	<b>24.893.961</b>		

**Quadro 1.** Fonte: elaboração própria, com base nas informações do relatório da FJP, 2021.

A Fundação João Pinheiro informou que, no ano de 2019, o Brasil tinha cerca de 25 milhões de domicílios inadequados – quase 40% do total de domicílios particulares urbanos permanentes e duráveis. Por outro lado, é de 5,04 milhões de moradias o déficit habitacional urbano, isto é, as moradias que precisam ser produzidas nas cidades. Comparativamente, para cada nova moradia que precisa ser produzida, cinco moradias necessitam de algum tipo de intervenção para melhorias e redução das inadequações, seja na própria moradia ou no seu entorno (conforme indicado no Quadro 2, abaixo).

**déficit habitacional urbano e inadequação domiciliar**  
regiões brasileiras



**Quadro 2.** Fonte: elaboração própria com base nas informações do relatório da FJP, 2021.

Os dados gerais são importante ponto de partida para as políticas públicas. Porém, no nível local, o município é o responsável pela identificação, pela quantificação e pelo mapeamento dos assentamentos precários no seu território e pelo desenvolvimento das políticas de regularização fundiária.

Por se tratar de responsabilidade atribuída aos municípios, não só do ponto de vista do custeio, a regularização fundiária é um dos conteúdos indispensáveis nos planos diretores, sendo recorrente a vinculação das **zonas especiais de interesse social** (ZEIS) à regularização fundiária. Segundo a Lei nº 13.465/2017, a existência de ZEIS não é obrigatória para o processamento da regularização fundiária urbana (Reurb). Entretanto, elas podem e devem funcionar como instrumento de planejamento, garantindo, de partida, a transparência e o controle na classificação prévia das tipologias: de interesse social (Reurb-S) ou interesse específico (Reurb-E).

No que se refere às ações de regularização fundiária, as ZEIS funcionam para reconhecer e delimitar as áreas prioritárias, não só do ponto de vista da legislação urbanística – isto é, das possibilidades de aplicação de parâmetros específicos –, mas também para planejamento orçamentário e execução das obras de implantação da infraestrutura. A demarcação e o mapeamento das ZEIS possibilita a identificação prévia das áreas enquadradas como Reurb-S; a quantificação, ainda que estimada, dos territórios para intervenção; a estimativa do número de unidades habitacionais precárias e da população moradora; a classificação por tipologias de intervenção (urbanizações simples ou complexas); e a identificação dos assentamentos nos quais existem áreas de proteção ambiental ou áreas de risco.

Além desses aspectos, a demarcação das ZEIS deve ser combinada com a aplicação de outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e que podem colaborar para a consecução da regularização fundiária, tais como o consórcio imobiliário, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Eles podem ser

utilizados para viabilizar a aquisição, em diversas modalidades, da terra para a regularização do assentamento; alavancar recursos para custeio das obras e demais atividades de regularização fundiária; adquirir terras para produção de unidades habitacionais quando for necessário realocar moradias; adquirir terras para implantação de espaços e equipamentos públicos.

É comum encontrar nos planos diretores pelo menos duas tipologias de ZEIS: as chamadas ZEIS de vazios urbanos ou de edificações desocupadas ou subutilizadas e as ZEIS ocupadas por assentamentos precários. Alguns planos diretores incrementaram essas tipologias, como o de Salvador (BA), que incluiu ZEIS específicas para assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em Áreas de Proteção Ambiental (APA) ou Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRN) e as ZEIS caracterizadas por assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem<sup>8</sup>.

As experiências de utilização das ZEIS como dispositivos do zoneamento e planejamento urbano são anteriores ao Estatuto da Cidade<sup>11</sup>. Pode-se dizer que as ZEIS estão entre os mais importantes, reconhecidos e utilizados instrumentos da política urbana nas cidades brasileiras no que tange à política habitacional de interesse social. Para muitos estudiosos, elas são especialmente relevantes para inibir a especulação imobiliária em algumas áreas da cidade por meio da reserva de uso e restrições urbanísticas. Entretanto, pesquisas também têm demonstrado que:

“ a simples demarcação de ZEIS é insuficiente para garantir a permanência da população, considerando toda a cadeia de ações e estratégias necessárias para garantir serviços urbanos básicos. Ainda assim, a definição dos perímetros em si já é um passo importante, pois pressupõe algum conhecimento do território municipal e viabiliza a aplicabilidade do instrumento.” (KLINTOWITZ, 2019, p.38)

A Lei nº 13.465/2017 atribui ao Município a incumbência de classificação das modalidades da Reurb, interesse social ou interesse específico<sup>9</sup>. Essa classificação tem duas implicações diretas para seu custeamento:

- **a primeira**, ao definir os responsáveis por elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e por implantar ou adequar as obras de infraestrutura essencial;
- **a segunda**, ao definir o reconhecimento da gratuidade das custas e dos emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

No caso da Reurb-S, a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 (que a regulamenta) endereçam ao ente público a responsabilidade pela elaboração e pelo custeio do projeto de regularização fundiária e pela execução da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais previstos no projeto de regularização. Caso a Reurb-S ocorra sobre área de titularidade pública, a responsabilidade é do ente público proprietário ou do Município (ou do Distrito Federal), nos termos de acordo a ser celebrado entre as partes. Nas áreas de titularidade particular, a responsabilidade é do Município (ou do Distrito Federal).

Além da demarcação dos assentamentos precários na legislação municipal por meio das ZEIS, funcionando como classificação prévia na modalidade Reurb-S, é necessário que as políticas municipais de intervenção em assentamentos precários adotem metodologias para aperfeiçoar a caracterização desses assentamentos, de forma a permitir o planejamento e a priorização das intervenções, otimizando recursos técnicos e financeiros e ampliando as possibilidades de gestão participativa.

## Metodologias para caracterização de assentamentos precários e tipologias de intervenção

Os assentamentos urbanos precários têm características diversas, que englobam:

- (i) irregularidades fundiárias ou propriedade informal da terra;
- (ii) irregularidades urbanísticas;
- (iii) infraestrutura insuficiente, incompleta ou ausente;
- (iv) ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco;
- (v) moradias construídas precariamente;
- (vi) insalubridade das habitações e do entorno;
- (vii) elevada densidade de ocupação;
- (viii) insuficiência de equipamentos e serviços públicos;
- (ix) enormes distâncias entre a moradia e os locais de trabalho e os equipamentos sociais.

Do ponto de vista das exigências legais, a Reurb deve garantir, no mínimo, a implantação daquilo que a Lei nº 13.465/2017 estabeleceu como infraestrutura essencial: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; e soluções de drenagem, quando necessário.

A legislação previu também que, durante a elaboração do projeto de regularização, o Município pode estabelecer os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais necessárias.

Em linhas gerais, a chamada infraestrutura essencial necessária para a regularização equivale à infraestrutura básica para os parcelamentos situados nas zonas habitacionais de interesse social, conforme definida na lei de parcelamento do solo urbano<sup>10</sup>. Tanto para a implantação de um novo parcelamento do solo quanto para a regularização dos assentamentos irregulares são exigidos praticamente os mesmos equipamentos urbanos.

Contudo, na regularização fundiária, a implantação da infraestrutura ocorre **“em um local onde já há uma ‘cidade’ em funcionamento, inclusive com infraestrutura em operação!”** (FERRARA, 2019, p.112) Além disso, **“os projetos que adotam soluções convencionais frequentemente implicam em maior remoção de moradias, exigindo maiores investimentos em atendimento habitacional.”**

(Ibid., p.116)

Dessa forma, o desenvolvimento e a utilização de metodologias para aprimorar a caracterização dos assentamentos precários e estabelecer tipologias de intervenção são indispensáveis para avançar os projetos de regularização fundiária, gerando propostas e soluções mais adequadas aos territórios de intervenção. Essas metodologias têm sido desenvolvidas por órgãos públicos nas mais diferentes esferas federativas, por universidades, por assessorias técnicas e movimentos sociais. Nesse percurso de desenvolvimento das metodologias para projetos de urbanização, é imperativo mencionar a tese de doutoramento de Laura Bueno, na qual são organizadas três tipologias de intervenção, erradicação das favelas, reurbanização e urbanização (grifos nossos):

**“ - Desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas.** Esse era o discurso do BNH em seus anos iniciais. Entretanto, essa proposta já havia sido tentada desde os anos 40, em diferentes cidades brasileiras, com sucesso nas áreas centrais. Essa proposta ainda vem sendo implementada em situações específicas relacionadas a grandes interesses imobiliários;

**- Aceitação da favela enquanto fenômeno urbano,** mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Esse tipo de intervenção, a que denominaremos reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis a marés e com problemas de inundação;

**- Urbanização,** ou seja, dotação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos nas favelas, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais, postura que tem sido adotada, mais amplamente a partir do começo dos anos 80.” (BUENO, 2000, p. 162)

Para Bueno, esses partidos ou tipologias **“têm uma sequência histórica”, “convivem no tempo e no espaço” e estão ligados às “condições fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano.”** (Ibidem).

Recuperaremos, a título de exemplo, duas propostas metodológicas: uma utilizada pelo extinto Ministério das Cidades e outra desenvolvida pela Assessoria Técnica Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais (Peabiru TCA).

Em 2009, o Ministério das Cidades disponibilizou um curso à distância para capacitação de agentes públicos e sociais em ações integradas de urbanização de assentamentos precários, com uma proposta metodológica para caracterização e classificação dos assentamentos e estabelecimento de tipologias de intervenção. São vários níveis de caracterização propostos, considerando **(i) os aspectos físicos, (ii) as intervenções já realizadas e (iii) a legalidade fundiária de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais degradados.**

(BRASIL, 2009, p.107)

Nos quadros a seguir, elaborados a partir do material disponibilizado para o curso, estão as definições e critérios adotados por essa metodologia. Em linhas gerais, no que se refere aos aspectos físicos, tem-se a seguinte classificação: (Ibid., p.108)

<b>aspectos físicos</b>	
<b>consolidados</b>	São assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e são dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como obras de infraestrutura básica. Contudo, os assentamentos podem não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação e sociais, bem como equipamentos e serviços públicos.
<b>consolidáveis</b>	Núcleo "consolidável" é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parte das famílias moradoras. A realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.
<b>não consolidáveis</b>	São aqueles que não apresentam condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como os que se localizam sobre aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade e em áreas de risco, de preservação ambiental e <i>non aedificandi</i> . Os núcleos "não consolidáveis" são objeto de intervenção do tipo remoção e reassentamento em novas áreas.

Para a classificação física, propõe-se análise das condições do terreno, da moradia e do nível de consolidação dos assentamentos:

<b>condições do terreno, das moradias e do assentamento</b>		
<b>terreno</b>	adequado	É aquele onde a ocupação pode ser consolidada.
	inadequado	É aquele onde a ocupação pode ou não ser consolidada e essa decisão depende do resultado de estudo específico do assentamento. Tal estudo envolve, entre outras, variáveis como disponibilidade de terra; análise de viabilidade econômica, financeira e social; custo das obras de contenção geotécnica; saneamento ou infraestrutura; e até mesmo o resultado de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Trata-se, por exemplo, de faixas marginais a córregos e rios, áreas de mangue (orla marítima), áreas suscetíveis a risco geotécnico e áreas de proteção de mananciais.
	impróprio	Aqueles em que a ocupação não pode ser consolidada. Caracterizam-se por apresentar risco não passível de ser superado pela intervenção urbanística. Por exemplo, ocupações sobre gasodutos e oleodutos, faixas de proteção de ferrovias e rodovias, aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas não passíveis de recuperação, e sob viadutos, pontes e redes de alta tensão.
<b>moradia</b>	improvisadas ou passíveis de adequação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possuem banheiro ou, se não os têm, dispõem de terreno para sua construção;</li> <li>- São produzidas com material permanente (paredes de tijolo ou bloco, cobertura de telhas ou laje e outros materiais considerados adequados no contexto regional); e</li> <li>- Possibilitam expansão para atender eventuais situações de congestionamento domiciliar.</li> </ul>
<b>traçado urbano (morfologia) e densidade</b>	aglomerados	Assentamentos que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por viela estreita, de traçado irregular, sem condições de tráfego de veículo motorizado de porte médio.
	traçado regular	Assentamentos que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por via de circulação de traçado regular, com condição de tráfego para veículo motorizado de porte médio.
<b>infraestrutura urbana</b>	% moradias ligadas às redes públicas ou serviços (existentes e c/ funcionamento adequado)	água
		esgoto
		eletricidade
		coleta de lixo
		drenagem pluvial (c/ funcionamento adequado)
		iluminação pública

**classificação quanto às intervenções físicas realizadas**

<b>urbanizados</b>	Assentamentos onde já foram totalmente concluídos os serviços de urbanização elencados a seguir: reparcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais); infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares); obras necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco.
<b>urbanizados parcialmente</b>	Assentamentos onde foram executados serviços como redes de água e esgoto, que apresentem setor urbanizado definido ou já tenham concluído serviços de urbanização e que, no restante do assentamento, não existam obras de urbanização em andamento.
<b>em processo de urbanização</b>	Assentamentos onde estejam sendo realizadas obras de urbanização, independentemente de sua fase, mesmo que já exista trecho claramente definido no qual as obras estejam concluídas.
<b>em processo de reassentamento</b>	Assentamentos não consolidáveis, cujos domicílios já estejam em processo de reassentamento para outras áreas ou onde estejam em andamento as obras nas áreas de destino dos moradores.
<b>com intervenções pontuais (melhorias)</b>	Assentamentos – consolidáveis ou não – onde tenham sido realizadas uma ou mais das seguintes obras: redes de água, esgotos, obras de drenagem e/ou de contenção ou intervenções no sistema viário (escadarias, vielas). Essas obras podem ou não estar inseridas num plano global de intervenção, determinado por um projeto completo de urbanização.
<b>s/ intervenção</b>	Assentamentos onde não tenha acontecido nenhuma intervenção quanto à realização de obras de infraestrutura ou outras que sejam específicas do assentamento em questão (excetuando-se rede de abastecimento de água ou reparos em redes de esgoto não oficiais), ainda que os domicílios possam servir-se da infraestrutura circundante.

Essa metodologia propõe também quatro tipologias de intervenção, considerando as características físicas dos assentamentos:

<b>tipologias de intervenção</b>		
<b>urbanização</b>	<b>simples</b>	Compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, sem necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, de consolidação geotécnica e de drenagem.
	<b>complexa</b>	Compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana.
<b>remanejamento</b>	Trata-se da manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local após a substituição das moradias e tecido urbano. Exemplo: áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Remoção temporária das famílias, execução de obras de infraestrutura e construção de novas unidades habitacionais (UH) no mesmo terreno. Intervenção envolve abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (se necessário) e regularização fundiária.	
<b>reassentamento</b>	Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários não consolidáveis ou que habitam assentamentos consolidáveis com remoção.	

E, por fim, propõe-se um cruzamento das tipologias de assentamento com os tipos de intervenção recomendados, gerando uma espécie de matriz para as ações nos assentamentos precários.

<b>tipo de assentamento</b>	<b>tipo de intervenção</b>	
<b>consolidado</b>	desenvolvimento de outras ações, como regularização fundiária e pós-uso.	
<b>consolidável</b>	<b>urbanização simples</b>	Terreno adequado.
	<b>urbanização complexa</b>	Terreno adequado ou inadequado com alto índice de remoção e/ou necessidade de realização de obras complexas.
	<b>remanejamento (realocação)</b>	Terreno inadequado que pode tornar-se adequado com substituição do tecido urbano e das moradias.
	<b>reassentamento parcial</b>	Para adequação de densidade ou eliminação de risco.
<b>não consolidável</b>	<b>reassentamento (realocação)</b>	Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou o projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação.

A partir das suas experiências de intervenção em assentamentos precários, a Peabiru TCA desenvolveu um **“método de levantamento baseado no olhar particular das condições das moradias, abordando o conceito de ‘precariedade habitacional’, que ao fim e ao cabo das intervenções, determina o ‘jeitão de favela’ para esses pedaços de cidade.”** (SANTO AMORE, 2014, p.4) Esse método – denominado Índice de Precariedade Habitacional (IPHAB) – é, de certa forma, um contraponto às metodologias de classificação baseadas em grandes etapas: levantamentos, elaboração de planos e projetos, execução de obras. Segundo Santo Amore:

“ Observa-se que esse esquema, essas grandes etapas, supõe uma sequência lógica onde uma etapa estrutura e justifica a outra. Além disso, mobilizam um ideal de finalização, supondo que o ‘problema’ da favela (pelo menos daquela favela) seja solucionado quando as obras planejadas estiverem concluídas. Não é exatamente assim.” (Ibid., p.3)

Conforme artigo no qual se discorreu sobre a metodologia do IPHAB, trata-se de um **“esforço contínuo de qualificação e quantificação das precariedades”**, (Ibid., p.4) analisando as **“condições individuais das moradias como ponto de partida para os levantamentos e projetos.”** (Ibid., p.6). A partir daí, construíram-se categorias de percepção e classificação das precariedades, utilizando as dimensões **“acesso à infraestrutura, condições físicas da moradia em si e condições ocupacionais.”** (Ibid., p.10.). Estabelecem-se notas para definir, em cada dimensão, as moradias adequadas e inadequadas, tendo em vista condições de conforto e segurança, resultando numa indicação preliminar das remoções e consolidações. (Ibid., p.13)

Nas três dimensões adotadas, são analisados os aspectos apontados no quadro a seguir, elaborado a partir do artigo de Santo Amore, combinando-os com “mapeamentos socioeconômicos (faixas de renda, ocupação/empregabilidade; escolaridade; domicílios com mulheres como responsáveis principais; famílias beneficiárias de programas redistributivos)” e também com as **“percepções dos próprios moradores em relação aos problemas identificados.”** (Ibid., p.15)

A **metodologia IPHAB** parte de um aspecto que tradicionalmente é negligenciado ou adiado nas intervenções em assentamentos precários: as melhorias habitacionais. Tradicionalmente, são usados levantamentos sobre precariedades das moradias para identificar quem fica e quem sai, definindo trechos ou setores para remoção.

Muitas vezes, os trechos com habitações mais precárias coincidem com os perímetros de ocupação mais recente, com áreas de risco ou de fragilidades ambientais – quase que invariavelmente, neles habitam justamente as famílias com maior vulnerabilidade socioeconômica. E, mesmo nos setores consolidados e que recebem obras de urbanização, as unidades habitacionais inadequadas nem sempre têm equacionado os elementos caracterizadores da precariedade ou inadequação.

Essa experiência metodológica demonstra que, quando se parte da análise individual das moradias, em processos nos quais se amplia a interlocução com os moradores, compartilhando ferramentas de leitura da realidade e critérios de decisão, as ações de urbanização têm maior potencial de equacionar as diversas dimensões da precariedade no acesso à infraestrutura e nas condições das moradias.

As duas metodologias apresentadas são complementares e oferecem instrumentos para a elaboração dos levantamentos, dos diagnósticos, dos planos e projetos e da execução das obras nas intervenções em assentamentos precários.

aspectos analisados	
<b>infraestrutura</b>	acesso às redes de água, esgoto e energia elétrica e à coleta de lixo, além da hierarquia de acessibilidade viária.
<b>condições físicas da moradia</b>	material de construção das paredes e da cobertura; número de pavimentos; acabamentos internos e externos; existência de janelas; presença de mofo ou infiltração; presença de trincas que possam indicar problemas estruturais; situação das instalações elétricas e hidráulicas.
<b>condições ocupacionais da moradia</b>	relação entre a quantidade de habitantes e famílias e o imóvel; quantidade de cômodos, cozinha ou banheiros; presença de pessoas com dificuldade de locomoção (idosos, pessoas com deficiência física).

**Quadro 3.** Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SANTO AMORE, 2014

Essas intervenções devem propor ações suficientes para enfrentar todas as carências diagnosticadas, ou seja, ações estruturantes e garantidoras da infraestrutura geral e as chamadas ações da **“porta para dentro”** (REIS, 2019, p.182), proporcionando um padrão mínimo de habitabilidade nas moradias consolidadas.

No entanto, nas práticas de urbanização, são raras as experiências que se propõem a solucionar ou minimizar as patologias encontradas nas moradias, geralmente autoconstruídas: problemas de circulação horizontal e vertical, problemas de acesso, “problemas estruturais, ausência de ventilação e iluminação, problemas nas instalações elétricas e hidráulicas.” (Ibidem.) Há um predomínio das intervenções pautadas pelas grandes obras estruturantes, que ocorre por várias razões:

**i)** a exigência legal de resolução das questões urbanísticas, ambientais e de reassentamento, de implantação da infraestrutura essencial e de equacionamento das situações de risco;

**ii)** decisões políticas, muitas vezes pautadas pela visibilidade das grandes obras e pelo discurso da prevalência do interesse comum;

**iii)** pressão de construtoras e empreiteiras que preferem realizar as obras estruturantes, porque sua gestão é menos trabalhosa se comparada a inúmeras pequenas obras nas residências, bem como o fato de essas obras representarem a maior fatia das planilhas orçamentárias;

**iv)** a responsabilidade técnica pelas obras nas moradias ainda ser objeto de dúvidas e temores por parte dos profissionais envolvidos, sejam servidores públicos ou contratados das construtoras.

Outro aspecto negligenciado pelos municípios é a não inclusão dos assentamentos urbanizados nas rotinas de manutenção e fiscalização, deixando-os à margem da denominada cidade regular, inclusive após a finalização das obras.

Com frequência, nem mesmo os dados e as informações acerca das obras e intervenções realizadas são adequadamente sistematizados pelos entes públicos, que deixam de inseri-los nos sistemas de mapeamento e gestão do território urbano municipal. Vale lembrar que uma parte dos recursos disponibilizados para as intervenções é gasta em levantamentos, geração de plantas e projetos que, por força da lei de regularização fundiária e pelas tecnologias atualmente disponíveis, são produzidos utilizando ferramentas de georreferenciamento.

A superação desses desafios requer mudanças nas agendas públicas de intervenção em favelas e assentamentos precários, bem como novas compreensões acerca dos projetos de intervenção. As precariedades nas moradias são um percentual significativo nas precariedades gerais, conforme demonstram os dados da Fundação João Pinheiro: **dos quase 25 milhões de domicílios inadequados, cerca de 11,2 milhões apresentam carências edilícias** (ver Quadro 2).

É comum moradores realizarem reformas e melhorias após as obras de urbanização e consolidação dos assentamentos; no entanto, sem assessoria técnica, as situações precárias podem se perpetuar. E, para as famílias com menor renda, as melhorias necessárias não acontecem ou acontecem às custas de muito sacrifício para os já apertados orçamentos. Essas precariedades precisam ser equacionadas com apoio profissional especializado, preferencialmente por meio das políticas públicas de urbanização e regularização fundiária, garantindo recursos para remuneração da assistência técnica na elaboração dos projetos e no acompanhamento das obras, para aquisição de materiais de construção e para a própria realização das obras. Dessa forma, é fundamental que as intervenções para garantir as melhorias habitacionais integrem o escopo de projetos e obras de urbanização e regularização, ainda que ocorram após a conclusão das obras estruturantes.

**A Lei de Assistência Técnica** (Lei nº 11.888/2008), de certa forma, nasceu como uma possibilidade e uma aposta para que famílias

de baixa renda (até 03 salários mínimos) possam ter acesso à moradia digna por meio da assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projeto e construção da moradia, reforma e ampliação, e regularização fundiária, podendo contar com a assistência profissional de arquitetos e engenheiros. Entretanto, treze anos após a aprovação da lei, a assistência técnica ainda não foi incluída nas estratégias das políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano, sendo **“tema frequente em discussões realizadas por arquitetos e urbanistas, em especial naquelas promovidas pelas entidades profissionais”** (CARDOSO, 2018, p.8.) num esforço para encontrar o lugar e os caminhos para a Lei nº 11.888/2008. Desde 2017, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) definiu que todos seus conselhos estaduais (e o do Distrito Federal) devem destinar 2% de seu orçamento para apoiar ações de assistência técnica em habitação de interesse social, o que tem ampliado a produção de conhecimento sobre o assunto e rendido algumas boas experiências, como o projeto especial “Nenhuma Casa sem Banheiro”, do CAU/RS<sup>11</sup>, ou a chamada pública para projetos de enfrentamento à pandemia de Covid-19, do CAU/SC<sup>12</sup>.

É fundamental compreender que as cidades têm produzido, permanentemente, desigualdades e precariedades, seja em novos assentamentos informais, seja na ampliação das precariedades dos já existentes, com adensamento nos lotes e nas moradias, ausência ou baixa manutenção de equipamentos e infraestrutura e precarização dos serviços. Entretanto, mesmo com toda a experiência acumulada e o tamanho do problema nas cidades, a urbanização de assentamentos precários não foi incorporada plenamente na agenda das políticas públicas, com recursos orçamentários garantidos, integração com outras políticas e programas – como saúde, saneamento, habitação, mobilidade urbana, cultura etc. –, participação e controle social.

Pelo contrário: o que vimos nos últimos anos, no âmbito dos investimentos do Governo Federal, foi uma redução drástica dos recursos disponíveis para urbanização. Conforme dados do 7º Balanço do PAC 2015-2018<sup>13</sup>, desde a criação do programa, foram

investidos R\$ 28,4 bilhões em urbanização de assentamentos precários, em 1.947 municípios, com 2.655 empreendimentos concluídos e 679 empreendimentos em execução (execução média de 60%). Nesse período, grande parte dos recursos disponibilizados (cerca de 81% do total de recursos federais repassados a estados e municípios) refere-se a recursos não onerosos (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.28) em montante significativo – quase 3 bilhões de reais por ano de 2007 a 2016. Segundo Cardoso e Denaldi, a partir de 2011, as contratações do PAC Urbanização foram significativamente reduzidas: somente cinco novas contratações de 2011 a 2014.

Nessa época, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) passou a ser compreendido como a grande solução habitacional para o país, com enfraquecimento das ações de urbanização<sup>14</sup>.

## Considerações finais

A regularização fundiária deve ser compreendida e desenvolvida como uma ação que conjuga a política habitacional e as políticas de desenvolvimento urbano. É, portanto, um processo bem mais amplo, complexo e completo do que a resolução de pendências administrativas e legais de um território, com vistas a gerar um título de propriedade a ser entregue às famílias. Antes de mais nada, pressupõe capacidade de planejamento e de elaboração de projetos; capacidade de gestão de obras demoradas e, muitas vezes, desinteressantes para as empreiteiras; e disponibilidade de recursos financeiros, especialmente, recursos não onerosos. Um dos legados do PAC – cujos problemas são muitos, amplamente conhecidos ou em investigação – foi a disponibilização de recursos financeiros não onerosos em montante significativo para urbanização de assentamentos precários. Funcionou como articulador de investimentos, projetos e obras, contribuindo para ampliação da capacidade institucional dos municípios

Em 2016, a Emenda Constitucional nº 95 instituiu novo regime fiscal para vigorar pelos próximos 20 anos (até 2036) e estabeleceu

o chamado teto dos gastos públicos federais, consolidando as bases para um Estado mínimo, num claro rompimento com pacto social estabelecido na Constituição de 1988 e, conseqüentemente, limitando os investimentos em políticas sociais. Já em 2015, os gastos públicos federais para urbanização de favelas tiveram redução significativa e, a partir de 2017, praticamente desapareceram do orçamento federal.

É certo que o novo cenário inviabiliza o enfrentamento das situações de precariedades habitacionais e urbanas no Brasil. Pois, para a maioria dos municípios brasileiros, a execução das políticas de desenvolvimento urbano e habitação, conforme responsabilidades constitucionais e diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade, só é viável com a conjugação de recursos das três esferas federativas, com investimentos perenes e estáveis, tanto financeiros, quanto institucionais, de gestão e planejamento.

**É preciso compreender que o Brasil produziu um conjunto de experiências significativas e um campo normativo avançado**, mas não suficientes para consolidar políticas públicas permanentes de transformação dos territórios marcados pelas precariedades.

Retomar a agenda da regularização fundiária não é partir de onde paramos. Além da garantia de recursos financeiros, será necessário aprimorar os processos de projeto, planejamento e gestão das intervenções, buscando a integração dos aspectos urbanos, ambientais, sociais; estabelecer processos participativos efetivos em todas as etapas, dando protagonismo ao olhar e à voz dos de dentro, das pessoas que moram nos bairros precários; conjugar, obrigatoriamente, as intervenções urbanísticas com as melhorias nas moradias; utilizar as pesquisas e os conhecimentos produzidos, tanto por universidades, quanto por movimentos sociais e prefeituras, para orientar e aperfeiçoar os programas públicos; compreender que não se trata somente de programas de urbanização de favelas, mas de garantia do direito à cidade nas suas variadas dimensões – moradia, saúde, educação, circulação, cultura, lazer, trabalho etc. – e para todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988).**

**Constituição da República**

**Federativa do Brasil.** Brasília, (DF):

Senado Federal, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art.

6º da Constituição Federal. **Diário**

**Oficial da União.** 15 de fevereiro de

2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>.

Acesso em 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais.

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Promulgação. **Diário Oficial da União.**

07 de julho de 1992. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>.

Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União.** 16 de março de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** 11 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União.** 20 de dezembro de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** 08 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

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; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** 08 de setembro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União.** 26 de dezembro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. DENALDI, R.; SANTA ROSA, J. (Orgs.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários.** Brasília (DF): Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC.** Brasília (DF): Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à moradia adequada.** Brasília (DF): Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologias para projetos de urbanização.** 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Fernanda Simon; SANTO AMORE, Caio. "Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social no Brasil." In: XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA – Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista, Universidade de Barcelona, 2018, Barcelona. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CardosoAmore.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

FERNANDES, Edésio. "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil." In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, pp. 29 a 50.

FERNANDES, Edésio. "Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros." In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais**

**Urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, pp. 17 a 27. FERRARA, Luciana; FURIGO, Renata de Faria Rocha; MORETTI, Ricardo de Sousa; SAMORA, Patrícia Rodrigues. "Saneamento básico e urbanização de favelas." In: FERREIRA, Lara et al. (Orgs.) **Dimensões do Intervir em favelas: desafios e perspectivas.** São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019, pp. 111-118.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

KLINTOWITZ, Danielle C.; UEMURA, Margareth M.; MOREIRA, Felipe de Freitas; NISIDA, Vitor C. "ZEIS no divã – reflexões sobre uma jovem de quase 40 anos." In: FERREIRA, Lara et al. (Orgs.) **Dimensões do Intervir em favelas: desafios e perspectivas.** São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019, pp. 37-44.

RECIFE (Município). Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 15 set. 2021.

REIS, Nunes Lopes; SANTO AMORE, Caio; MARQUES, Alexandre Hodapp O.; PEREIRA, Marina Barrio. "Projeto para quê? Projeto para quem?" In: FERREIRA, Lara et al. (Orgs.) **Dimensões do Intervir em favelas: desafios e perspectivas.** São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019, pp. 177-185.

SALVADOR (Município). Lei nº 9.069, de 01 de julho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município.** 01 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

SANTO AMORE, Caio; CASTRO, Andrea Q.; PEREIRA, Rafael B.; RODRIGUES, Fernando N.; RODRIGUES, Daniela P.; PEREIRA, Marina B.; Horigoshi, Maria Rita de Sá B. "Precariedades Habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas." In: I URBFAVELAS – Seminário nacional sobre urbanização de favelas, 2014, São Bernardo do Campo. Disponível em: <<http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/iphab.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021

<sup>1</sup> O artigo 2º da Lei nº 10.257/2001 traz as diretrizes para execução da política urbana brasileira – no inciso XIV desse artigo estão a regularização fundiária e a urbanização.

<sup>2</sup> O conceito de regularização fundiária sustentável esteve presente no processo legislativo do Projeto de Lei nº 3.057/2000, conhecido como lei de responsabilidade territorial urbana. O PL acabou por não ser aprovado, mas foi objeto de inúmeras audiências e discussões públicas, ao longo de mais de uma década de tramitação, e contempla a seguinte definição de regularização fundiária sustentável: (...) regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (...)

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 182: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes."

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, 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."

<sup>5</sup> CF 1988, Art. 23, inciso IX: "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

<sup>6</sup> Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/611>. Acesso em: 19 jul. 2021.

<sup>7</sup> A FJP esclarece que "o total de domicílios inadequados pode ser entendido como o total de domicílios que apresentam pelo menos uma inadequação" (FJP, 2021, p. 67), portanto, o total de domicílios inadequados não é a somatória de todos os subcomponentes.

<sup>8</sup> Lei nº 9.069/2016, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador, Art. 163.

<sup>9</sup> No início da década de 1980, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife, Lei nº 14.511/1983, instituiu as ZEIS como parte do planejamento da cidade.

<sup>10</sup> Lei nº 13.465/2017, Art. 30: "Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb (...); Lei nº 6.766/1979, Art. 2º, 6: "I – vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar."

<sup>11</sup> CAU/RS lança projeto especial "Nenhuma Casa sem Banheiro" Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/cau-rs-lanca-projeto-especial-nenhuma-casa-sem-banheiro/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>12</sup> "CAU/SC lança edital para projetos de enfrentamento à COVID-19." Disponível em: <https://www.causc.gov.br/noticias/cau-sc-lanca-edital-para-projetos-de-enfrentamento-a-covid-19/> Acesso em: 24 ago. 2021

<sup>13</sup> O balanço completo está disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>. Acesso em 24 ago. 2021

<sup>14</sup> Acerca dessa disputa entre os programas de urbanização de favela e de provisão habitacional, sugerimos a leitura do artigo "A vida como ela é – uma defesa do olhar crítico às condições políticas e sociais para uma agenda pública de urbanização de favelas", de Rodrigo F.G. Iacovini. In: FERREIRA, Lara et al. (Orgs.). Dimensões do Intervir em favelas: desafios e perspectivas. São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019.

## Capítulo 2

# Incidências fundiárias, o direito de laje e o condomínio urbano

**Rosane de Almeida Tierno** é advogada urbanista, conselheira de relações institucionais do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – (IBDU) e coordenadora do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Mestre em Urbanismo pela FAUUSP.

**Rodrigo Carvalho Lopes** é arquiteto urbanista e mestrando pela FAUUSP, vinculado ao LabHab. Integra o corpo docente do curso de especialização em ATHIS da Universidade Mackenzie, possui especialização em Direito Urbanístico e Gestão de Projetos e experiência profissional com ênfase em Planejamento e Projetos Urbanos. Atuou em diferentes âmbitos de políticas públicas estaduais e municipais.

## Introdução

Embora a maioria das unidades residenciais nos territórios de baixa renda seja horizontal, a proporção de casas com dois pavimentos é alta: **30,21% das unidades brasileiras**. Na região Sudeste, essa porcentagem chega a 44,52%, das quais 8,10% têm três ou mais pavimentos. No Nordeste, também é grande a proporção de domicílios com mais de um pavimento: 29,12% (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016). Considerando tais dados, sem deixar de reconhecer sua necessidade de atualização, denota-se a necessidade de criar marcos normativos que possibilitem a regularização fundiária para além das tipologias horizontais.

Conhecida como **nova lei de Regularização Fundiária** por, entre outros fatores ter revogado a anterior (desenvolvida no bojo do Programa Minha Casa Minha Vida enquanto ainda Medida Provisória, de nº 759/16), a Lei Federal nº 13.465/17<sup>1</sup> ganhou destaque pela introdução de novos instrumentos, tais como o Direito Real de Laje, a Legitimação Fundiária, o Condomínio Urbano Simples e o Condomínio de Lotes, bem como pelas expectativas populares e de mercado, à primeira vista, geradas também pela simplificação de procedimentos e ampliação de seu alcance, principalmente na modalidade de **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico** (Reurb-E).

Entre esses novos instrumentos, o **Direito de Laje e o Condomínio Urbano Simples** tratam das ocupações verticalizadas ou semi-verticalizadas como grandes promessas de regularização dessas tipologias de irregularidade fundiária.

**Entretanto, transcorridos quase cinco anos da aprovação da Lei**, grande parte de suas inovações não logrou efetividade, não havendo notícias da aplicação dos instrumentos do Direito de Laje em relação à regularização fundiária, ou do Condomínio Urbano Simples. Em face dessa nova legislação federal, são testadas as possibilidades de regularização fundiária e edilícia considerando a promessa de facilitação dos procedimentos de Reurb para casos concretos de alta complexidade. Porém, juntamente com a necessidade de intrínseca revisão normativa municipal, percebem-se necessárias releituras de posturas quanto ao tratamento de irregularidades na aplicação de códigos municipais.

Além da necessidade de se entender o movimento e o arcabouço jurídico-administrativo que permeiam os processos de Reurb, viabilizando sua sequência a partir de inovações jurídicas e de um amparo legal em parte recém-criado, é preciso compreender suas reais possibilidades de aplicação e estratégias derivadas quanto a seus instrumentos.

## Do direito real de laje

O direito de laje foi introduzido nos artigos 1.510-A / 1.510-E do Código Civil pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, criando a possibilidade jurídica de cessão da superfície superior ou inferior de sua construção. Essa construção primeira, a potencialmente cedente, é denominada construção-base. O principal efeito da cessão da superfície de espaço aéreo ou subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, é que o titular da laje passa a ter unidade imobiliária distinta daquela originalmente construída sobre o solo, podendo o proprietário de uma construção-base ceder a superfície superior ou inferior de sua construção.

O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes e sejam respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes. Isso significa que a lei municipal deverá dispor sobre os requisitos urbanísticos da construção em laje, desde gabaritos, coeficientes de aproveitamento etc., e as zonas em que se situam.

O direito real de laje não contempla demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base, tais como escadas de acessos construídas no passeio público. Por outro lado, a lei admite as seguintes partes comuns a lajes existentes em um mesmo terreno:

- (i) **alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras** e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio;
- (ii) **o telhado ou os terraços de cobertura**, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje;
- (iii) **as instalações gerais** de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício e, em geral, demais itens e estruturas que sejam afetados ao uso de todo o edifício.

Isso significa que os acessos às lajes devem ser independentes: não se admite que o acesso a cada pavimento/laje se dê através de outro pavimento/laje. A exigência do acesso independente é determinação expressa contida no § 7 do art. 58 do Decreto nº 9.310/18:

**“A constituição do direito real de laje na superfície superior ou inferior da construção-base, como unidade imobiliária autônoma, somente poderá ser admitida quando as unidades imobiliárias tiverem acessos independentes.”**



**Figura 1** – Fonte: acervo dos autores.

Depois da aprovação municipal do edifício segundo as normas que devem ser elaboradas para o direito de laje, segue-se o registro da instituição do direito real de laje, contendo as especificações técnicas de cada uma dessas unidades imobiliárias, como partes comuns e partes privativas, e o registro do projeto aprovado pela municipalidade junto ao cartório de registro de imóveis. **Cada laje terá sua própria matrícula, não podendo ser atribuída fração ideal de terreno ao titular da laje ou participação proporcional em áreas já edificadas.** Cada proprietário deve ficar responsável pelos encargos e tributos respectivos que incidirem sobre a sua unidade.

A lei assegura, ainda, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção. Contudo, é expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a arquitetura ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local.

Nos casos de alienação de qualquer uma das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato o dispuser de modo diverso. Caso não se dê conhecimento da alienação, o titular da construção-base ou da laje, mediante depósito do respectivo preço, haverá para si a parte alienada a terceiros se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação. Se houver mais de uma laje, terão preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.

Em caso de ruína da construção-base, ocorre a extinção do direito real de laje, com exceção das seguintes situações:



**Figura 2** – Fonte: acervo dos autores.

(i) se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

(ii) se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

Não obstante o tipo de caso, fica resguardado o direito de eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.

Por fim, vale ressaltar que a aplicação das disposições atinentes ao direito real de laje só passa a ter vigência após a aprovação do projeto municipal. Portanto, além de base fundiária apta ao registro da construção-base ou em regularização concomitante, é imprescindível que haja legislação edilícia e urbanística expressa sobre o direito real de laje.

E, ainda, em processo de Reurb envolvendo a averbação da construção-base, têm sido sinalizadas por técnicos e municipalidades exigências de Responsabilidade Técnica envolvendo diferentes profissionais, entre elas:

**(i) Laudo de Estabilidade das construções**, como garantia de que elas não estão sujeitas a colapsos ou desmoronamentos próprios por não ter havido controle quando de sua execução e, em geral, pela ausência de documentação quanto à técnica construtiva e ao atendimento de requisitos e memória de cálculos estruturais;

**(ii) Laudo Geológico-Geotécnico**, por vezes postulando a ausência de riscos geológicos e de solapamento e desestabilização naturais do solo; e

**(iii) Declarações técnicas quanto ao atendimento às normas de condições de higiene, salubridade, segurança de uso e acessibilidade** estabelecidas pelo município, dentre outras, e quanto ao atendimento dos índices urbanísticos e parâmetros de instalação e incomodidade.

### fase I

♦ adaptação da norma municipal e exigências:

**ex:** laudo de estabilidade/ geológico - geotécnico/ questões de salubridade e segurança etc., via **declarações técnicas**

### fase II

♦ *as built*

♦ projeto de regularização, em atenção à normativa  
♦ responsável técnico

### fase III

♦ licenciamento municipal - verificação de requisitos  
♦ expedição de CRF ou mesmo habite-se, cf lei municipal

### fase IV

♦ averbação da construção  
♦ constituição do Direito de Laje  
♦ obtenção das matrículas autônomas das lajes

**Direito Real de Laje:** Etapas e Processos

## Do condomínio urbano simples

O condomínio urbano simples consiste em um único terreno com mais de uma casa ou um imóvel com vários cômodos, podendo, em ambos os casos, ser individualizados desde que haja lei edilícia ou urbanística apta a aprovar tais projetos.

Tanto a Lei nº 13.465/17 quanto o Decreto nº 9.310/18 dispõem sobre o condomínio urbano simples, estabelecendo que qualquer imóvel nessas situações pode ser objeto de aprovação e registro em cartório, desde que, mais uma vez, exista previamente legislação que regule tais projetos.

### O projeto deverá discriminar:

- (i) a parte do terreno ocupada pelas edificações;
- (ii) as partes de utilização exclusiva;
- (iii) as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si. Isso significa que, no condomínio urbano simples, existe acesso comum para as casas ou os cômodos antes de se acessar o sistema viário, sendo expresso nas normas que nenhuma unidade autônoma poderá ser privada de acesso ao logradouro público.

### Não constituem condomínio urbano simples:

- (i) as situações contempladas pelo direito real de laje;
- (ii) as edificações ou os conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos como unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não residenciais, a que se refere a Lei de Condomínios de Incorporações;

(iii) aqueles condomínios que possuem sistema viário interno para acesso às unidades imobiliárias autônomas; e,

(iv) aqueles condomínios que possuem unidades imobiliárias autônomas com acessos independentes aos logradouros públicos existentes.

**Portanto**, a principal distinção entre o condomínio urbano simples e o direito de laje é o acesso independente das unidades autônomas: se houver acesso independente, poderá ser regularizado como direito de laje; se houver acesso comum das unidades autônomas (podendo ser cômodo ou casa), configura-se caso de condomínio urbano simples.



**Figura 3** – Fonte: acervo dos autores.

O projeto de condomínio simples depende de lei municipal para sua aprovação e deverá conter, no mínimo:

- (i) **representação das unidades imobiliárias** que serão instituídas como unidades autônomas;
- (ii) **planta simples de cada lote**, com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas à edificação (se houver) e das unidades autônomas, acompanhada de memorial descritivo simplificado. No memorial descritivo, deve constar a área aproximada das unidades autônomas e de acessos e partes comuns;
- (iii) **informação sobre a fração ideal** atribuída a cada unidade autônoma em relação ao terreno e às partes comuns;
- (iv) **informação sobre o fim** a que as unidades autônomas se destinam; e
- (v) **cálculo das áreas das edificações ou dos lotes**, com discriminação da área global e da área das partes comuns, quando houver, e indicação da metragem de área construída ou da metragem de cada lote, para cada tipo de unidade.

Após a aprovação desses projetos e memoriais junto à municipalidade, o projeto deverá ser levado ao cartório de registro de imóveis, dispensada a apresentação da convenção de condomínio. O cartório, por sua vez, deverá abrir uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns (se existirem), representada na forma de percentual.

Com o registro da instituição de condomínio urbano simples, as unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares. A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

Nas duas modalidades de **Reurb (S e E)**<sup>2</sup>, o registro da instituição do condomínio urbano simples poderá ser requerido após o registro do núcleo urbano informal, hipótese em que será suficiente a apresentação da planta simples de cada lote com indicação das partes comuns no nível do solo, das partes comuns internas à edificação, se houver, e das unidades autônomas, acompanhada de memorial descritivo simplificado, com visto do órgão competente pela aprovação do projeto de regularização.

Na **Reurb-S**, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, na qual conste a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se<sup>3</sup> e das certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

Caberá aplicação subsidiária do disposto na legislação civil, tal como os artigos 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Assim, após expostos os conceitos básicos que regem o direito real de laje e o condomínio urbano simples, buscou-se dois exemplos concretos, representativos dos desafios encontrados mesmo diante da tentativa de simplificação de procedimentos que permeia o avanço normativo voltado à regularização fundiária e edilícia. Eles são analisados na sequência.

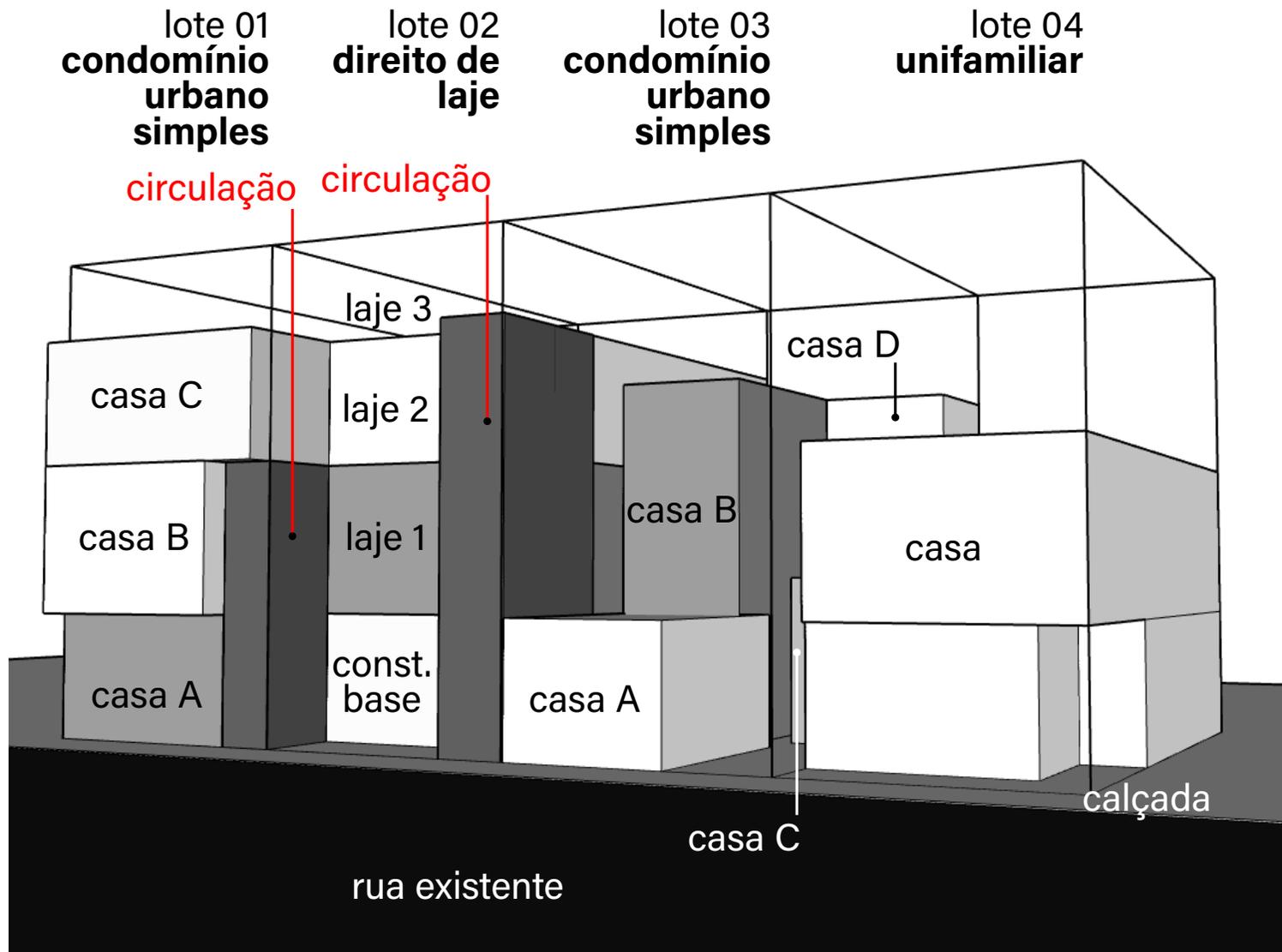
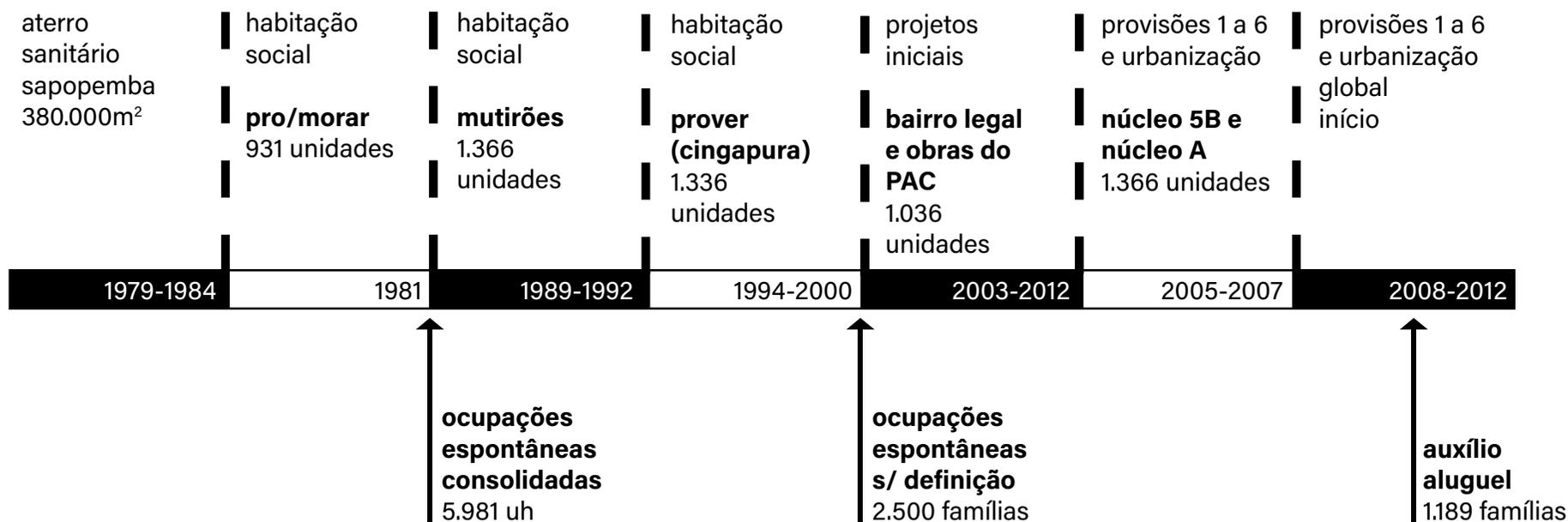


Figura 4 – Fonte: Elaborado pelos autores.

### São Francisco VIII (1989 a 2021): processos de regularização fundiária e eventuais novos entraves

No início do século XX, a gleba que hoje comporta o bairro Jardim São Francisco, em São Paulo (SP), sediava uma grande fazenda, que pouco a pouco foi incorporada ao território urbano da cidade, loteada e subdividida diversas vezes. No final da década de 1970, uma parte da área foi destinada à implantação de um aterro sanitário, que funcionou entre 1979 e 1984, por meio do Decreto de Utilidade Pública (DUP) nº 15.411/78<sup>4</sup> contra a Cooperária Construções S/A. Em 1981, foi implantado o primeiro empreendimento público habitacional: o Conjunto Pro/Morar Rio Claro, na porção norte, com financiamento do **Banco Nacional de Habitação** (BNH), enquanto ainda se operava o descarte de lixo no centro da gleba.



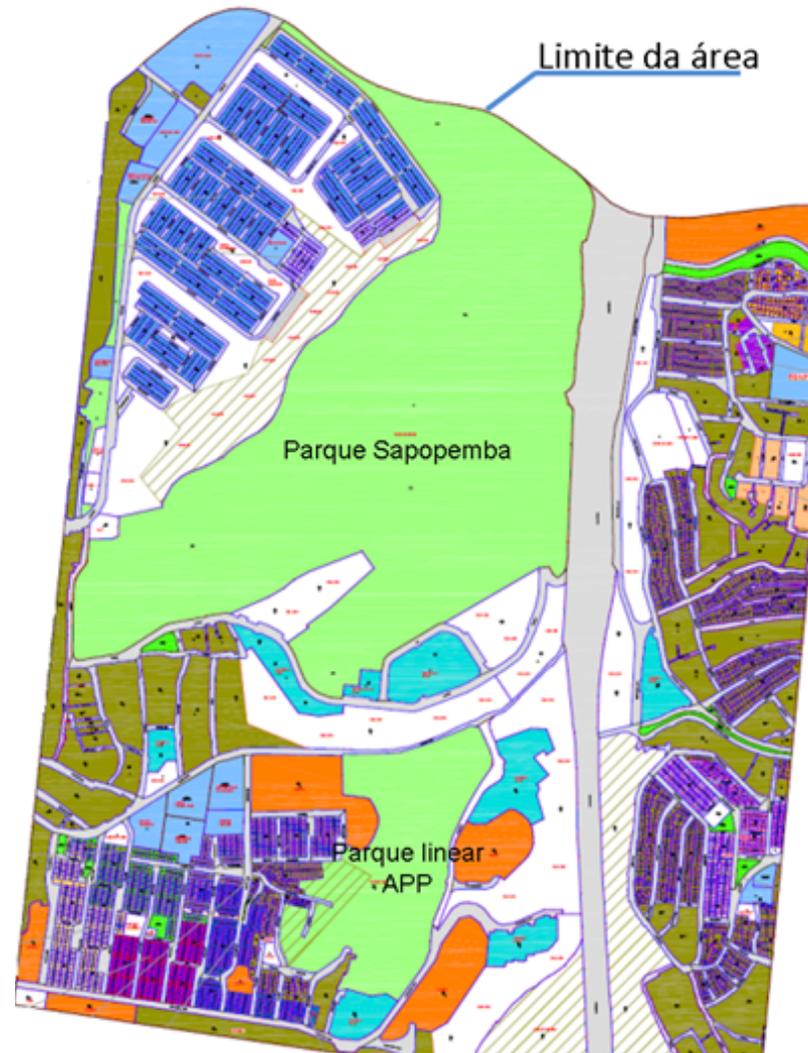
**Figura 5** - Linha do tempo da implantação de programas habitacionais no Jd. São Francisco. Fonte: Elaborada a partir do Plano de ZEIS São Francisco. COHAB-SP/2016.

A partir de mobilizações sociais, ainda na década de 1980, deu-se fim aos descartes de lixo e ao aterro. Aos poucos, sob pressão dos movimentos sociais urbanos, a área incorporou intervenções do governo municipal, que transformou o território em um dos grandes laboratórios de experiência para a implantação de projetos de habitação social, entre eles: **Pro/Morar (1982)**, **Mutirões FUNAPS (1989/92)**, **Cingapura (1994)** e **Bairro Legal (2003)**.

<b>identificação</b>	<b>data</b>	<b>uh</b>
pro/morar	1981	931
mutirões	1989-1992	1.365
prover 1 a 7	1994-2000	1.336
provisões 1 a 6	2005-2012	1.036
convênio CDHU	2007-2008	88
ocupações espontâneas consolidadas	1990	5.981
ocupações espontâneas s/ definição	diversas	2.500
auxílio aluguel	2008-2015	1.189
aguardam auxílio aluguel ou foram removidas sem recebê-lo	2008-2015	43
	<b>total</b>	<b>14.469</b>

**Tabela síntese:** tipo de assentamento e números de moradias. Fonte: Plano de ZEIS São Francisco. COHAB-SP/2016.

No gráfico abaixo, é demonstrada a localização de cada empreendimento habitacional implantado no Jardim São Francisco.



### Identificação de Programas Habitacionais sobre planta de abertura de matrículas.

#### LEGENDA

- DESDOBRAMENTO NECESSÁRIO
- +++ UNIFICAÇÃO NECESSÁRIA
- PROMOTOR RIO CLARO
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO I - 1A
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO II - 1A
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO III - 1A
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO IV - 1A
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO V - 1A
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO - SUDESTE - SETOR B
- MUTIRÃO SÃO FRANCISCO - XV DE NOVEMBRO - SETOR B
- SÃO FRANCISCO - C - convênio CDHU
- SÃO FRANCISCO - V-B - Leste 01
- SÃO FRANCISCO - V-B MDF
- PROVISÃO 1 A 6
- PROVER
- ÁREAS VERDES
- ÁREAS INSTITUCIONAIS
- NÚCLEOS URBANIZADOS OU EM URBANIZAÇÃO
- ÁREAS LIVRES PARCIALMENTE OCUPADAS

Fase 01 - Abertos inicialmente  
 3.119 lotes em 175 quadras  
 220 ruas, vielas e travessas  
 06 Áreas Institucionais  
 06 Áreas Verdes

**Figura 7** - Planta de regularização do Jd. São Francisco, com identificação de programas habitacionais. Fonte: autores.

## Situação urbanístico fundiária

O **Jardim São Francisco** está na terceira posição entre os maiores assentamentos irregulares da cidade de São Paulo. **Ocupa uma área de 1.763.856 m<sup>2</sup> em que, de acordo com Censo Demográfico de 2010, vivem 29.304 habitantes.** Possui expressiva área verde onde se alojam nascentes de água que formam o rio Aricanduva.

A urbanização do Jardim São Francisco expressa, em suma, três formas de ocupação:

- 1. Implementada pelo poder público através de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social, ao longo de mais de seis gestões de governos municipais,** carregando em sua elaboração diferentes processos e origens dos grupos sociais moradores, que hoje estão em suas segundas e terceiras gerações;
- 2. Forma de ocupação através da promoção individual,** em que moradores construíram e autofinanciaram suas casas a partir de **ocupações espontâneas, nas bordas dos empreendimentos habitacionais** – por um lado, reproduzindo as características desses empreendimentos, como largura de vias, traçado e configuração dos lotes, por outro, estendendo as ocupações para áreas de fragilidade geotécnica e/ou ambiental, que hoje se encontram urbanizadas e com infraestrutura;
- 3. Ocupações recentes,** com alguma situação de risco e ausência de infraestrutura.

Dessa forma, o Jardim São Francisco apresenta necessidades de intervenções distintas, como remoção de famílias cuja ocupação apresenta diferentes tipos de **risco; urbanização; regularização fundiária e edilícia; e melhorias habitacionais e urbanas.**

## Produção habitacional e regularização fundiária no Jardim São Francisco – especificidade do setor São Francisco VIII

**Com o fim do Banco Nacional de Habitação em 1986** – e, conseqüentemente, de sua atuação centralizadora, marcada por grandes conjuntos habitacionais, por vezes desconectados do tecido urbano –, uma série de experiências em sequência enfatizaram o âmbito local por meio de intervenções de menor porte, que incluíram a busca por novas técnicas e relações com o espaço construído. Isso ocorreu sobretudo por iniciativas municipais, algumas relacionadas a movimentos e associações populares, em arranjos paralelos à redemocratização e à revisão de normativas derivadas da constituinte, com o desenvolvimento da chamada Constituição Cidadã, pelos direitos que passou a garantir para os brasileiros e pela retomada plena do processo democrático.

À época, a pouca efetividade do BNH quanto ao problema habitacional no Brasil se fazia latente. O Banco, em geral, replicava os padrões de mercado de forma repetitiva pelo território, excluindo a parcela da população sem acesso a financiamento, e intensificava a expansão territorial das cidades, concentrando maiores empreendimentos nas regiões limítrofes periféricas (com terrenos mais baratos). Isso resulta no agravamento das condições urbanas e torna urgentes a discussão do tema e a definição de novas abordagens para o desenvolvimento de habitação de interesse social de qualidade, a custos acessíveis e em melhores localizações.

Nesse contexto, surge o projeto Conjunto Habitacional São Francisco VIII, de 307 unidades habitacionais. Com ele, a Prefeitura paulistana buscava estruturar uma política habitacional local e diversificar as modalidades de intervenção até então promovidas, por meio de execuções em eixos que tratavam de:

- (i) **urbanização de favelas** – com vistas à viabilização da regularização fundiária, entendida à época estritamente em termos de garantia da posse para fins da moradia;
- (ii) **financiamento para construção**, na produção de conjuntos habitacionais por empreitada, com implantação de infraestrutura;
- (iii) **mutirões autogeridos** por associações comunitárias;
- (iv) **programa de lotes urbanizados**;
- (v) **intervenções em cortiços**.

Em 1989, a **Secretaria de Habitação de São Paulo** (SEHAB) e a **Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo** (COHAB-SP), por meio do **Instituto dos Arquitetos do Brasil** (IAB) e do **Sindicato dos Advogados de São Paulo** (SASP), promoveram o Concurso Público de Anteprojetos para Habitação Popular, estimulando o estudo de novas e diferenciadas tipologias habitacionais, bem como a distribuição de equipamentos coletivos e de áreas comerciais e de lazer, e debatendo a questão da escala e da densidade, o que rompe com os padrões anteriores, característicos do BNH.

Constaram entre as áreas em concurso, por exemplo, uma quadra da COHAB-SP na Gleba K de Heliópolis – que recebeu o conjunto denominado K-120 – e um outro espaço, que se tratava de **sobra urbana** (OLIVEIRA, 2010) resultante da abertura de frente de obras pela

desapropriação de quadras para a construção da estação Brás do metrô, em área já consolidada. O projeto para essa área, embora não executado, conta com menções honrosas dos arquitetos Hector Vigliecca e Bruno Padovano, originando o Conjunto Habitacional Rincão (TIERNO; LUCAS; SOUZA, 2019). Há, ainda, uma outra área na grande gleba denominada de Jardim São Francisco – trecho posteriormente tratado por Setor São Francisco VIII –, cuja proposta, vencedora do concurso, foi coordenada pelo arquiteto Demetre Anastassakis.

Todos os conjuntos citados se encontram, no presente, pendentes de regularização fundiária e edilícia pelas mais variadas incidências e em diferentes estágios de equacionamento. Porém, esses projetos destacam-se pela valorização da rua como espaço vivencial, adotando a disposição de vila como partido principal, prevendo tipologias de unidades habitacionais diversas. Ainda, nos casos do C.H. Rincão e do K-120, destacam-se os espaços de uso comercial nas vias de maiores fluxos.

**O São Francisco VIII** foi promovido como produção de conjuntos pelo sistema de mutirão por autogestão, com implantação de infraestrutura, deguindo diretrizes prévias da política municipal de habitação quanto ao aproveitamento de terrenos públicos ou dominiais remanescentes de desapropriações, obras públicas e loteamentos em projetos de relativas pequenas dimensões, mas com densidades pretendidas elevadas. Foi destinado à demanda de duas associações de movimentos de moradia – a Sudeste e a XV de Novembro, que ganharam destaque na zona leste de São Paulo – por meio do programa Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), criado em 1979 como programa de assistência social e, mais tarde, ampliado para incluir melhoria das condições existentes e construção de novas unidades habitacionais à população com renda de até cinco salários mínimos. Em 1994, foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH), constando seus passivos imobiliários sob gestão da COHAB-SP.



**Figura 8** - Vista das edificações do C.H. São Francisco VIII. COHAB-SP<sup>5</sup>.

“ A proposta apresentada fundamentava-se na valorização de elementos construtivos pelo povo, como a vila, a esquina e a praça; rompendo as formas espaciais tradicionais usadas em projetos de habitação de interesse social no Brasil. Baseava-se no conceito da individualidade da casa, mas articulada com o espaço coletivo. Visando aliar a redução de custos a princípios de conforto e beleza, buscou-se criar grupos de casas geminadas, assimétricas, com acessos em planos diferenciados e com pequenos pátios, que serviam como espaços de convívio individualizados. Essa estrutura de vilas, caracterizada por uma rede complexa de espaços também contemplava a possibilidade de expansão da moradia ao longo dos anos, de acordo com os recursos e as necessidades das famílias.” (MENDES, 2012)

O arquiteto – e também geômetro e matemático – grego, naturalizado brasileiro, Demetre Anastassakis (1948-2019) é conhecido pelo lema **“Arquitetura ao alcance de todos”** e por **“Servir à causa da produção em escala da moradia digna, sem abrir mão do protagonismo do projeto de arquitetura, e demonstrando que a qualidade da habitação popular e seu custo de produção não são possibilidades incompatíveis.”** (LOUREIRO, 2019) Conforme artigo de Leticia Teixeira Mendes:

“ As casas do conjunto habitacional Jardim São Francisco caracterizam-se por plantas com combinações simples de cômodos retangulares, especialmente idealizadas para proporcionar uma construção facilitada, já que foram construídas em esquema de mutirão. No entanto, a simplicidade das formas não significa uma monotonia nas construções, já que as diferentes possibilidades de combinações permitiram uma variedade de tipologias, pois os moradores puderam discutir com os arquitetos responsáveis a combinação dos elementos.” (MENDES, 2012).



**Figura 9** - Vista do C.H. São Francisco VIII. Fonte: Arq. Cláudia Pires.

Em análise por meio da gramática da forma<sup>6</sup>, é possível identificar a existência de sistemas combinatórios nos projetos das casas e na implantação urbana do conjunto São Francisco VIII, sendo detectadas regras subjacentes de combinação, complexidade e/ou variedade geométrica interligadas. Como resultado, tem-se maior diversidade de espaços e situações urbanas frente às repetições, sem onerar o projeto e a execução.

Nesse projeto, constam sete diferentes tipologias, implantadas originalmente ou espelhadas, tanto no eixo 'x' quanto no 'y', ou vice-versa, em diferentes posições e combinações, a depender de outros requisitos de projeto e, em especial, da situação topográfica, a fim de evitar movimentações excessivas de terra.

A chamada Gleba São Francisco, área maior (de 1.772.546,11 m<sup>2</sup>) na qual inserem-se os quase 20.000 m<sup>2</sup> de terreno utilizados pelo projeto, passou por longo processo de desapropriação e registro do auto de imissão provisória na posse, datado de 25 de julho de 1979, devido principalmente às imprecisões de seu assento tabular originário e confrontantes.

Não obstante tal procedimento de registro de imissão provisória pudesse ter sido antecipado<sup>7</sup>, a situação atual das ocupações, frente a ampliações e adequações entre as divisas originais projetadas para o caso, levou à reinterpretação de seu parcelamento durante o processamento da regularização fundiária, considerando-se situações com características condominiais individualizadas e minimizadas ao máximo, dada a sua configuração original partir do conceito de sobreposição de moradias. Assim, obteve reconhecimento e conclusão cartorária de sua base fundiária apenas em 2015, em procedimento seguido por registro de planta municipal de regularização de parcelamento sobre área pública (AUp), culminando na individualização dos lotes.

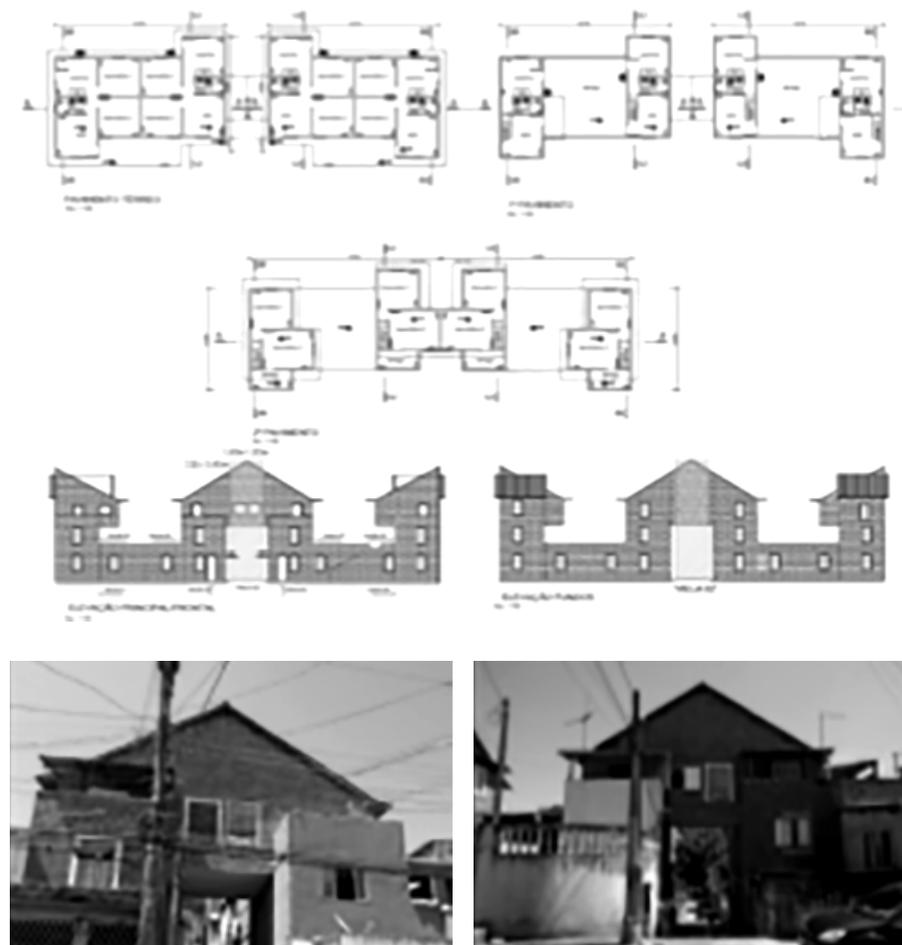


Figura 10 - Tipologia "3C" restituída e registro fotográfico. Fonte: Autores.

Ocorre que o projeto de regularização fundiária registrado apresenta desconformidade entre o implantado e o registrado, especificamente no que concerne ao Setor São Francisco VIII (Figura 7). Foram desconsideradas as casas sobrepostas em duas outras no pavimento térreo, bem como as casas sobre as vias (Figura 11), gerando a impossibilidade de licenciamento das edificações.

## São Francisco setor VIII – direito de laje ou condomínio urbano simples? Como regularizar?

Como visto, o Jardim São Francisco abriga diversas tipologias devido, em parte, a distintos programas habitacionais, desde conjuntos habitacionais construídos pelo poder público em diferentes gestões do governo municipal até ocupações em áreas públicas. Contudo, as tipologias desenvolvidas pelo arquiteto Demetre Anastassakis para o Setor São Francisco VIII apresentam-se desafiantes às possibilidades de regularização fundiária considerando os instrumentos previstos nas normas de regularização. A projeção da edificação sobre a via e sobre terreno particular, com efeito, impõe formas menos ortodoxas de regularização fundiária.

Aventa-se, assim, a possibilidade de utilização do instituto do direito de laje ou do condomínio urbano simples. Para solucionar a questão, deve-se considerar que ambos os institutos referidos têm por pressuposto a projeção da edificação sobre apenas um imóvel, denominada no caso de direito de laje de construção-base. Portanto, não se figura possível o equacionamento da questão por nenhum deles.

Como abordado, por qualquer lapso na identificação e definição do parcelamento pela planta AUp, a posterior fase de licenciamento das edificações para concluir sua regularização ensejaria necessariamente novos procedimentos de unificação e desdobro de títulos, mesmo recém-abertos, objetivando a compatibilização do parcelamento atual com o conjunto implantado, a partir da análise das tipologias executadas e vistorias confirmatórias.



**Figura 11** - Acima, planta de implantação constante dos processos de comercialização pela COHAB-SP. Abaixo, sobreposição do parcelamento registrado à foto aérea. Fonte: Elaborado a partir de documentos do processo interno da COHAB-SP.

Entretanto, mesmo com a Lei Federal nº 13.465/17 indicando a possibilidade de se dispensarem exigências e parâmetros edilícios em seu art. 11º, uma consulta à Secretaria Municipal de Licenciamento indica que não há possibilidade de se regularizarem as quadras que compõem o atual núcleo habitacional São Francisco VIII por desatenderem ao atual Código de Obras Municipal. Este permite avanços por beirais ou outras projeções de edificações além do lote até exatos 0,40 m, enquanto cada cômodo do segundo pavimento avança 2 m, formando pórticos de entrada aos pátios viários internos, públicos.

O município de São Paulo conta com a Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS), um **“órgão normativo, consultivo e decisório sobre legislação de zonas especiais de interesse social, empreendimentos**

**habitacionais de interesse social e de mercado popular”**. Entretanto, consultada preliminarmente sobre a necessidade de alinhamento entre a legislação federal e a municipal, a Comissão informou que qualquer intervenção nesse sentido extrapolaria suas atribuições em relação às da Secretaria e da legislação incidente.

Com a negativa municipal de se flexibilizar as exigências edilícias para o caso específico – como previsto pela Lei nº 13.465/17 –, restaria então retroceder mais uma etapa na regularização fundiária da gleba. Ou seja, desconsidera-se, nessas condições, a realidade atual das vias de passagem pública, servida por infraestrutura e passagem para serviços, tais como de limpeza pública, iluminação, drenagem, pavimentação e redes de água e esgoto, e passa-se a considerá-la particular condominial, integrando-a à quadra, podendo-se utilizar o art. 71 da Lei Federal<sup>10</sup>, pelo qual fica dispensada a desafetação de áreas públicas de uso comum em processos de regularização fundiária. **Tal medida, entretanto, traria efeitos de responsabilidade quanto à manutenção e à administração da passagem pública pelos moradores do Conjunto ou significaria seu fechamento**, não obstante essa mesma Lei ir além quanto ao pretendido habite-se municipal para reconhecimento da situação edilícia implantada desde 1992, ano de conclusão do Conjunto (grifo nosso):

- **Art. 60.** Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de **Reurb-S**, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias. (Lei Federal nº 13.465/17)

Outra possibilidade seria a flexibilização dos parâmetros edilícios pela municipalidade, seja pela CAEHIS ou por qualquer outro órgão.

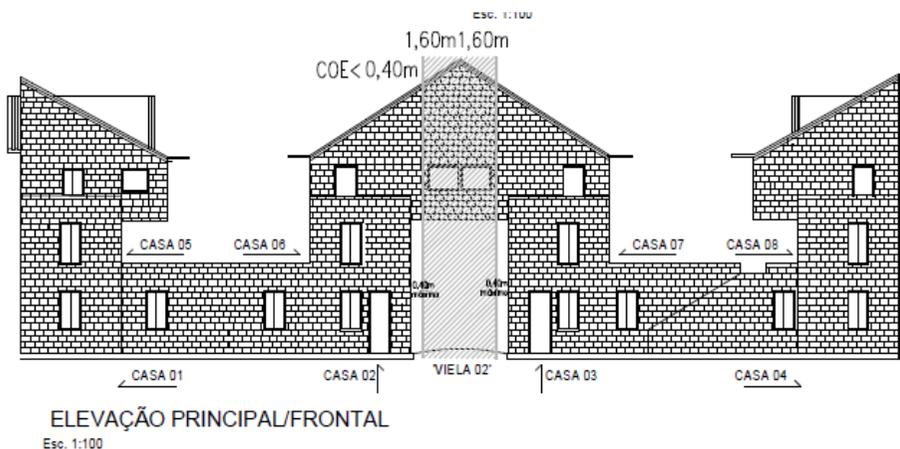


Figura 12 - São Francisco VIII: moradias, pátios condominiais internos e pórtico sobre sistema viário de uso comum. Fonte: Autores.

## Considerações

Diante da análise efetuada, podemos concluir que, embora a Lei Federal nº 13.465/17 possa vir a ser considerada autoaplicável quanto à maioria dos seus dispositivos e instrumentos, ela ainda não possui o condão de oferecer solução satisfatória em casos que possuem complexas base fundiária e relação com o espaço urbano.

**Revela-se outra questão intrínseca à regularização fundiária de conjuntos habitacionais:** o licenciamento da edificação existente, cuja competência legislativa para regular cabe ao município, restando obedecer aos parâmetros ditados pela legislação municipal e, quando couber, estadual (caso, por exemplo, das questões de segurança).

Nesse aspecto, a economicidade de dispositivos acerca da Reurb de conjuntos habitacionais e edificações e a prudente compatibilização com a legislação urbanística municipal são fatores que ainda denotam a longa trajetória da **Reurb do Conjunto Habitacional São Francisco VIII – Sudeste e XV de novembro e de centenas de outros casos construídos pelo poder público no Brasil**, seja a seu cargo ou dos próprios moradores, em sistema de mutirão assessorado tecnicamente, ou pela iniciativa privada – como em outro caso, que se demonstrará como paralelo à frente.

Mesmo antes da **Lei de Reurb**, ainda em 2001, o Estatuto da Cidade já tratava de regularização fundiária e urbanização em seu artigo 2º, entre as especificações relacionadas ao objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana como política urbana, em que prevê, no tocante às áreas ocupadas por população de baixa renda, o **“estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo**

**e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.”** Com isso, enseja um olhar diferenciado daquele voltado ao licenciamento de obras novas – com requisitos e parâmetros que, como se verifica na realidade das cidades, são também causa raiz da disseminação de irregularidades – como solução única.

Em alinhamento com o Estatuto, também a Lei nº 13.465/17, em seu artigo 11, prevê a possibilidade de se dispensarem as exigências relativas a parâmetros urbanísticos e edílios, o que, como se confirma, depende de recepção municipal. Embora percebam-se avanços no reconhecimento da diversidade fundiária em termos de regularização, as questões edilícias restam sujeitas aos mesmos entendimentos que a caracterizam como irregular, com tímidos avanços. E isso ocorre ainda que elas sejam determinantes do encaminhamento da base fundiária regularizada, seus limites e configurações de lotes, em especial, em áreas mais adensadas e em situações, por vezes, consideradas condominiais, à exceção daquelas que envolvem questões públicas e privadas, não associáveis.

- 
- ✓ % de área pública
  - ✓ tamanho de lote
  - ✓ normas edilícias

**art. 11 - § 1º** para fins da Reurb, os Municípios poderão **dispensar as exigências** relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros **parâmetros urbanísticos e edílios**



Figura 13 - Mutirão São Francisco, creche comunitária. Fonte: Reginaldo Luiz Nunes Ronconi.<sup>12</sup>

Como no caso do Jardim São Francisco, ao submeter uma situação condominial de lotes com avanços aéreos sobre sistema viário público, são incorporadas, aos lotes, passagens sobre as quais não há controle e que servem ao atual acesso e à distribuição de serviços públicos, como de iluminação, drenagem e saneamento. Isso traz claros óbices a sua sequência, posto que aquela população imputada a essa solução seria responsável pela manutenção desses elementos. Por consequência, também essa infraestrutura precisaria ser desmembrada de sua relação com as redes públicas, ensejando, em um extremo, novas soluções de distribuição para os lotes ou o território que dependem dessas conexões.

Dessa forma, apenas a incorporação plena dos institutos previstos pelo **Estatuto da Cidade e pela Lei de Reurb** (Lei nº 13.465/17) traria efeito a regularizações que dependem de novos entendimentos edilícios, possíveis desde 2001, para se reconhecer as relações consolidadas, porém ainda irregulares, independentemente da aplicação de instrumentos como o Direito Real de Laje – restrito à projeção de construção-base – ou, indiscriminadamente, do Condomínio Urbano Simples, que não prevê a associação de relações públicas e privadas.

Talvez percebendo – e já buscando equacionar soluções para – impasses entre a normativa estabelecida e a necessária à regularização fundiária com implicações edilícias, como a do presente caso, apesar da notória resistência à sua aplicação, dada a confrontação aos procedimentos estabelecidos, **a Lei de Reurb ainda indica que:**

- **Art. 63.** No caso da **Reurb-S**, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias.

## O condomínio urbano simples e o condomínio de lotes: Reurb-E em mananciais

Como exposto, a **Lei Federal de Regularização Fundiária** (Lei nº 13.465/17) ganhou atenção pela introdução de novos instrumentos – entre eles, o Direito Real de Laje, a Legitimação Fundiária, o Condomínio Urbano Simples e o Condomínio de Lotes – como forma de regularização. Pelas expectativas populares e de mercado quanto à simplificação de procedimentos, esperava-se desses instrumentos novas potencialidades e ampliação do alcance, a princípio.

Além das necessárias adaptações nas legislações locais, há situações que dependem de entendimentos e alinhamento interpretativo pelas partes envolvidas para seus encaminhamentos. Por exemplo, no município de São Paulo, claros entraves decorrem das intersecções de atuação entre a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento, especialmente para questões edilícias, incluindo revisão das formas e procedimentos de atuação do poder público, exigida pelas inovações.

Transcorridos quase cinco anos da consolidação e previsão de institutos de Reurb, grande parte desses não logrou efetividade. Todavia, ensaiam-se possibilidades de regularização fundiária e edilícia diante da promessa legislativa de facilitação dos procedimentos de Reurb para um caso concreto.

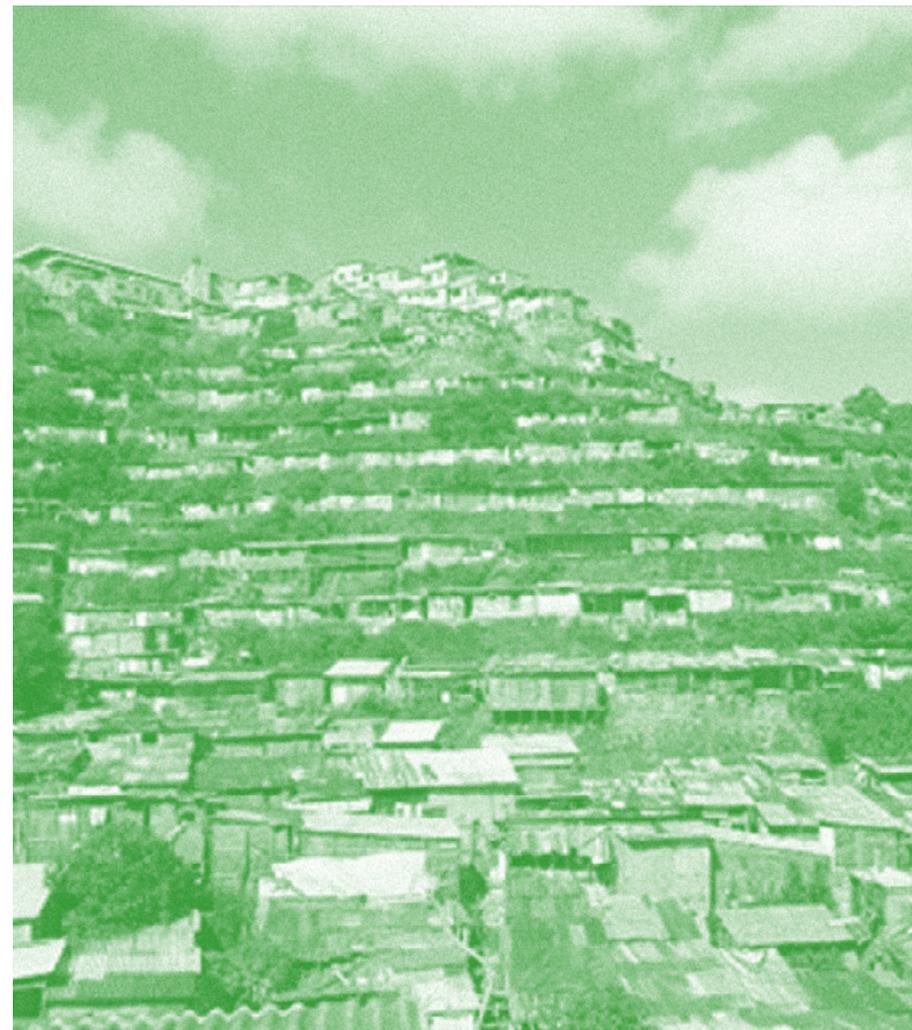
**A política urbana prevista na Constituição Federal de 1988 foi consolidada apenas pelo Estatuto da Cidade, que regulamentou seus artigos 182 e 183**, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e, entre outras providências, prevendo o instituto da regularização fundiária. Este, por sua vez, foi normatizado apenas em 2009, no bojo da lei federal de produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09), denotando uma visão abrangente de sua aplicação.

Decorridos quase sete anos, realizou-se a substituição da Lei nº 11.977/09 pela Medida Provisória nº 759/16. A mudança trouxe novos instrumentos e ampliou o alcance para além das situações de interesse social ou baixa renda, via conceitos de **Reurb-E**, com algumas limitações, não se flexibilizando ocupações em faixas não edificantes, por exemplo, em áreas de preservação permanente, mananciais ou unidades de conservação ambiental.

Significativamente, quanto à não aplicação dos preceitos da nova Lei de regularização fundiária, sancionou-se no município de São Paulo a Lei de Regularização Imobiliária (Lei municipal nº 17.202/19). Considerada a nova lei da anistia de imóveis, teve como objetivo a "legalização" de até 750 mil imóveis da capital, desde que concluídos antes da última revisão do Plano Diretor (em 2014) e não integrantes de áreas de conservação ou mananciais, entre outros requisitos.

Dada a ausência de fiscalização e a demanda por moradia reprimida e não atendida, o município de São Paulo e a sua região metropolitana apresentam **inúmeros empreendimentos de cunho particular voltados à população (inclusive de menor renda)**, localizados também na região de mananciais, que se encontram em situação irregular ou clandestina frente às exigências e burocracias facilmente negligenciáveis, porém impeditivas a licenciamentos, envolvendo órgãos estaduais e municipais.

**Em 2002, a Lei Estadual nº 11.216 alterou a Lei nº 1.172/76**, que delimita as áreas de proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo.



**Figura 14** - Mananciais: ocupação à beira da Billings. Fonte: Kátia Flora/32xSP<sup>13</sup> e (dr.) autores



**Figura 15** - Mananciais: ocupação em taludes, no bairro Cidade Ademar.

Fonte: autores.

Os procedimentos de regularização envolvem, via de regra, ritos processuais, procedimentos e exigências, tais como **encaminhamento único de gleba cartorária ou ajustes fundiários prévios**; vinculação de áreas para **compensação ambiental** em mesma sub-bacia; **desocupação de faixas próximas a cursos d'água**, conforme análises específicas – caso a caso –, em geral, com as faixas a serem desocupadas variando entre 15 e 20 metros; implantação de **soluções de saneamento, tratamento e drenagem**, que dependem ainda de articulação com o município e demais órgãos relacionados, como **Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB)**.

Com isso, os processos acabam prolongados, chegando até a inviabilizar a conclusão de inúmeros procedimentos, principalmente em núcleos de baixa renda, dado o grande número de remoções envolvidas, restando as ocupações irregulares.

Mais tarde, também as **Leis das Bacias** acabaram por impactar a questão. Por exemplo, com a Lei Estadual nº 13.579/09, que define a **Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B)**, houve a redefinição da Área e a consequente alteração das diretrizes de regularização nessa região, de acordo com características físicas e ambientais, excluindo a necessidade da vinculação de áreas para compensação ambiental para casos de interesse social.

Entre as principais exigências estaduais para regularização em áreas de mananciais, constam o atendimento a parâmetros urbanísticos e ambientais, a questão da densidade, as taxas de ocupação, os coeficientes de aproveitamento e as taxas de permeabilidade. Tais exigências buscam padrões de ocupação de chácaras, clubes e áreas de recreio, além de soluções de saneamento e drenagem.

Antes da presente Lei Federal, para casos de regularização – mesmo em áreas consolidadas e com suficiente infraestrutura – seria seguido o previsto pela legislação vinculada à **Companhia Ambiental no Estado de São Paulo (CETESB), envolvendo obtenções de Licenças Prévias de Instalação e Operação**, tratando de questões de drenagem, esgotamento sanitário e compensações ambientais e, como passo inicial em caso de núcleo de baixa renda, a demarcação preliminar da área como PRIS, vinculada a **Programa de Recuperação de Interesse Social**, após validações e definição perimétrica, publicação em Diário Oficial e registro na matrícula.

Na esteira de inovações, houve também alteração nos procedimentos estaduais de regularização em áreas de mananciais.

**A Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo emitiu a Resolução nº 21/17**, que prevê diferentes procedimentos em modalidades variadas para a fase de Licença de Instalação, quais sejam:

- (a) Programas que demandam obras de infraestrutura;
- (b) Programas de remoção completa de assentamento precário;
- (c) Programas de Regularização Fundiária, em consideração às áreas em que já foram realizadas ações de recuperação ambiental e que não estão previstas obras que alterem o parcelamento do solo.

Porém implicam, ainda, a dependência de tratativas com a agência ambiental e de alinhamento pelo município, mediando e validando processos, procedimentos e aprovações prévias.

**O art. 12 da Lei de Regularização Fundiária** trouxe nova redação aos artigos 64 e 65 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12.) para tratar de procedimentos para casos de **Reurb-S e Reurb-E com incidência em Área de Preservação Permanente**, possuindo o município órgão ambiental capacitado<sup>14</sup>, independentemente de seu procedimento e equipe envolvida. Assim, torna-se esse apto ao licenciamento urbanístico e ambiental, em termos de regularização fundiária. Nesse caso, a parte legitimada – seja o município, particular ou parte interessada, como associações de moradores – deve apresentar **Estudo Técnico Ambiental** que, para efetividade, comprove a melhoria das condições ambientais, sua suficiência em termos de sustentabilidade urbano-ambiental, ou a descaracterização da Área de Preservação Permanente, sendo que, para casos de Reurb-E, fica mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água.

Dados os procedimentos e processos em andamento e o disposto na Constituição quanto à competência legislativa em matéria ambiental, cabe à União editar normas gerais sobre as matérias previstas no art. 24 e aos estados, Distrito Federal e municípios cabe competência suplementar, com a possibilidade de complementar as normas gerais ou de suprir a omissão destas<sup>15</sup>. Resguarda-se ainda aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>16</sup>. Na prática, ocorre muitas vezes uma sobreposição legislativa, gerando grande insegurança jurídica e eventual paralisação de processos, posto que, para esses casos, a jurisprudência tem considerado que se aplique a norma mais restritiva, em especial no estado de São Paulo.

A Constituição do Estado de São Paulo traz dispositivo sobre a resolução de conflitos legislativos, inclusive em tema afeto à matéria ambiental (no caso, o Direito Urbanístico). De acordo com seu texto (grifo nosso):

▪ **Artigo 181** – Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

(...)

§2º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

Com entendimento existente preponderante quanto à aplicação da norma mais restritiva, deu-se a paralisação de processos por conflitos de entendimentos e competências. E, com o tempo, ao se evitar o embate entre os entes, construiu-se um entendimento entre os municípios, o estado e a CETESB, com a emissão de pareceres pela agência ambiental, por fim, reconhecendo as autonomias municipais e a simplificação de procedimentos. Cita-se, como exemplo, o Parecer 477/19, envolvendo o Município de Mauá, que culminou com a Resolução SIMA nº 50, de 12 de agosto de 2020, a qual estabelece critérios para o procedimento de regularização fundiária nos termos da Lei Federal nº 13.465/17 e do Decreto Federal nº 9.310/18, no âmbito dos órgãos e entidades vinculadas à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Superadas as questões de possibilidade de regularização para casos em Reurb envolvendo incidências ambientais, seja qual for a modalidade, nos termos da Lei Federal nº 13.465/17, resta observar a configuração do núcleo urbano informal em relação à sua base fundiária e quais seriam os instrumentos apropriados disponíveis.

Em condições recorrentes, são realizados e comercializados pequenos condomínios, altamente edificadas e com pouca ou nenhuma área livre de permeabilidade, contrariando os padrões estabelecidos para áreas de mananciais, permanecendo irregulares ou clandestinos. Entretanto, como são atendidos por esgotamento sanitário, serviços de limpeza urbana, inclusive de coleta seletiva, e demais itens de infraestrutura essencial discriminados pela Lei nº 13.465/17, tornam-se aptos ao processamento de Reurb pelo município, embora suscetíveis de incidência de outros requisitos, a depender de sua situação geral e da avaliação municipal<sup>17</sup>.

Por análises preliminares, desconsidera-se o Direito Real de Laje por não serem envolvidas situações justapostas, com efeito sob ou sobre mesma projeção edilícia, a chamada construção-base. E, observando a passagem interna comum de acesso às unidades autônomas, restam as possibilidades de aplicação dos conceitos de Condomínio de Lotes – restrito à questão fundiária e à fração ideal de terreno de cada condômino, ensejando que as edificações sejam aprovadas ou regularizadas posteriormente<sup>18</sup> – ou, então, do Condomínio Urbano Simples, já integrando-se a regularização das construções, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos locais<sup>19</sup>. Nesse sentido, vale lembrar o previsto sobre a matéria na Lei nº 13.465/17:

▪ **Art. 61.** Quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitadas os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Revelam-se mais uma vez, como questões intrínsecas à regularização fundiária, o licenciamento e as implicações resultantes da edificação existente, cuja competência legislativa para regular é municipal, observando questões de salubridade, segurança e estabilidade das construções, dentre outras.

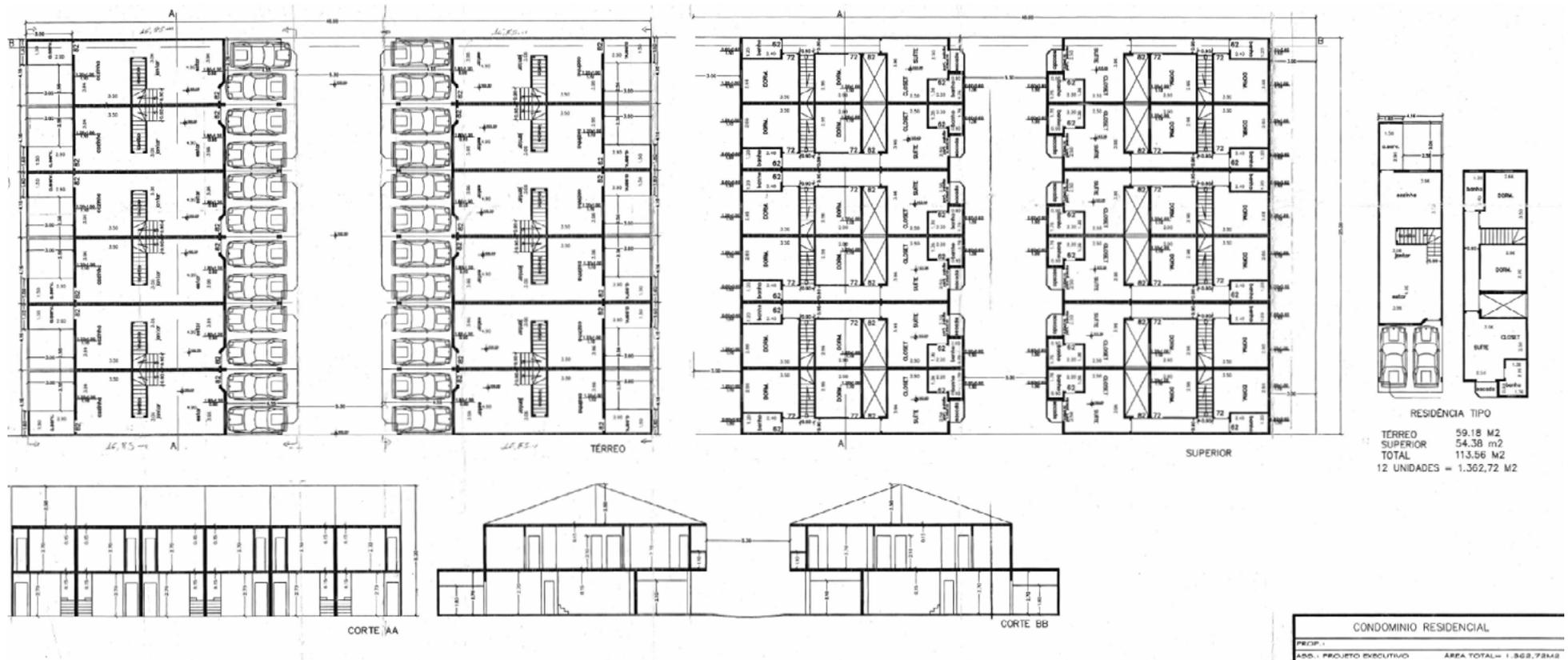
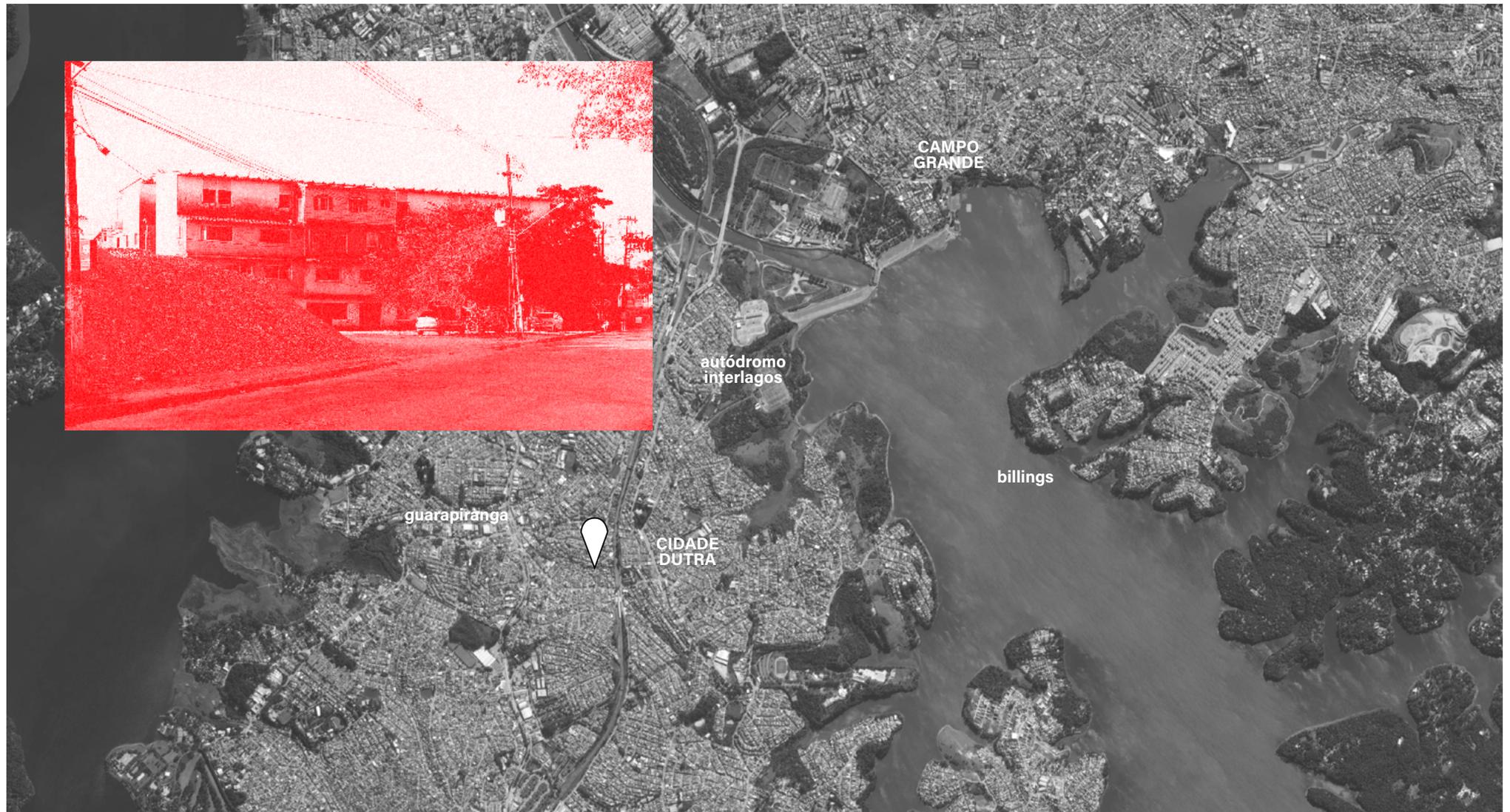


Figura 16 - Fonte: PROCESSO CETESB SANTO AMARO Nº 33/10451/15.



**Figura 17** – Imagens de empreendimento condominial na região de mananciais, a 50 metros das margens da Represa Guarapiranga. Fonte: a partir de imagens do Google Maps e Google Streetview.

## Considerações finais

Embora não prevista na Lei nº 13.465/17, a otimização dos resultados da regularização em casos como direito real de laje e condomínio urbanos simples pode ser obtida com a aplicação de **Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social casada ao processo de Reurb**. Com isso, é possível obter, caso necessário, melhorias habitacionais, complementadas com requisitos de segurança e participação do Corpo de Bombeiros, por exemplo, para empreendimentos de maior porte – se for o caso.

O **Direito Real de Laje** foi anunciado com grandes festejos pela mídia quando da edição da Medida Provisória nº 759/16. Mesmo carecendo de estudo empíricos quanto à sua aplicabilidade no âmbito da Reurb, já se intui que ele será de pouca aplicabilidade e eficácia, justamente por impor acesso independente a lajes/pavimentos.

Com efeito, em inúmeros casos nos quais, em uma primeira e rápida análise, conclua-se pela aplicabilidade do direito real de laje, na realidade, são aplicáveis as disposições do condomínio urbano simples. Esse instituto admite e pressupõe acesso comum das residências à via pública – que são os casos mais comuns existentes nas áreas urbanas adensadas, como as das regiões metropolitanas.

De qualquer modo, tanto no direito real de laje, quanto no condomínio urbano simples, **duas condições devem anteceder sua plena aplicabilidade:**

(i) a **pré-existência de legislação municipal que disponha a respeito da questão**, contendo os elementos técnicos e gráficos, além da responsabilização técnica dos projetos apresentados;

(ii) que o **imóvel objeto de qualquer um dos dois instrumentos esteja inserido em área regularizada previa ou concomitantemente**, dada a impossibilidade de regularização fundiária por meio desses instrumentos sem que se tenha matrícula própria do imóvel em sua integralidade junto ao Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária competente.

Como visto, tanto para o caso do Jardim São Francisco quanto para o presente, frente aos novos dispositivos existentes acerca da Reurb (incluindo edificações), ainda está pendente a necessária compatibilização da legislação urbanística edilícia municipal. Sua ausência é fator de insegurança jurídica e de sujeição à discricionariedade pelo poder público municipal, resultando na



Figura 18 - Matéria veiculada pela Rede Globo,<sup>20</sup>

não aplicação plena das possibilidades dos institutos de Reurb. Nesse sentido, as alternativas instrumentais alcançam outros obstáculos – por exemplo, a regulação dos territórios demarcados como área de proteção aos mananciais.

Se superado esse último óbice, ou quando o assentamento não se encontrar em área de proteção regulatória específica, a opção que resta é a utilização dos instrumentos do Condomínio de Lotes ou de acesso controlado, que lograram regularizar tão somente a base fundiária, relegando-se a regularização de edificações para um momento posterior, quando do recepcionamento municipal dos preceitos do Estatuto da Cidade e da Lei de Reurb. Deve-se acrescentar que mesmo o Condomínio de Lotes exige prévia regulação municipal, conforme determina o Código Civil, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/17 (grifo nosso):

- **Art. 1.358-A.** Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

(...)

**§ 2º** Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, **respeitada a legislação urbanística.**

De todo o exposto, podemos concluir que, embora a Lei nº 13.465/17 informe a não necessidade de existência de legislação municipal para a sua aplicabilidade, alguns instrumentos só poderão ser utilizados se regulados por legislação municipal. A natureza urbanística deles é atinente à regularização edilícia, cuja competência é exclusiva do município. Nesse rol, incluem-se o direito real de laje, o condomínio urbano simples e o condomínio de lotes.

A inexistência de legislações municipais a respeito do tema – e, quando existentes, costumam reproduzir o teor integral da Lei nº 13.465/17 – é provavelmente usada como justificativa para a não utilização desses institutos, mesmo passados cinco anos da edição da lei federal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, (DF): Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 16 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 11 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/leis2001/l10257.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 11 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/2002/L10406compilada.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 8 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial**

**da União**. Brasília (DF), 25 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

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; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001,

e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 8 set. 2017. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 31 dez. 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l6015compilada.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 1º fev. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l9785.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 23 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

CELANI, Gabriela; GODOI, Giovana de; CYPRIANO, Débora; VAZ, Carlos Eduardo V. "A gramática da forma como metodologia de análise e síntese em arquitetura". In: **Conexão – Comunicação e Cultura (UCS)**, Caxias do Sul, v. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/view/222>>. Acesso em: 17 set. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 19 set. 2021.

LOUREIRO, Vicente. "Demetre Anastassakis (1948-2019) – Arquitetura ao alcance de todos". Drops, São Paulo, ano 20, n. 143.01, **Vitruvius**. Disponível em: ago. 2019. <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/drops/20.143/7440>>. Acesso em: 17 set. 2021.

MENDES, Letícia Teixeira. "Uma gramática da forma para análise de habitação de interesse social no Brasil". 9º Seminário Internacional NUTAU: BRICS e a habitação coletiva sustentável, 2012. Disponível em: <<https://www.usp.br/nutau/nutau2012/1dia/20120331133444-UMA%20GRAMATICA%20DA%20FORMA%20PARA%20ANLISE%20DE%20HABITAO%20DE%20INTERESSE%20SOCIAL%20NO%20BRASILO%20CASO%20DO%20CONJUNTO%20HABITACIONAL%20JARDIM%20SO%20FRANCISCO.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. "Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010." In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, vol.18, n.35, pp.75-100, 2016. Dossiê: Políticas públicas e formas de provisão da moradia. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. São Paulo (SP): Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 11.216, de 22 de julho de 2002. Altera a Lei n. 1.172, de 17 de novembro de 1976, que delimita as áreas de proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo (SP), 23 jul. 2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11216-22.07.2002.html>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo (SP), 14 jul. 2009. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Resolução nº 21, de 8 de março de 2017. Disciplina o licenciamento ambiental dos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS e das Habitações de Interesse Social – HIS, vinculadas aos Programas de Recuperação de Interesse Social – PRIS, no âmbito da legislação estadual de Proteção e Recuperação dos Mananciais. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo (SP), 10 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2017/03/resolucao-sma-21-2017/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. Resolução SIMA nº 50, de 12 de agosto de 2020. Estabelece critérios para o procedimento de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, no âmbito dos órgãos e entidades vinculadas à Secretaria de Estado Infraestrutura e Meio Ambiente. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo (SP), 13 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2020/08/resolucao-sima-no-50-2020/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 17.202, de 16 de outubro de 2019. Dispõe sobre a regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras, nos termos da previsão do art. 367 do Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**. São Paulo (SP), 17 out. 2019. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17202-de-16-de-outubro-de-2019>>. Acesso em: 19 set. 2021.

TIERNO, Rosane de Almeida; LUCAS, Renata Paula; SOUZA, Rodrigo Carvalho Lopes de. "O Rincão de Vilheca: Um viés e os intercursos do urbanismo entre rios - da regularização fundiária de interesse social à Reurb-S". In: **Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, Palmas (TO): Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177159-O-RINCAO-DE-VILHECA-UM-VIES-E-OS-INTERCURSOS-DO-URBANISMO-ENTRE-RIOS---DA-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-DE-INTERESSE-S->>. Acesso em: 23 jul. 2021.

<sup>1</sup> Ao final deste texto, estão listadas as legislações mencionadas ao longo de todo o artigo, incluindo links para acessá-las na íntegra.

<sup>2</sup> Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e de Interesse Específico (Reurb-E).

<sup>3</sup> "Habite-se" é um dos termos mais comuns para designar "certificado de uso" ou "alvará de utilização". Trata-se de um documento administrativo do município e, portanto, é concedido pelo poder Executivo.

<sup>4</sup> Retificado pelo DUP nº 15.879/79.

<sup>5</sup> Imagem disponível em: <<https://www.arq-urb.com/projetos-arquitetura/projetos-habitacao/sao-francisco/>> Acesso em 25 Ago 2021.

<sup>6</sup> Aplicada pela primeira vez por Stiny, em 1977, para a caracterização de um conjunto de regras capaz de gerar desenhos de janelas tradicionais chinesas. Ver: CELANI; GODOL; CYPRIANO; VAZ, 2006.

<sup>7</sup> Dada previsão de legislação aplicável ao caso remontar a 1999, com a edição da Lei Federal nº

9.785/99, que promoveu sensíveis alterações na Lei nº 6.015/73 (Lei Nacional de Registros Públicos): Art. 2º - O inciso do art. 167 de Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pelas Leis nºs 6.216, de 30 de junho de 1975, e 9.514, de novembro de 1977, passa a vigorar acrescido do seguinte item: "Art. 167 (...) I - (...) 36) da imissão provisória na posse, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando concedido à União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, para a execução de parcelamento popular, com finalidade urbana, destinado às classes de menor renda."

<sup>8</sup> Lei nº 13.465/17, Art. 11 - "1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios".

<sup>9</sup> Conforme consta no site da Prefeitura de São Paulo, a "Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - CAEHIS, vinculada à Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados, da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMULCAEHIS,

é órgão normativo, consultivo e decisório sobre legislação de zonas especiais de interesse social, empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular. Tem por atribuições implementar propostas e opinar sobre alterações na legislação de que trata este artigo, bem como expedir instruções normativas referentes à sua aplicação; apreciar e decidir sobre os casos omissos e sobre aqueles que lhe são delegados por norma específica; analisar e aprovar os Planos de Urbanização das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; estabelecer exigências complementares para a aprovação de empreendimentos em áreas de mananciais; instruir e decidir outros casos previstos em lei." Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/colegiados/caehis/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>10</sup> Lei nº 13.465/17, Art. 71: "Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."

<sup>11</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 2º: "XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas

por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”

<sup>12</sup> RONCONI, Reginaldo Luiz Nunes. **Habitacões construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS comunitário**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 1995.

<sup>13</sup> Imagem disponível em <<https://32xsp.org.br/2018/03/15/2-000-familias-poderao-ser-desalojadas-de-favela-na-cidade-ademar/>> Acesso em: 28 set. 2021

<sup>14</sup> Pelo art. 12 da Lei nº 13.465/17, a aprovação municipal da Reurb (via emissão de CRF) pode corresponder tanto à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, quanto à aprovação ambiental, se o Município tiver “órgão ambiental capacitado”

<sup>15</sup> Constituição (1988), arts. 24, 2º e 3º, e 30, II.

<sup>16</sup> Constituição (1988), art. 30, I.

<sup>17</sup> Conforme art. 36 da Lei nº 13.465/17:

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.  
1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:  
I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;  
II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;  
III - rede de energia elétrica domiciliar;  
IV - soluções de drenagem, quando necessário; e  
V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

<sup>18</sup> Decreto Federal nº 9.310/18, art. 66: “1º A Reurb do condomínio de lotes independerá da regularização das edificações já existentes, que serão regularizadas de forma coletiva ou individual em expediente próprio, a critério do Poder Público municipal ou distrital.”

<sup>19</sup> Lei nº 13.465/17, art. 61, parágrafo único: “O condomínio urbano simples será regido por esta Lei, aplicando-se, no que couber, o disposto na legislação civil, tal como os arts. 1.331 a 1.358 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).”

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/6380991/>> Acesso em 22 Jul 2021

## Capítulo 3

### Quando a regularização vira parte do problema: limites e dificuldades

**Alexandre Mandl** é graduado e especialista em Direito Constitucional pela Puc-Campinas, mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, membro da RENAP (Rede Nacional de Advogado(a)s Populares) e do IPDMS (Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais), atuando junto às ocupações de moradia da Região Metropolitana de Campinas.

**O caso da Vila Soma, em Sumaré (SP), é emblemático.** Começa com auto-organização, passa por muitos conflitos e se encaminha para uma regularização fundiária, ainda em andamento, permeada por contradições.

Apesar da existência de instrumentos da lei que apoiam assentamentos de interesse social, visando a segurança da posse e a efetivação do direito à moradia, o que temos visto são dispositivos que fazem avançar uma relação privada de produção do espaço urbano. Como forma de garantir a permanência no local ocupado, de acordo com o desejo das famílias e considerando a conjuntura da luta política, social e jurídica, a possibilidade encontrada pela ocupação foi negociar a compra da área com o proprietário e discutir os custos da regularização, tendo em vista as dificuldades alegadas pelo poder público.

Ou seja, verificou-se na prática como a conjuntura impôs uma forma de solução para o conflito possessório que fica entre, de um lado, a garantia do direito à moradia e a luta pela função social da propriedade e, de outro, a mercantilização da terra e a regularização fundiária sob nova forma de cooptação. Em disputa, estão uma política pública de promoção de direitos aos grupos vulneráveis e um nicho de mercado para empresas substituírem o poder público naquele que é seu dever: a aplicação dos instrumentos da política urbana.

Para tanto, é necessário contextualizar – de maneira breve – a luta da Vila Soma, que envolve 2.784 famílias em um território de um milhão de metros quadrados, numa área central do município de Sumaré (região metropolitana de Campinas), no estado de São Paulo. A ocupação passa a se organizar como forte movimento social de moradia e, diante da judicialização dos conflitos possessórios e da alta complexidade da situação, passa a ser um dos casos mais paradigmáticos desde o conflito do Pinheirinho, em São José dos Campos (SP).

**A intransigência da Prefeitura foi enorme;** sua ação, marcada pela truculência e pela ausência de qualquer fundamento legal, a ponto de afirmações como “pobre não pode morar no centro” aparecendo ao longo do caso. Isso impediu qualquer solução consensual e mediação de conflitos, inclusive com vereadores, juízes e promotores que atuavam na cidade. Foram inúmeras manifestações, articulações e decisões judiciais, expondo a dimensão de classe do conflito que se colocava. Após grandes disputas com o poder local e os interesses da especulação imobiliária, acompanhadas da preocupação com o precedente que se abria, a Vila Soma passou a ter uma nova configuração, tornando-se espaço de pertencimento e identidade, com enorme solidariedade e potência tanto na unidade interna entre os moradores, quanto na relação com movimentos sociais e apoiadores, dando visibilidade às contradições que emergiam.

A conquista da suspensão da reintegração de posse no Supremo Tribunal Federal (STF) se dá por meio de atuação brilhante do Núcleo de Habitação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, envolvendo emblemáticas reuniões no Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse (GAORP) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A ela, soma-se o acúmulo da pressão social realizada coletivamente com a articulação da advocacia popular e dos espaços de mídias independentes, ensejando, assim, nova perspectiva de solução pela permanência das famílias na área ocupada e realização da regularização fundiária de interesse social.

Na contramão da conjuntura política de aprofundamento neoliberal, as famílias passam a reivindicar a desapropriação por interesse social com a compensação tributária de um imóvel oriundo de uma massa falida (empresa Soma), a compatibilidade do direito à moradia e a função social da propriedade. Com isso, apontam que a solução do caso passa pela permanência na área ocupada, em detrimento de eventuais propostas de realocação para outra área,

combinada com políticas de habitação realizadas por programas de empreendimentos habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida. Nesse sentido, começa a se discutir a necessidade da adoção de políticas que visassem a regularização fundiária de interesse social, garantindo a segurança da posse e o reconhecimento da autoconstrução das residências, bem como as infraestruturas dos serviços públicos a que as famílias têm direito e que são essenciais para a realização de sua dignidade – por exemplo, saneamento básico, acesso à água, energia elétrica etc.

A crise econômica que perpassa o país e a mudança da agenda política vigente acabam invertendo o movimento de empreendimentos habitacionais – até então, visto como um “boom”.

Verifica-se, a partir daí, que os próprios empresários do mercado imobiliário acabam reorganizando suas ações, reconhecendo a possibilidade da regularização fundiária de interesse social, em especial nos moldes trazidos pela Lei Federal nº 13.465/2017<sup>1</sup>, como uma possibilidade de negócios. Fazem, assim, da regularização mero instrumento de titulação sob a égide do mercado de terras, como ativo financeiro e de ampliação de propriedades regularizadas, ou seja, do mercado imobiliário.

Dessa forma, na Vila Soma, percebe-se claramente a combinação entre o pragmatismo econômico da mercantilização do processo de regularização fundiária de interesse social e a substituição do dever de política urbanística dos governos. Impulsionada por proprietários de terras que estavam descumprindo qualquer função social, a regularização fundiária por interesse social, nos marcos da Lei nº 13.465/2017, passa a ser um grande nicho de mercado para empresas intermediárias, impondo a relação de venda da propriedade para as famílias, chegando-se a um determinado valor do metro quadrado e incluindo as despesas com implementação das infraestruturas.

Portanto, o que se tem é um processo de privatização da obrigação do poder público em garantir direitos sociais, seja o direito à moradia formalmente registrada e titulada, reconhecendo-se legalmente a autoconstrução (dispendida pelas próprias famílias), sejam os direitos sociais decorrentes da garantia da moradia com qualidade mínima, isto é, saneamento básico, acesso à água, energia etc.

**Nesse sentido, a solução da Vila Soma reflete um novo paradigma de desfechos para conflitos possessórios**, buscando consenso entre o desejo das famílias de permanecerem na área ocupada com a residência já construída e o interesse econômico do proprietário em receber por uma terra que não vinha cumprindo qualquer função social. Aqui, diante da conjuntura de desmonte das políticas públicas e inércia dos Poderes Executivos, reduz-se o conflito aos termos de compra e venda com um diferencial: o ônus da responsabilidade pela infraestrutura recai sobre as famílias.

Essa mercantilização da regularização fundiária de interesse social traz novos desafios para os resultados possíveis para ocupações de moradia e os perigos da gentrificação. Em tempos de crise econômica e desemprego, aprofundados pela pandemia da Covid-19, isso se acentua ainda mais. Por um lado, é uma vitória a garantia da permanência das famílias na ocupação – objeto de tanta disputa – e a formação de identidades e pertencimento, em especial por se constatar, ao final, que a solução de uma política pública de moradia e urbanização é dada pela ação organizada das próprias famílias. Por outro lado, o reconhecimento jurídico somente se fez sob a forma contratual da compra e venda, como propriedade individual e como ativo imobiliário – algo bem distante do pressuposto de uma política pública de habitação de interesse social, uso dos instrumentos de regularização fundiária e efetivação da função social da propriedade.

<sup>1</sup>Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>>. Acesso em: 16 set. 2021.

Considerando o desmonte das políticas públicas habitacionais e o histórico desenvolvimento de uma lógica de autoconstrução, bem como a realidade objetiva em que se move a classe trabalhadora na luta pela moradia e por sua dignidade básica, apontar todas as críticas às soluções defendidas pelo grande capital e seu novo “lócus” de nicho de mercado (que faz da regularização fundiária um espaço de valorização) não deve servir como um freio para os movimentos populares. Ao contrário, elas podem servir como um protagonismo do sentido de permanência na área ocupada e a vitória de estar no local que foi palco de tantas batalhas e estigmas.

O desafio, contudo, será outro: o enfrentamento da gentrificação e da especulação imobiliária que o sistema capitalista impõe ao não vincular as políticas públicas habitacionais às demais políticas de emprego, renda e estruturação dos serviços públicos.

Por meio do caso da Vila Soma, percebe-se que tal caminho pode até ser acionado pelos movimentos sociais de moradia, desde que estejam presentes alguns elementos, como mínima organização e condição financeira por parte das famílias (com parcelas mensais até 30% da renda familiar, juros não abusivos e mitigação de condições de perda do imóvel diante de inadimplementos); capacidade de pressão para monitoramento e cobrança do Poder Executivo para garantir a infraestrutura; capacidade de fiscalização e acompanhamento das instituições públicas indutoras das obrigações quanto às garantias de direitos sociais, como Ministério Público e Defensoria Pública; controle constante contra a abusividade da pressão econômica, vinda da dinâmica de compra e venda, sob pena de forte gentrificação, que pode ser (e é) potencializada pela conjuntura atual da realidade brasileira.

## Capítulo 4

### Assessoria em situação de conflito, ou: estamos em guerra!

**Caio Santo Amore** é professor da FAUUSP e arquiteto urbanista da assessoria técnica Peabiru. Atua há mais de 20 anos no campo da moradia popular e, desde 2019, coordena cursos de extensão universitária voltados a profissionais de arquitetura e urbanismo com graduação recente, orientados à formação técnica, política e crítica em assessoria e assistência técnica, em interação com as práticas da Peabiru.

## Introdução

“ **Nós estamos em guerra!** Eu não sei por que você está me olhando com essa cara tão simpática. Nós estamos em guerra. O seu mundo e o meu mundo estão em guerra, nossos mundos estão todos em guerra. A falsificação ideológica que sugere que nós temos paz é para a gente continuar mantendo a coisa funcionando. Não tem paz em lugar nenhum. É guerra em todos os lugares, o tempo todo.”<sup>1</sup>

O líder indígena Ailton Krenak olha para o seu interlocutor atrás da câmera, sorri amarelo e faz essa fala constrangedora no documentário *Guerras do Brasil.doc*. O país do encontro entre as três raças, de convivência pacífica e harmônica, desmorona em pouco mais de meio minuto. Ele não fala das guerras dos colonizadores europeus contra os povos originários que ocorreram há cinco séculos; fala da guerra **“em todos os lugares, o tempo todo”**, da guerra do presente, portanto. Se a percepção de extermínio e opressão ininterruptos das classes dominantes, dos ricos e poderosos, sobre indígenas é nítida para qualquer pessoa com alguma capacidade crítica, se é fácil estender essa percepção para a população negra escravizada no país que mais recebeu pessoas comercializadas como mercadorias no mundo até o final do século XIX, a ilusão persistente da convivência harmônica pode embaçar a guerra literal que estrutura as nossas cidades contemporâneas.

O geógrafo David Harvey<sup>2</sup> já demonstrou que o conflito em torno do ambiente construído é o conflito entre trabalho e capital, pois a produção para o uso e a produção para o lucro são frequentemente conflitantes. A terra, como um atributo natural que é finito, escasso e único, tem caráter monopolístico e vai estruturar essas disputas.

Ao mesmo tempo, para a quase totalidade das ciências humanas – e para o campo da arquitetura e do urbanismo, em especial –, o conflito ganha um caráter positivo. Interesses conflitantes no uso e na ocupação do espaço urbano engendrariam um campo de diálogo e concertação, organizariam seres humanos para partilhar esses espaços, de modo que “abraçar o conflito” se torna o procedimento para reinventar a convivência harmônica na escala do corpo, para produzir espaços de que “todos” possam fruir e usufruir.

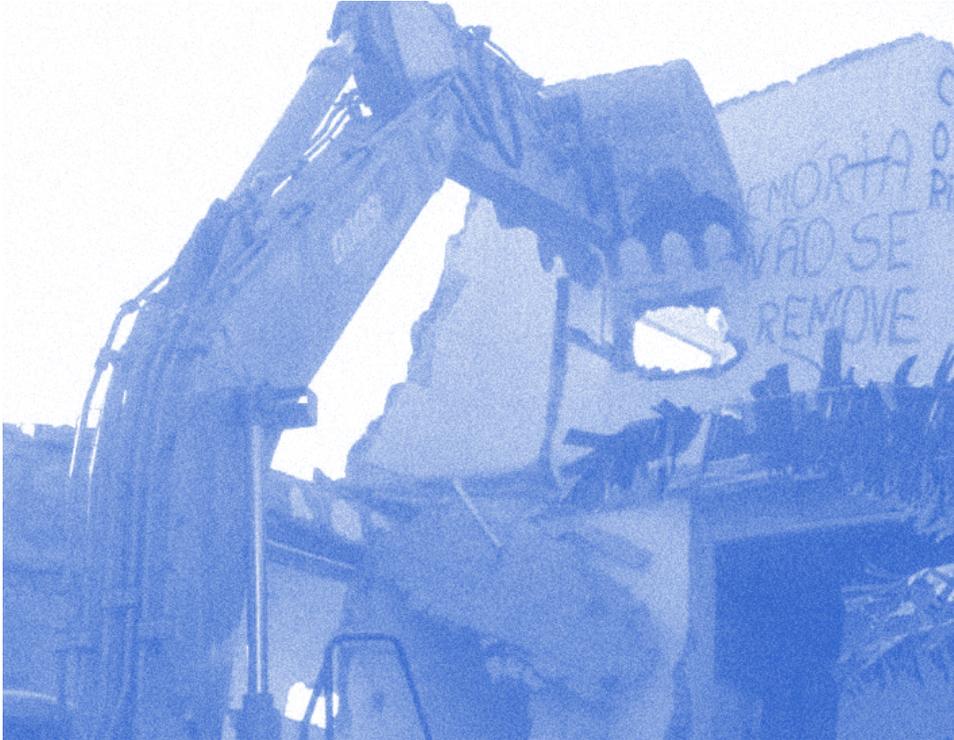
Esse conflito, que existe para ser superado, não dá conta da gravidade da tragédia urbana brasileira. Os níveis de segregação urbana das nossas cidades e a ação deliberada do Estado, por meio do planejamento, para manter e aprofundar essa segregação apagam a guerra – contra indígenas, negros e pobres – o tempo todo, em todos os lugares.

Este texto pretende lançar algumas pistas sobre procedimentos e tecnologias de extinção de territórios que ocorrem em contextos urbanos diversos. Também pretende indicar ações muito pontuais de resistência, lutas por permanência e por melhorias urbanas em um momento em que as políticas públicas sequer se obrigam a mascarar os objetivos de atender ao bem comum, e, enfim, sugerir um esquema – reducionista, como todo esquema – para interpretar como moradores de territórios populares encontram saídas de sobrevivência, negociação e adiamento da extinção como um caminho “natural.”

## Tecnologias de remoção e extinção de territórios populares



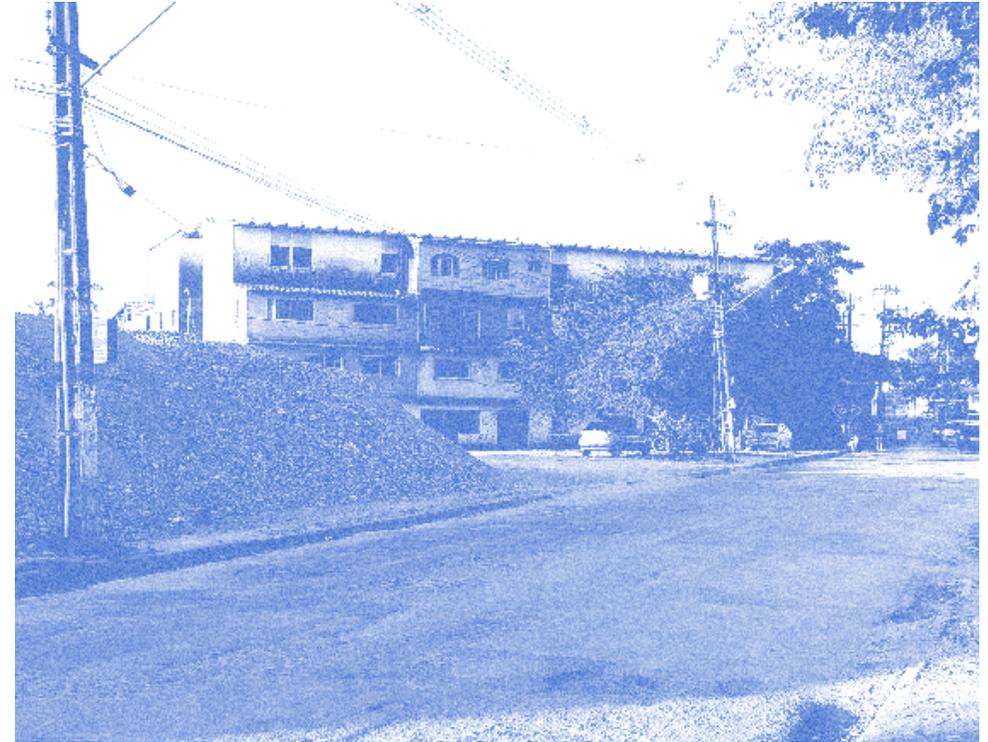
Comunidade do Banhado, São José dos Campos (SP). Fonte: acervo Peabiru.



Vila Autódromo, Rio de Janeiro (RJ). Fonte: Site Museu das Remoções.<sup>3</sup>



Vila Nazaré, Porto Alegre (RS). Fonte: Bruno Mello (CPLAB/UFRGS).



Conjunto Muribeca, Jaboatão dos Guararapes (PE). Fontes: à esquerda, Jonatha Lima (Coque Vídeo); à direita, foto de autoria própria, em fevereiro de 2020, mostrando o último prédio que foi demolido.

As imagens acima retratam remoções de moradias em territórios populares em diferentes contextos. Na comunidade do Banhado, região central do município de São José dos Campos (SP), a motivação já foi a construção de uma via expressa; depois, mudou para a proposta de implantação de um parque nessa grande área, que é várzea do Rio Paraíba. Na Vila Autódromo, zona oeste do Rio de Janeiro (RJ), a remoção ocorreu no contexto da construção do Parque Olímpico para o megaevento esportivo de 2016.

Em Porto Alegre (RS), a Vila Nazaré está na frente de obras para ampliação da pista do aeroporto Salgado Filho, recentemente privatizado e entregue à empresa alemã FRAPORT. Em Jaboatão dos Guararapes, região metropolitana de Recife (PE), o Conjunto Habitacional Muribeca, composto por mais de duas mil unidades e construído nos anos 1980, foi todo demolido sob a justificativa de que os edifícios construídos com a tecnologia de alvenaria estrutural apresentavam trincas decorrentes de recalques na fundação e de que o conjunto, onde nunca tinham ocorrido inundações, estava em cota inadequada para a vazão dos rios que circundam o bairro.

Cada um desses casos poderia ser analisado em detalhes, assim como a necessidade de remoções parciais, com atendimento habitacional adequado e definitivo, poderia ser discutida com os moradores. Entretanto, interessa aqui observar um padrão para as remoções, independentemente dos interesses envolvidos, das justificativas apresentadas, e dos locais de ocorrência: seja em uma cidade média próspera, considerada um centro industrial tecnológico, com população de cerca de 700 mil habitantes (como é o caso de São José dos Campos); seja em um município de uma tradicional metrópole nordestina, localizada entre o porto de Suape e o aeroporto Gilberto Freyre (como ocorre em Jaboatão dos Guararapes); seja em capitais de estado no Sul e no Sudeste (Porto Alegre e Rio de Janeiro).

Não é improvável que exista um, ou mais de um, manual de remoção e extinção de assentamentos populares escrito e ilustrado. Mas, mesmo que esses procedimentos não estejam registrados, é certo que são transmitidos, pela tradição oral do serviço público e de empresas privadas prestadoras de serviço, de geração em geração.

Nesse manual imaginário, o objetivo geral é tornar a vida nesses assentamentos insuportável. E para isso há ações nos seguintes eixos:

- 1) (des)informação,
- 2) negociação/convencimento,
- 3) (des)mobilização social e comunitária,
- 4) obras/execução.

O protocolo indica que se mantenham as operações em sigilo, especialmente as garantias legais e de respeito aos direitos de moradores afetados por projetos de desenvolvimento, embora elas estejam presentes em tratados internacionais, em recomendações de agências de financiamento e em legislações nacionais. Não são apresentadas alternativas à remoção ou condições compatíveis com a vida das pessoas que serão removidas<sup>4</sup>.

A negociação deve ocorrer de forma individual, família por família, num esforço de convencimento para o qual podem ser utilizados vários meios, inclusive a oferta de vantagens financeiras. Desse modo, vai crescendo a sensação de que aquelas famílias que não negociarem logo vão perder, não vão conseguir vender a sua saída voluntária por um preço que permita reconstruir a vida em outra localidade. As lideranças locais ou qualquer oposição ao “projeto de desenvolvimento”, sempre apresentado como “bom para todos”, devem ser rapidamente desmobilizadas. Nesses casos, podem-se oferecer vantagens maiores a elas ou puni-las de maneira exemplar.

Quando a casa da liderança é demolida, a ideia de que **“nem ela resistiu”** se espalha junto às demais famílias da comunidade. Em relação às obras, tão logo as negociações individuais sejam bem-sucedidas para os responsáveis pelo projeto, a casa deve ser demolida. O entulho (que, em Pernambuco, é cruelmente conhecido como metralha) não pode ser retirado. Com isso, evitam-se novas ocupações ao mesmo tempo em que se mantém o aspecto caótico no bairro, interrompendo caminhos e passagens, dividindo porções do território de modo a isolar as casas de escolas e outros equipamentos públicos, de comércios e serviços, de casas de amigos e parentes. Se essas negociações e demolições puderem ocorrer de forma intercalada, com entulhos acumulados em diferentes partes do assentamento, melhor: o caos se mistura à sensação de avanço nas negociações para os responsáveis pelo projeto. As demolições, com frequência, descobrem “ninhos” de ratos, baratas e outros animais que se alojam em buracos do solo ou em construções. Eles afloram, circulam pelas ruas, entram nas casas que ainda estão ocupadas, transmitem mais doenças, assustam os moradores e contribuem para o objetivo geral de tornar a vida insuportável.

Desse modo, Estado e mercado assumem táticas de guerra, com motivos diversos e passíveis de mudança ao longo do tempo, e atuam em conluio para desterrar as famílias mais pobres – sempre, sempre, sempre – a despeito de irracionalidades econômicas (porque esses projetos raramente beneficiam a população local), sociais (porque esses projetos desagregam redes de solidariedade e impactam outros territórios que vão ser ocupados) ou ambientais (porque o argumento de preservação é utilizado contra os mais pobres e porque a demolição implica em geração de volumes imensos de resíduos que vão contribuir para saturação de aterros).

Nas lutas para se contrapor a esse processo de extinção, que não são apenas de corpos de indivíduos, mas de corpos coletivos, de seus territórios e modos de vida, pessoas que vivem nessas

comunidades se mobilizam para resistir, reagir. Há algumas (re)ações pontuais, dispersas, incompletas, que visam disputar direitos – à moradia, à cidade, ao saneamento, à informação, à participação nas decisões públicas que impactam suas próprias vidas – em nome da permanência, da consolidação dos assentamentos por meio da urbanização, da regularização e segurança na posse, de melhorias nas habitações.

## Assessorias em situação de conflito

Os dois casos apresentados a seguir podem ser enquadrados como assessoria técnica em situações de conflito, muito embora ocorram em contextos bastante diferentes. A assessoria técnica Peabiru vem atuando em ambos, em parceria e diálogo com as associações que representam os moradores. A ocupação Anchieta-Grajaú é um assentamento que recém-completou oito anos, tem cerca de 18 hectares e pouco mais de mil domicílios, a maior parte construída em madeira e materiais “não permanentes”, onde vivem quase 3 mil pessoas. Neste caso, trata-se de uma tipologia de conflito que é reconhecida publicamente e pela literatura acadêmica como conflito fundiário, visto que ele ocorre em função de uma ação de reintegração de posse movida pelos proprietários contra os moradores.

O Jardim Helian, por sua vez, tem quase 40 anos de existência e é um misto de diversos elementos: loteamento com parcelamento do solo regular, ruas e lotes bem definidos; ocupação irregular de áreas públicas e espaços livres reservados; e uma ocupação “espontânea” de uma porção de terra “sem dono”, que foi sendo cedida ou vendida por antigos moradores e paulatinamente adensada. Há uma série de informalidades, irregularidades ou ilegalismos<sup>5</sup> que se sobrepõem, ainda que não haja ameaça direta de desocupação.



Foto aérea da ocupação Anchieta-Grajaú em 2021. Fonte: Google Earth, com intervenções do autor.

A aproximação a esses dois casos como experiências de assessoria técnica em conflito deve-se ao fato de que, em ambos, há tentativas de diálogo com algumas políticas públicas de urbanização e regularização, mas não há qualquer forma de vinculação com essas políticas. Ou seja, não há contratos de urbanização ou regularização que reservem percentuais para desenvolvimento de planos ou projetos, acompanhamento das organizações populares e apoio à mobilização dos moradores, ou acompanhamento e proposições jurídicas para titulação e segurança na posse. **O que os une é que a iniciativa de se elaborar um plano de caráter reivindicatório partiu das organizações populares com o apoio da equipe de assessoria.** Portanto, interessa observar o modo como o Estado se coloca de costas, mesmo em situações tão distintas em termos de consolidação.

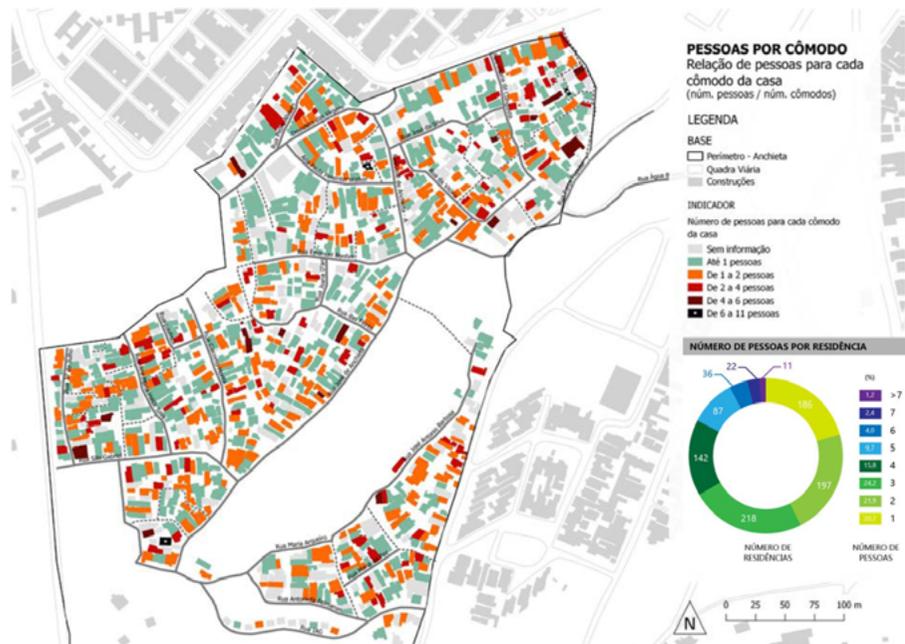
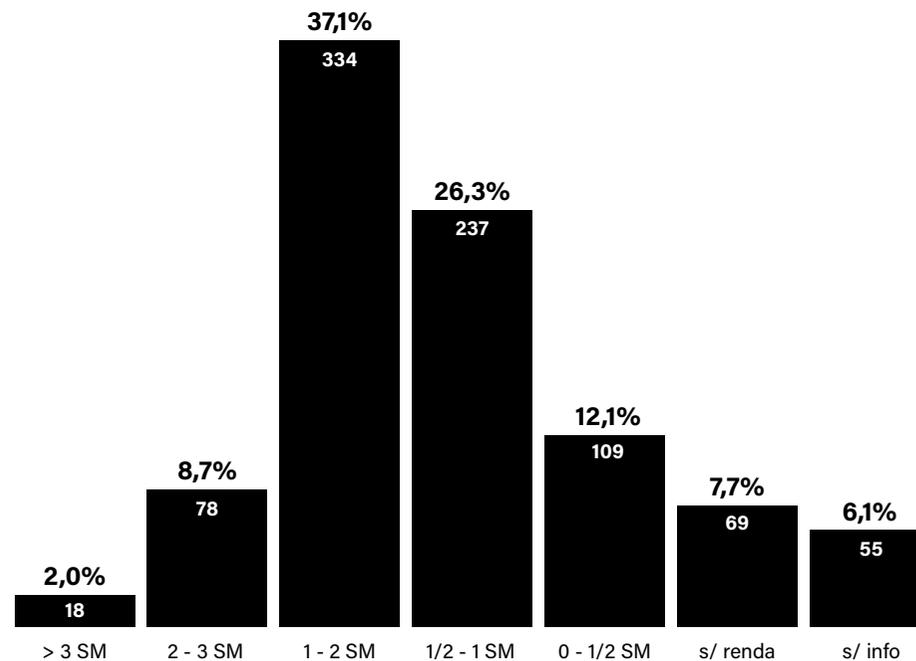
No caso Anchieta, o trabalho desenvolvido pela Peabiru vem sendo parcialmente financiado por uma parceria com a Universidade de Michigan, com quem a associação de moradores já mantinha relação. No Helian, o trabalho foi viabilizado por meio de um projeto enviado pela Peabiru para um edital de parceria de fomento em ATHIS no ano de 2020 e aprovado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP).

A ocupação Anchieta-Grajaú demandou levantamentos socioeconômicos censitários que demonstraram baixa capacidade de endividamento das famílias e demoveram os proprietários de uma ideia vaga e preliminar de que seria possível vender a terra para os ocupantes e assim caminhar no sentido da regularização fundiária. As condições urbanas e habitacionais desse assentamento na área de proteção de mananciais na zona sul de São Paulo indicaram que não era possível avançar na titulação sem um plano de urbanização e de melhorias das casas, dimensões que se tornaram indissociáveis, primeiro, na conscientização das lideranças da associação e, depois, no processo de mediação do conflito

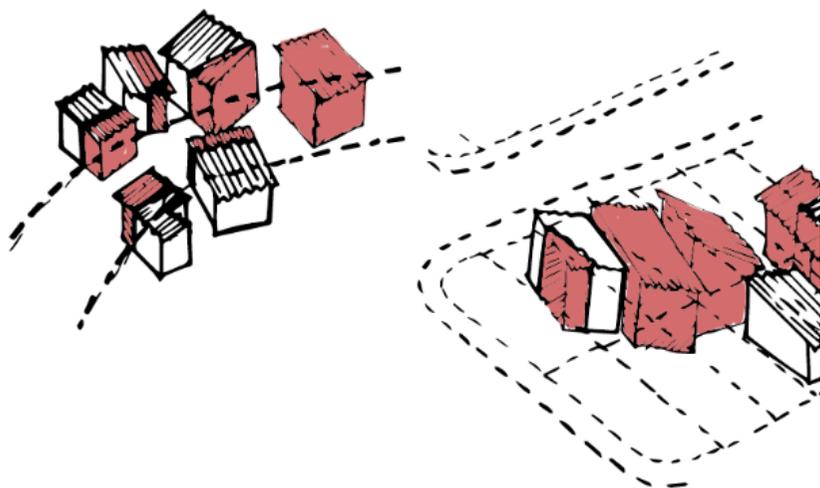


Condições gerais das casas do assentamento no final de 2019. Fonte: acervo Peabiru.

**renda familiar total**



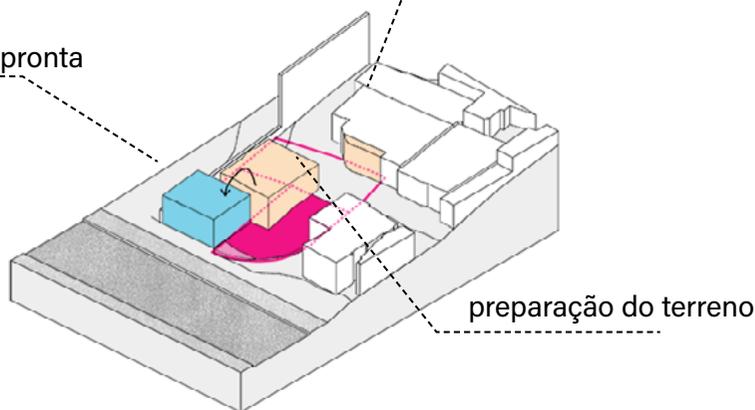
Levantamentos socioeconômicos georreferenciados. Fonte: Relatório Socioeconômico da ocupação Anchieta, acervo Peabiru.



**construção em etapas**

demolição de construções dentro do lote

mudança da família para casa pronta



preparação do terreno

fundiário com os proprietários.

O diálogo com o departamento de regularização fundiária da Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo revelou a desconexão entre essas políticas e as ações de urbanização, ainda mais graves em situações como a desse assentamento, que não tem rede de água ou de esgoto e que demanda deslocamentos de casas para abrir espaços para substituição de becos e vielas existentes por algumas vias novas e para alargamento das vias existentes a fim de melhorar a circulação de veículos e pessoas e garantir a implantação de redes de infraestrutura.

Por serem ações que não estão lastreadas em políticas ou programas públicos, as iniciativas de deslocamento – remoção de casas que impedem a abertura de ruas ou dificultam a configuração de lotes onde seja possível individualizar a titulação – ficam completamente dependentes das condições individuais de cada família. Ao longo do processo, as famílias vão sendo informadas e convencidas da importância de efetuar por conta própria essas mudanças para que a coletividade possa abrir o espaço para uma futura urbanização.



Foto aérea do Jardim Helian. Fonte: Aerofoto com VANT (Grupo Pitá), com intervenções, acervo Peabiru.



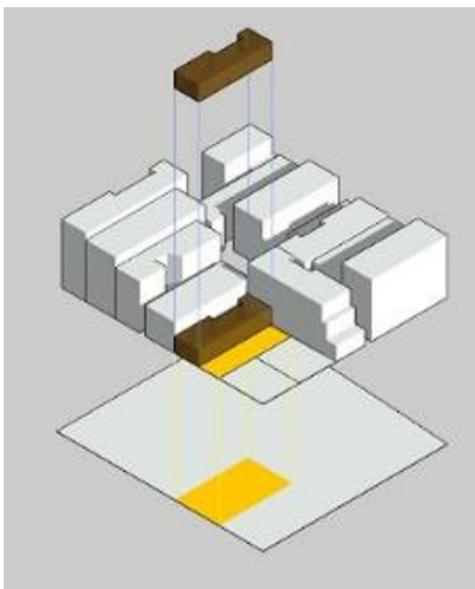
Vista aérea das casas que ocupam as áreas públicas do loteamento original. Fonte: Aerofoto com VANT (Augusto Oyama).



Vista e aspecto do córrego à jusante, próximo ao ponto de estrangulamento.  
Fonte: acervo Peabiru.

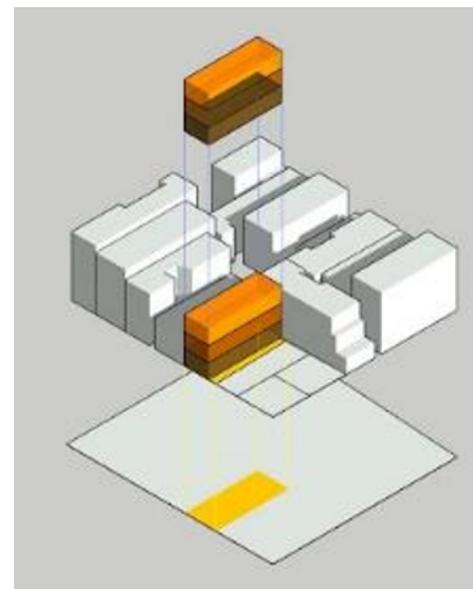


Estratégias de regularização/titulação a partir das possibilidades de individualização dos lotes. Fonte: Plano Popular de Regularização do Jardim Helian, acervo Peabiru.



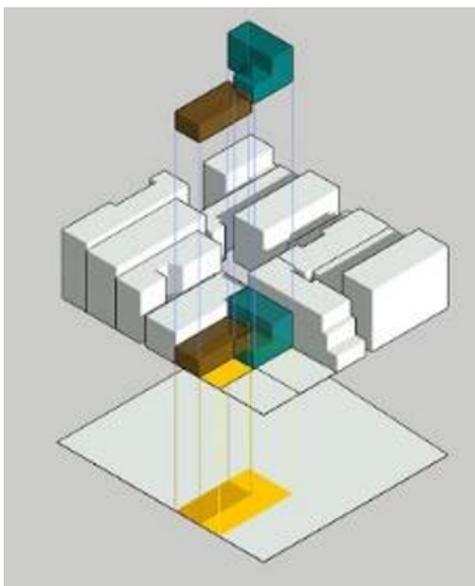
**lotes individuais**

lotes com apenas uma ou várias casas, sendo todas de um mesmo proprietário, e com acesso individual à via pública



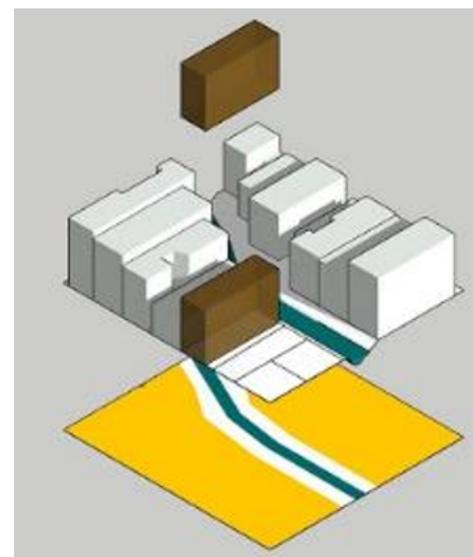
**lotes coletivos**

lotes que possuem mais de uma casa e mais de um proprietário, em que o sistema viário é acessado a partir de corredor, viela, escadaria ou outro tipo de via particular de uso coletivo



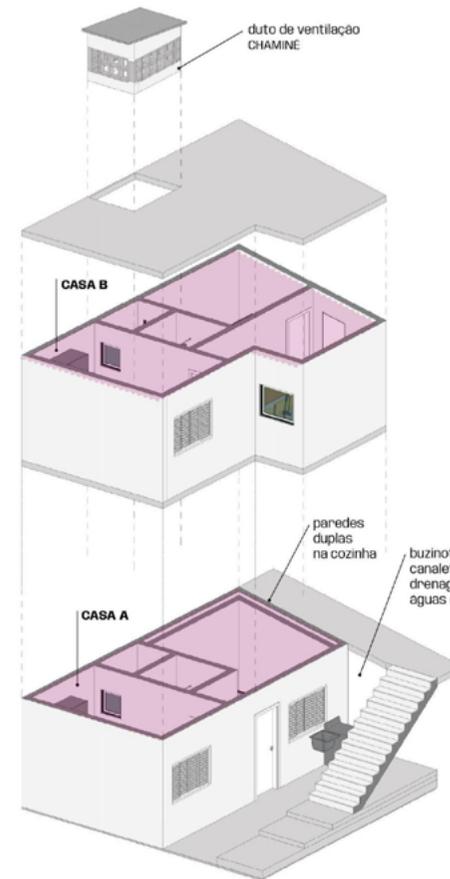
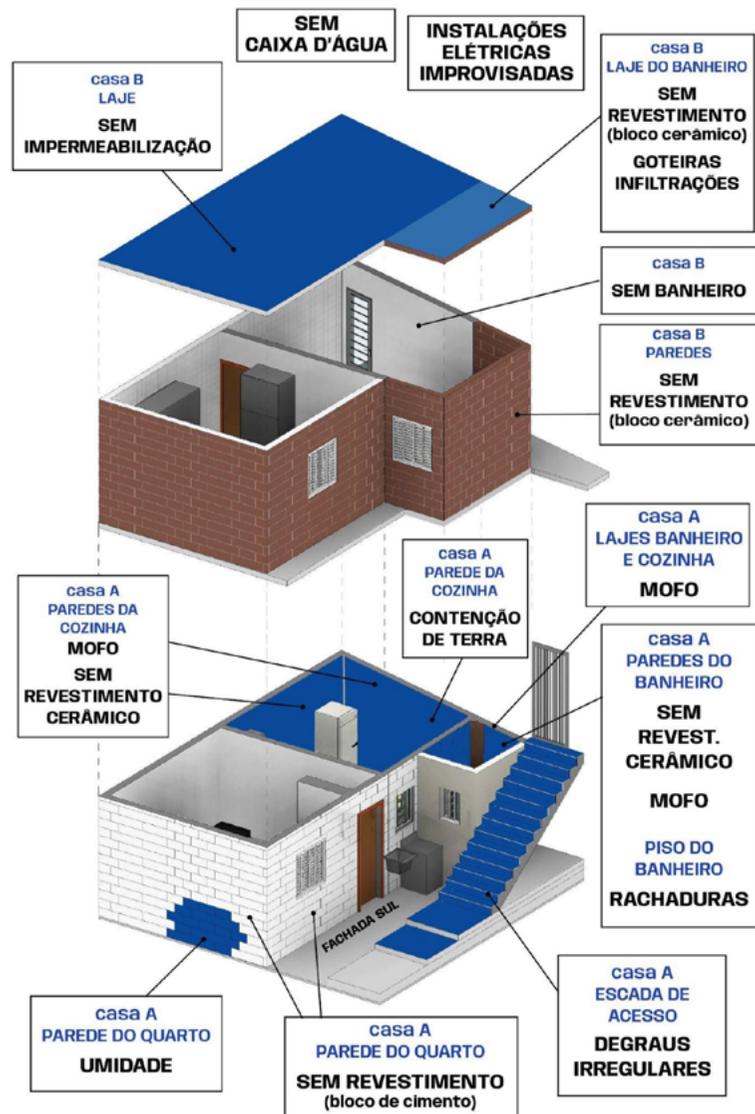
**lotes individualizáveis**

lotes com mais de uma casa e mais de um proprietário onde o parcelamento pode garantir a todos os domicílios um acesso individual à via pública

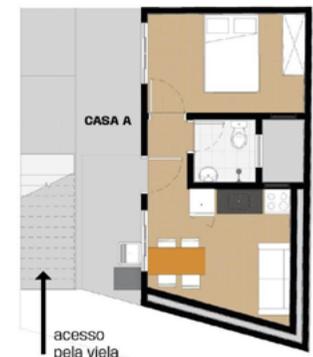


**lotes dominiais**

lotes de posse coletiva, em contato direto com o córrego, onde o processo de individualização dependerá da realização de obras de infraestrutura.



PAV. SUPERIOR



PAV. INFERIOR

Levantamentos e proposição de intervenção em melhorias habitacionais em uma das moradias. Fonte: Plano Popular de Regularização do Jardim Helian, acervo Peabiru.

O **Jardim Helian** foi objeto de um plano de regularização fundiária, que incluía avaliação das condições e propostas para infraestrutura e para melhorias habitacionais. Uma vez mais, os caminhos para titulação não poderiam ser pensados independentemente da urbanização e das casas **“da porta para dentro”**. O loteamento consolidado tem arruamento regular, com guias, sarjetas e pavimentação, galerias de águas pluviais nos pontos baixos e rede coletora de esgoto. Na área de ocupação **“espontânea”** e nas áreas públicas, contudo, a densidade construtiva faz as redes ocorrerem sob vielas e sob as próprias casas.

As construções estão às margens do córrego ao longo de todo o seu percurso pelo assentamento, sendo que as casas o atravessam em alguns trechos. Os esgotos coletados por rede oficial são lançados bem nesse córrego, que, à jusante, tem um ponto de estrangulamento que provoca inundações recorrentes nos períodos mais chuvosos. O visitante desavisado que circula pelas vias principais pavimentadas verá casas de múltiplos andares, várias delas com bom acabamento. Não há barracos de madeira, nem mesmo nas construções que margeiam ou atravessam o córrego.

Mas, nos miolos de quadra, acessados por estreitas escadas e vielas, encontram-se algumas edificações com muitas patologias, em condições precárias em função de infiltrações e/ou ventilação e insolação insuficientes, e cujas dimensões não abrigam as múltiplas famílias em coabitação e a quantidade de moradores.

O plano de regularização propõe que a rede de esgoto seja separada do córrego e que haja dispositivos de retenção das águas pluviais para controle da vazão. Também percebe que determinadas melhorias das habitações mais críticas não se resolvem apenas da porta para dentro, pois implicam desadensamento e reconhecimento de que há famílias que demandam suporte de outras políticas públicas, mesmo que para receber as reformas de suas casas integralmente subsidiadas.

Diante disso tudo, revelam-se as já mencionadas indissociabilidades para uma intervenção compreensiva. Ainda que sob a diretriz da mínima remoção, completar a infraestrutura e intervir nas casas também significaria produzir novas habitações em terrenos vazios no entorno: urbanização, regularização, melhorias e provisão habitacional devem ser políticas coordenadas, até em um loteamento implantado há mais de 40 anos, que vem se consolidando desde então.

## A política urbana do conflito

Esses dois assentamentos, em condições urbanas e habitacionais diversas, demonstram de diferentes maneiras os limites das políticas públicas. A precariedade aparente do primeiro contrasta com a também aparente consolidação do segundo. Em ambos, contudo, é possível perceber um Estado que está de costas: ou porque o volume de recursos para urbanizar em uma situação de conflito fundiário entre privados é vultoso, ou porque o território já tem “quase” tudo e não figuraria em nenhuma lista de áreas de intervenção prioritária.

Assim, os moradores de assentamentos nessas condições se veem desconectados das possibilidades de “atendimento” pelo simples fato de existirem, coabitarem esse município. Proprietários de terra ou o Estado, que vai institucionalizar suas violências por meio de decisões judiciais, deixam moradores à própria sorte, submetendo-os a se organizarem – em momento histórico nada favorável, num mundo que valoriza o individualismo e o empresariamento de si – e a buscarem apoios eventuais junto a movimentos populares de articulação mais abrangente (que têm mais força para dialogar com as instituições), a indivíduos ou grupos de assessoria jurídica ou técnica autônoma e, inclusive, a instituições públicas – caso das defensorias ou de universidades, com professores ou docentes envolvidos em projetos de pesquisa ou extensão.



Esquema de assessoria técnica em situação de conflito.  
Fonte: Elaboração própria.

Esses apoios, dispersos e eventuais por dependerem fundamentalmente da capacidade dos moradores daquele assentamento de se organizarem e articularem, podem retardar remoções, dar fôlego para consolidação lenta e gradual das casas e do bairro. Ações pontuais de concessionárias públicas de água, esgoto, eletrificação ou iluminação pública, ou do próprio poder público, chegam como um presente, um favor, uma bênção: **um campo fértil para o conhecido clientelismo e para uma espécie de desconsciência do direito a condições adequadas de vida.**

Para ganhar tempo e ganhar fôlego, para impedir que os golpes mais duros o levem a nocaute, um lutador de boxe que enfrenta adversário muito mais forte utiliza a técnica do clinche: aproxima-se do adversário e se agarra a ele, busca a luta corpo a corpo, espera que o árbitro faça uma separação até que o gongo encerre o round. Na luta de uma vida, na luta para sobreviver, moradores de assentamentos populares – em risco direto de remoção ou não – parecem valer-se do clinche o tempo todo<sup>6</sup>.

Quando se comemora o 20º aniversário do Estatuto da Cidade e o 12º do maior programa de produção de habitação em massa que já se viu, é lamentável perceber como os “instrumentos da política urbana” e as próprias ações concretas mostraram seu avesso, revelaram que podem ser usados contra os interesses da maioria da população. Integram, assim, um sistema que parece organizado para oprimir os mais pobres e os mais vulneráveis, tratando-os como verdadeiros prisioneiros de guerra, submetendo-os a lógicas de pura sobrevivência. As políticas públicas que se apresentavam como possibilidades de integração em um arremedo de Estado de Bem-estar social revelaram seus limites, suas focalizações que produzem demandas desconectadas da vida real das pessoas<sup>7</sup>. **As ações de assessoria técnica em situações de conflito demonstram que não cabe mais, apenas, disputar a política pública institucional, mas refundar as próprias instituições.**

<sup>1</sup> KRENAK, Ailton. "As guerras de conquista". In: BOLONGNESI, Luis. **Guerras do Brasil.doc**. 2019. Série documental, 26 minutos. Episódio 1 – 14'15" a 14'52". Mais informações em: <<http://www.buritifilmes.com.br/filmes.php?cat=filme&mostra-filme=27>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>2</sup> HARVEY, David. "Trabalho, capital e conflito de classes em torno do ambiente construído". In: **Espaço e Debates**, v. 6, p. 7-14, 1982.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://museudasremocoes.com/fotografias/>>. Acesso em: 18 set. 2021.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, a cartilha Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções, de ROLNIK, Raquel; MARTINS, Paula Lígia Martins; HIRATA, Márcia Saeko; REIS, Joyce. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2010-ONUProjetosqueEnvolvem-Despejos-e-Remocoes.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>5</sup> TELLES, Vera. "Illegalismos urbanos e a cidade". In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 84, pp. 153-173, jul. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000200009>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>6</sup> A metáfora do clinche tem sido discutida na pesquisa de mestrado de Luís Meyer sobre conflitos fundiários em São Paulo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo FAUUSP.

<sup>7</sup> RIZEK, Cibele. "Práticas Culturais e Ações Sociais: novas formas de gestão da pobreza". In: **Observatório Cidadania, Cultura e Cidade**, 2014. Disponível em: <<http://www.observatorioculturaecidade.ufscar.br/troca-de-saberes/referencias/documentos/praticas-culturais-e-acoes-sociais-novas-formas-de-gestao-da-pobreza/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

## Capítulo 5

### Athis e melhorias habitacionais: uma janela para a moradia adequada

**Cláudia Bastos** é arquiteta e urbanista graduada pela FAU-Mackenzie (2003) e mestra pela FAU USP (2017). É funcionária pública da Prefeitura do Município de Diadema desde 2006, onde atua em projetos de urbanização de favelas, provisão e melhorias habitacionais. É especialista em projetos e execução de obras de melhorias habitacionais em moradias autoconstruídas.

\*\*\*

*Dona Maria nos acompanhou em uma visita de rotina na obra de melhorias de sua casa. Ela estava morando provisoriamente de aluguel enquanto os serviços eram realizados, mas visitava o local todos os dias e observava os avanços com entusiasmo.*

*A cobertura nova havia sido colocada, um corredor foi aberto na lateral do lote e o quarto agora tinha janela para o exterior. O banheiro estava revestido e o espelho improvisado que cobria o vão da janela tinha sido substituído por uma esquadria. O muro lateral foi reforçado e não apresentava mais risco de cair. A obra estava quase pronta.*

*Emocionada com as novas condições de sua moradia, ela nos agradeceu – arquiteta e engenheiro que acompanhavam o projeto. Agradeceu também à secretária de Habitação e ao prefeito do município.*

*Retribuí, satisfeita, aos gestos de dona Maria, mas esclareci que os agradecimentos não eram necessários, pois estávamos somente atendendo a seu direito à assistência técnica e à moradia adequada.*

*Percebi que ela ficou constrangida. Parecia mais fácil entender as Melhorias Habitacionais como um presente do gestor do que como um direito.*

*De fato, num cenário de cidades autoproduzidas em que, historicamente, a população de baixa renda foi provedora de sua moradia e as intervenções do Estado sempre aconteceram da porta para fora, o suporte público para a melhoria das condições da unidade habitacional parece algo excepcional e difícil de ser compreendido como direito.*

*Sancionada em 2008, a Lei de Assistência Técnica<sup>1</sup> assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social, envolvendo edificação, reforma, ampliação e regularização fundiária da moradia. Porém, apenas agora, passados mais de dez anos, começamos a ver esse direito se concretizando, ainda que timidamente.*

*Voltei à casa de dona Maria meses depois da obra concluída. Ela fazia planos de ampliação e esperava contar com nosso apoio para o projeto de reforma. Também sugeriu que o programa de melhorias se estendesse aos bairros vizinhos. Pensei, nesse momento, que, mesmo sem querer, ela começava a compreender o direito à moradia adequada.*

## Moradia, precariedade e saúde

**Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021), um terço dos domicílios urbanos brasileiros – 24.893.961 domicílios – é inadequado, o que envolve deficiências fundiárias, de infraestrutura e da edificação.** Nesse universo, a inadequação edilícia atinge uma parcela significativa das moradias – 11.246.366 domicílios –, superando o Déficit Habitacional – 5.876.699 domicílios – e mostrando que nossa necessidade de qualificar moradias é maior do que a de construir novas unidades.

**É preciso destacar, também, o papel da autoconstrução em nosso estoque habitacional:** dados indicam que cerca de **70% da produção residencial urbana brasileira é autoconstruída** (MORADO, D.M., 2016). Essa foi a alternativa possível para a maior parte da população do país, diante de uma lógica capitalista periférica de industrialização e urbanização com baixos salários, associada à ausência de políticas públicas na área de habitação. Apesar dos

esforços investidos pela população na autoprodução da moradia, a baixa qualidade dos materiais e a execução por mão-de-obra não qualificada, bem como a ausência de assistência técnica no projeto e acompanhamento da obra, resultaram em unidades habitacionais com fragilidades diversas.

Com a pandemia da Covid-19, a moradia tornou-se ponto central nas medidas de controle à doença. Como afirmou Maimunah Mohd Sharif, diretora executiva do ONU-Habitat, durante a abertura da aula magna “Habitação para Todas e Todos” no Circuito Urbano 2020: **“A habitação é agora amplamente reconhecida como uma das principais defesas contra a Covid-19, com residentes em todo o mundo sendo instruídos a ficarem em casa e lavarem suas mãos.”**

A taxa de letalidade da Covid-19 tem se mostrado mais alta em bairros que concentram maior número de favelas (FIOCRUZ, 2020). Embora não seja possível relacionar as taxas letalidade exclusivamente às condições de moradia, uma vez que podem estar ligadas a circunstâncias de deslocamento e acesso ao atendimento médico, é evidente que moradias adequadas poderiam contribuir para diminuir as possibilidades de contágio da doença. Afinal, como é possível fazer isolamento e seguir as recomendações básicas de higiene em moradias superadensadas, sem ventilação e/ou sem banheiro?

Os problemas evidenciados pela pandemia são apenas algumas das precariedades observadas nas moradias dos assentamentos informais com influência direta na saúde da população. Podemos destacar situações de adensamento excessivo, salubridade e segurança como potenciais causas de doenças respiratórias e acidentes domésticos.

Para exemplificar as condições de adensamento excessivo e suas consequências, vamos utilizar como referência as favelas. Dados apontam uma densidade populacional e construtiva muito maior nesses assentamentos do que no restante da cidade. Na Região Metropolitana de São Paulo, a densidade demográfica nas favelas é de 244,8 hab/há. As favelas do Município de S. Paulo chegam a 297,4 hab/ha, enquanto a densidade da capital, como todo, não alcança 80 hab/ha (PASTERNAK e D’OTAVIANO, 2016). Favelas com localização central, como Paraisópolis e Heliópolis, em São Paulo, e Rocinha, no Rio de Janeiro, chegam a atingir 1.000 hab/ha.

Como resultado, temos assentamentos formados por lotes e viários reduzidos. Diante de um contexto de elevado custo do solo urbano, a necessidade de espaço leva ao aproveitamento total dos lotes, sem adoção de recuos, e à verticalização, o que resulta em problemas de ventilação e insolação. Além de facilitar a proliferação de doenças pelo ar, situações de adensamento domiciliar excessivo são possíveis geradoras de acidentes (quedas e incêndios), uma vez que as atividades domésticas são realizadas em espaços diminutos.

De todas as precariedades que envolvem as moradias dos assentamentos informais, talvez a mais incidente seja a ventilação inadequada. Dados levantados em três favelas no município de Diadema (SP) indicam mais de 60% das moradias estudadas com cômodos sem aberturas para o exterior (COELHO, C.B., 2017). Somada a outras condições relacionadas à salubridade das habitações, como insolação insuficiente, presença de infiltrações e ausência de revestimentos, podem ser responsáveis pela grande incidência de doenças respiratórias em nossas cidades, que correspondem à segunda principal causa de internações e à terceira de óbitos no país.

Temos, por fim, problemas de insegurança relacionados às moradias. Parte das unidades dos assentamentos informais, principalmente em função da ausência de assistência técnica durante a construção, apresenta deficiências relacionadas à

ausência ou ao dimensionamento inadequado de peças estruturais. Além do risco de colapso estrutural, a presença de escadas inadequadas e a ausência de elementos de proteção, como guarda-corpos, são responsáveis por acidentes e quedas, enquanto instalações elétricas improvisadas e armazenamento impróprio de gás podem gerar incêndios.

Considerando a dimensão do quadro de precariedades habitacionais das moradias brasileiras e a impossibilidade de prover novas unidades para um terço da população, as intervenções de Melhorias Habitacionais, associadas às iniciativas de urbanização e regularização fundiária, têm se apresentado como alternativa às políticas hegemônicas de construção de novas unidades. Além de respeitar os investimentos realizados pelos moradores em suas casas e os vínculos de vizinhança, a melhoria não envolve a compra de terrenos e é realizada em estruturas já existentes, gerando menores custos quando comparada a novas unidades.

Apesar do reconhecimento cada vez maior da necessidade de implantação de políticas de Melhorias Habitacionais, as experiências existentes ainda são numericamente pouco significativas. Entre elas, destacam-se a atuação de programas municipais e as iniciativas de ONGs e negócios sociais. Por envolver acompanhamento personalizado e voltado à população de baixa renda, as Melhorias Habitacionais se vinculam diretamente à Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS).

Muitas tentativas vêm ocorrendo no sentido de proporcionar projetos para a melhoria das habitações autoconstruídas, sobretudo através de programas de extensão universitária e editais de fomento viabilizados pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Ainda que tenhamos avanços na elaboração dos projetos, a realização das obras – com exceção de poucos programas governamentais, de ONGs e negócios sociais – continua sob responsabilidade dos moradores que, sem condições de arcar com os custos, acabam por não implantar os projetos desenvolvidos. Nos programas de Melhorias Habitacionais realizados pelo poder

público, observamos a aplicação de fontes de recursos diversas, geralmente adaptações de programas federais de provisão habitacional ou programas de urbanização integrada, em que as melhorias são um dos componentes das intervenções. Essa condição acaba dificultando a realização das obras, uma vez que as normativas dos programas não consideram as especificidades da intervenção de Melhorias Habitacionais. Assim, a rigidez nos limites de recursos, nas modalidades de contratação da obra e na forma de pagamento acabam, com frequência, inviabilizando a implantação dos projetos.

Em 2017, houve a tentativa de criar um programa federal exclusivo para Melhorias Habitacionais, o Cartão Reforma. A iniciativa acabou não se concretizando e, desde então, seguimos sem um programa universal capaz de viabilizar obras de reforma para a população de baixa renda.

Mesmo assim, algumas ações de Melhorias Habitacionais persistem e outras se iniciam, buscando o reconhecimento da cidade real e lutando para que ela seja mais justa e democrática.

## O arquiteto e as Melhorias Habitacionais: ATHIS na escala da edificação

O trabalho com a reforma de moradias autoconstruídas tem sido amplamente divulgado como campo de atuação para ATHIS, despertando o interesse de profissionais da área de arquitetura e urbanismo. **Mas o que significa trabalhar com ATHIS em Melhorias Habitacionais?**

**A formação em arquitetura não nos prepara para lidar com a informalidade.** Pelo contrário, somos educados para realizar grandes projetos autorais, antepondo o novo ao existente.

Na área de Habitação de Interesse Social, projetos como urbanização de favelas ou construção de conjuntos habitacionais ainda oferecem espaço para uma produção arquitetônica singular. Porém, na atuação com Melhorias Habitacionais, lidamos com uma realidade já colocada, através de intervenções de pequena escala, onde há pouca margem para o protagonismo do arquiteto. Por outro lado, são intervenções com grande potencial de transformação, que refletem nosso compromisso com a promoção da justiça e inclusão social nas cidades.

A moradia objeto de Melhorias Habitacionais, mesmo que precária, representa para seus habitantes não apenas o sonho da casa própria, mas todo um histórico de luta pela garantia da posse da terra e anos de trabalho não remunerado e contenção das despesas familiares para sua construção, requerendo um tratamento cuidadoso do arquiteto na intervenção.

**O diálogo com os moradores durante a etapa de projeto é por vezes complexo.** É comum que pontos entendidos como prioridade pelos profissionais não sejam as principais demandas das famílias. Ademais, é preciso conscientizar a população da importância do arquiteto para a melhoria das condições de moradia e saúde. Ainda persiste, em particular entre a população de renda mais baixa, a visão do serviço de arquitetura como algo inacessível e de caráter decorativo.

Apesar da pequena escala, o projeto de Melhoria Habitacional apresenta grande complexidade técnica. Aberturas de janelas, por exemplo, são frequentemente citadas como um dos principais serviços desse tipo de intervenção. E como abrir janelas em territórios adensados, com unidades verticalizadas, em terrenos sem recuos? A solução requer conhecimentos de estrutura e de drenagem e muita criatividade, além do estudo de técnicas alternativas que proporcionem soluções específicas para as moradias autoconstruídas.

Ao analisar as experiências de Melhorias Habitacionais executadas, observamos grande dificuldade em proporcionar escala e celeridade às intervenções. Entre os motivos que contribuem para essa situação, está a própria natureza da Melhoria Habitacional, que é uma intervenção de caráter individual e personalizado. Diferente da construção de novas moradias, em que o projeto do módulo habitacional pode ser reproduzido em série, o projeto de Melhoria Habitacional é específico para cada unidade. Também é um projeto que passa por diversas alterações até a conclusão da obra, tanto pelos imprevistos inerentes a qualquer obra de reforma, que levam a ajustes durante o processo, quanto pela percepção dos moradores na medida em que a proposta se materializa no espaço, levando a novas demandas. Tais fatores tornam imprescindível o acompanhamento do projetista durante todo o processo da obra.

O trabalho com Melhorias Habitacionais é, por isso, fundamentalmente coletivo e participativo, sendo indispensável, para resultados efetivos, a atuação de profissionais de diversas áreas, como a engenharia, a assistência social e o direito.

Atuar com a reforma de unidades autoconstruídas, onde não há conhecimento prévio sobre a estabilidade das estruturas, faz com que a responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos seja um dos pontos centrais no debate relacionado às Melhorias Habitacionais. Mesmo que o profissional se responsabilize apenas pela reforma, seria correto atuar nesse cenário?

Sobre essa questão, há diversas suposições. Alguns estudiosos indicam que, por não possuírem conhecimento técnico aprofundado, os autoconstrutores superdimensionam as estruturas e isso possibilitaria alguma segurança sobre elas. Outros apontam o dimensionamento e a execução inadequados das peças estruturais, sugerindo que a estabilidade dos assentamentos informais é mantida pela proximidade das edificações, fazendo com que uma se apoie na outra. A verdade é que não temos conhecimentos

aprofundados sobre as estruturas das unidades autoconstruídas, nem métodos não invasivos e financeiramente acessíveis para verificá-las, o que acaba se tornando um impeditivo para a implantação dos projetos.

Na prática, embora ainda não seja possível uma avaliação estrutural detalhada das moradias, muito pode ser observado em um levantamento de campo preliminar e aprofundado durante a execução das obras. Nesse sentido, ressaltamos, mais uma vez, a importância de uma equipe multidisciplinar, com engenheiros civis dando suporte às questões estruturais. Além disso, observa-se que, quando as responsabilidades são divididas, há maior segurança para todos os profissionais envolvidos no processo.

Além da questão estrutural, outro ponto levanta dúvidas em relação à segurança da atuação profissional nessas intervenções. É comum que as unidades autoconstruídas, mesmo após passarem por reformas, não se adequem às normas técnicas e aos códigos de obras municipais. Em geral, a dificuldade de enquadramento às leis e normas está relacionada com a morfologia dos assentamentos informais, que, com lotes e viários reduzidos devido ao aproveitamento máximo da terra, acaba não permitindo o atendimento às normas sanitárias. Muito tem-se discutido sobre a criação de legislações específicas para esses territórios, inclusive na tentativa de regularizar a moradia, não somente do ponto de vista fundiário, mas também do edifício. Há, porém, uma linha tênue separando o que é possível flexibilizar, garantindo condições mínimas de habitabilidade, e o que pode comprometer a qualidade de vida em uma moradia já inserida em um contexto sensível.

Esse delicado equilíbrio, assim como as formas de avaliação das condições estruturais das moradias, precisa ser mais estudado e aprofundado. Enquanto isso, diante das condições críticas de moradia que observamos nos assentamentos informais e do reconhecimento de que nosso conhecimento técnico pode contribuir para mudar o cenário, fica a pergunta: **como não intervir?**

## Uma agenda pós-pandemia para as Melhorias Habitacionais

**Observamos avanços nas políticas de ATHIS, impulsionados sobretudo por um olhar sensível do CAU**, que tem colocado o tema como pauta estratégica de sua atuação, oferecendo editais que viabilizam cursos de formação, extensões universitárias e trabalhos de projeto e acompanhamento de obras para a população de baixa renda, em parceria com associações de moradia. Ao mesmo tempo, vários municípios têm desenvolvido legislações e programas próprios de ATHIS na tentativa de implantar localmente a Lei de Assistência Técnica. Mas muito ainda precisa ser feito para que tenhamos uma democratização efetiva do acesso à assessoria técnica para habitação de interesse social.

Ademais, é preciso avançar para que esse enorme esforço na oferta de assistência técnica seja aplicado de forma concreta, com a execução dos projetos desenvolvidos e a real atuação dos profissionais capacitados no campo de ATHIS. Vale ressaltar que os territórios informais estão em constante transformação; assim, projetos não implantados em um curto espaço de tempo correm grande risco de se inviabilizar. Para tanto, é fundamental ter políticas públicas que possibilitem a execução das obras de Melhorias Habitacionais.

A pandemia de Covid-19 expôs a importância da moradia adequada para saúde pública, mostrando também a necessidade de assumir as Melhorias Habitacionais das unidades autoconstruídas como prioridade nas políticas de habitação. Apesar de ainda termos um déficit habitacional significativo, os números apresentados na primeira parte deste texto mostram que nosso principal problema de moradia está na qualidade do estoque (auto)construído. Portanto, este é o momento para uma mudança de paradigma.

A produção maciça de novas unidades habitacionais não pode ressurgir no pós-pandemia como uma solução para reativar a economia – favorecendo o mercado – em detrimento das intervenções de reforma, que se mostram tão urgentes para a melhoria de qualidade das moradias e da saúde da população. As breves experiências com os programas de Melhorias Habitacionais implantados mostram que viabilizar a reforma de unidades, da assistência técnica ao pós-obra, é uma tarefa difícil. Entretanto, podemos vislumbrar alguns caminhos para a construção de uma política de Melhorias Habitacionais como política de Estado.

Em primeiro lugar, considerando a pequena escala da obra de Melhoria Habitacional, seu forte vínculo local e a baixa capacidade financeira dos municípios, entrevemos uma política pública que associe recursos federais à gestão local. Haja vista as condições econômicas da população alvo das intervenções e o empobrecimento decorrente da pandemia, para que o programa de Melhorias Habitacionais a ser desenhado atenda a quem realmente precisa, ele deve contar com um grande volume de subsídios.

Uma política efetiva de Melhorias Habitacionais também requer novas formas de produção, menos ligadas à lógica das grandes empreitadas (como no modelo das urbanizações integradas de favelas) e mais próximas aos arranjos locais, com a atuação de cooperativas de trabalhadores.

Entendemos que as obras de Melhoria Habitacional podem ter grande potencial – dependendo de como a política for formatada – para impulsionar o comércio de materiais de construção e a contratação de mão-de-obra no âmbito local. Considerando a situação de desemprego, que se agravou na pandemia<sup>3</sup>, atingindo sobretudo a população mais pobre, as intervenções poderiam representar, ainda, uma importante fonte de geração de trabalho e renda.

Por fim, é preciso aprofundar os vínculos entre as políticas de habitação e saúde, entendendo que, apesar de difíceis de mensurar, as melhorias nas condições de habitação podem trazer importantes ganhos na prevenção de doenças e na qualidade de vida da população.

\*\*\*

*Abrir uma janela em um quarto sem ventilação pode parecer uma ação pequena e pouco efetiva diante da enorme dimensão das precariedades habitacionais de nossas cidades. Mas é preciso insistir na abertura de janelas. Já dizia João Cabral de Melo Neto, “tudo se sanearia desde casas abertas”.*

*A reforma na casa de dona Maria representa uma pequena janela na universalização do direito à assistência técnica e do direito à moradia adequada, se abrindo para cidades menos desiguais e mais saudáveis.*

*Terminamos este texto com dois desejos:*

*Que mais Marias tenham acesso à assistência técnica e à moradia digna.*

*Que mais Marias reconheçam a moradia como direito.*

## REFERÊNCIAS

BARROS, A. "Desemprego chega a 14,7% no primeiro trimestre, maior desde 2012". Agência IBGE, 27 mai. 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 01 ago. 2021

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, (DF), 26 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/-ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CAHÚ, G. "A importância da habitação durante a pandemia da Covid-19". ARIES/CITInova, 16 dez. 2020. Disponível em: <<https://citinova.mctic.gov.br/a-importancia-da-habitacao-durante-a-pandemia-do-covid-19>>. Acesso em: 10 set. 2021.

COELHO, C. B. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: Impasses e perspectivas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PAQUETE, C. "O que a pandemia nos ensina sobre a luta por habitação social digna na América Latina". El País, Madri, 29 out. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-29/o-que-a-pandemia-nos-ensina-sobre-a-luta-por-habitacao-social-digna-na-america-latina.html>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. (2016). "Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010". Dossiê: políticas públicas e formas de provisão da moradia. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v.18, pp. 75-99, Jan-Abr. 2016. Disponível em:

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim Socioepidemiológico da COVID-19 em Favelas**: Análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por COVID-19 nas favelas cariocas. N-01/2020. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim-socioepidemiologicos-covid-nas-favelas-1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações, 2021. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03-Cartilha-DH-compressed.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

MORADO, D. N. (org.). **Saberes Autoconstruídos**. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2016.

OLIVEIRA, N. de. "IBGE divulga Grade Estatística e Atlas Digital do Brasil". Agência Brasil, Rio de Janeiro, 16 mar. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-divulga-grade-estatistica-e-atlas-digital-do-brasil>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

<sup>1</sup> Lei Federal nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.

<sup>2</sup> CAHÚ, G. "A importância da habitação durante a pandemia da Covid-19". CITInova, 2020.

<sup>3</sup> AGÊNCIA IBGE, 2021. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego no primeiro trimestre de 2021 foi a maior da série histórica, atingindo 14,7%.

## Capítulo 6

### Ocupações de moradia em áreas centrais: intervenções para melhoria gradativa da segurança

**Celso Carvalho** é engenheiro civil, mestre e doutor em Engenharia pela Escola Politécnica da USP, ex-diretor do Ministério das Cidades de 2005 a 2014, membro da coordenação nacional da Rede BrCidades.

**A partir das décadas de 1940 e 1950, o Brasil passou a viver um processo de intensa urbanização.** Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE<sup>1</sup>, a população urbana brasileira passou de 18,8 milhões em 1950, correspondendo a 36,1% da população total do país, para 160,9 milhões em 2010, o que representava naquele momento 84,4% da população total.

O processo de produção de cidade – desenvolvido basicamente pela iniciativa privada – não foi capaz de e nem se preocupou em atender à necessidade de moradia desse contingente populacional. Num quadro de excesso de demanda em relação à oferta, a produção habitacional privada concentrou-se nas faixas de média e alta rendas, capazes de proporcionar os maiores lucros para o capital imobiliário.

Tampouco o Estado atendeu à demanda habitacional da população de menor renda. O Banco Nacional de Habitação, principal órgão financiador da política habitacional no país a partir de 1964, concentrou sua atuação no atendimento à demanda das classes médias, reservando para a produção habitacional de interesse social um volume de recursos de todo incompatível com a demanda desse segmento.

Em decorrência desse quadro, a alternativa de moradia para famílias de baixa renda na cidade sempre foi precária e ilegal. Ela é representada principalmente pela autoconstrução em loteamentos clandestinos periféricos sem infraestrutura urbana ou em ocupações de áreas públicas ou privadas abandonadas, sem interesse para o mercado imobiliário, muitas vezes por se encontrarem em regiões sujeitas a desastres naturais ou submetidas à legislação de proteção ambiental.

Além dos loteamentos periféricos e das favelas, registra-se também uma parcela menor de famílias cuja alternativa de moradia são os edifícios degradados e abandonados: os cortiços, as pensões populares e as ocupações de prédios desocupados.

Diante dessa cidade que se caracteriza por ser dividida, em que a população de menor renda vive de forma inadequada e amiúde ilegal, sem contar com a proteção da posse, e em que a infraestrutura e os serviços urbanos só chegam à custa de muita luta e conflitos, surgiu na década de 1960 um movimento popular que lutava pela reforma urbana, buscando construir tecnologias, legislação e políticas que permitissem ao poder público proteger e melhorar as condições urbanas dos territórios populares.

Como fruto dessa atuação, foi introduzido na Constituição Federal de 1988 o conceito da função social da propriedade urbana, que permitiu a proposição, no Estatuto da Cidade de 2001, dos instrumentos da regularização fundiária e das Zonas Especiais de Interesse Social, seguidos, em 2009, pela primeira lei nacional de regularização fundiária urbana<sup>2</sup>. Eram dispositivos legais que viabilizavam a intervenção nos assentamentos precários, especialmente loteamentos periféricos e favelas, melhorando as condições de segurança e habitabilidade e permitindo sua integração ao universo jurídico da regularidade fundiária.

O esforço legislativo só teve êxito porque se desenvolveu no campo da arquitetura e do urbanismo a disciplina “Urbanização de favelas”, com novos métodos de análise e de caracterização física e social dos assentamentos, bem como com novas formas de intervenção e de elaboração de projetos urbanos baseados na interação do profissional com os moradores organizados.

Já no que diz respeito às moradias populares coletivas implantadas em edifícios degradados, sejam cortiços ou pensões privadas, sejam ocupações de prédios abandonados, muito pouco se avançou em termos de legislação ou de métodos de projeto e execução de obras de readequação arquitetônica. Observa-se que, apesar de serem um tipo de habitação menos comum do que as favelas e os loteamentos, em algumas regiões (como no centro da cidade de São Paulo), as ocupações de prédios abandonados, em conjunto com os cortiços e as pensões populares, constituem-se em uma forma importante de moradia para a população de menor renda.

Trata-se sobretudo de habitações coletivas implantadas em edifícios abandonados, nos quais os moradores, além de se submeterem a situações de risco, encontram-se também sob permanente ameaça de despejo ou remoção, seja devido às relações locatícias ilegais, no caso dos cortiços, seja devido aos conflitos possessórios no caso das ocupações de prédios abandonados.

Além de buscar estratégias jurídicas que permitam defender o direito à moradia dessas famílias, conforme apontado em recente artigo jornalístico por Moretti et al.<sup>3</sup>, é preciso viabilizar um programa público de melhoria das condições de segurança dessas habitações, o que exige o desenvolvimento de métodos de análise e de projeto no campo da arquitetura.

## Objetivo

Este texto tem por objetivo apresentar algumas das principais características das ocupações de prédios abandonados na região central de São Paulo e, a partir desse quadro, discutir a **possibilidade de desenvolvimento de programas públicos de melhoria da segurança desse tipo de moradia popular a partir da aplicação da Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS).**

## Breve quadro da questão da segurança nos edifícios ocupados na região central de São Paulo

Neste texto, as características de um programa de melhoria das condições de segurança em ocupações de edifícios abandonados serão desenvolvidas à luz da questão habitacional específica encontrada na região central da cidade de São Paulo, entendendo que esse quadro se encontra presente também, com maior ou menor similaridade e intensidade, em várias outras grandes cidades brasileiras.

Antes de tudo, cabe lembrar alguns dados que explicam por que, nos últimos anos, observa-se um grande salto no número de ocupações populares de edifícios vazios no centro de São Paulo:

- De acordo com o Plano Municipal de Habitação<sup>4</sup> de 2016, o **déficit habitacional relativo ao segmento das famílias de menor renda atinge 500.000 moradias;**
- **De 2014, quando foi editado o novo Plano Diretor Estratégico, até 2017,** quando a administração municipal praticamente extinguiu a atividade de fiscalização e controle da função social da propriedade, **o número de imóveis abandonados na região central da cidade que foram notificados por não cumprirem sua função social chegou a 1.200;**
- **A Pesquisa de Orçamento Familiar 2017/2018 do IBGE<sup>5</sup> indica, para o estado de São Paulo, que habitação (39%) e transporte (18%) são os itens de maior peso no orçamento das famílias, atingindo 57% do total de despesas correntes** – no caso da cidade de São Paulo, é provável que o gasto com transporte seja ainda maior.

O déficit habitacional, a existência de grande número de edifícios vazios e abandonados no centro da cidade, o custo que o transporte representa para as famílias – tanto em termos financeiros, quanto em termos de tempo despendido nos deslocamentos diários no trajeto entre as periferias (local de aluguel mais barato) e o centro (local fonte de empregos e renda) –, **tudo isso explica porque o número de famílias morando em ocupações de edifícios no centro de São Paulo tem subido de forma acelerada.**

O desastre ocorrido em maio de 2018 no Edifício Wilton Paes de Almeida, localizado no Largo do Paissandu, quando o edifício de 24 andares ocupado por população de baixa renda sofreu um incêndio de grandes proporções, levando ao colapso estrutural e matando sete dos seus ocupantes, lançou luz sobre as ocupações de edifícios e as situações de risco a que moradores estavam sujeitos.

A partir desse evento, a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) instituiu, por meio da Portaria nº 353, de 16 de maio de 2018<sup>6</sup>, um grupo executivo com o objetivo de realizar visitas técnicas nos imóveis edificados, públicos ou privados, que são objeto de ocupações irregulares para verificar as condições de segurança e emitir relatório de requalificação da segurança das edificações.

O grupo executivo visitou 51 edifícios ocupados, dos quais **90% localizam-se na região central, especificamente nas Subprefeituras da Sé e Mooca.** Deles, 16 são edifícios públicos e 35 são particulares, abrigoando ao todo cerca de 10.000 pessoas.

Uma síntese dos resultados do trabalho desse grupo executivo, conforme divulgado pela prefeitura de São Paulo<sup>7</sup>, é apresentada nos itens que se seguem. O relatório completo deste trabalho **“Situação das ocupações na cidade de São Paulo”** (SÃO PAULO, 2018)<sup>8</sup> está disponível na página do Instituto Pólis.

## Tempo de ocupação

Apesar do caráter sobremaneira temporário dessas ocupações, o grupo executivo identificou que apenas 13% registram menos de um ano de existência. **Em 43% dos imóveis vistoriados, a ocupação dura de 1 a 5 anos; em 37%, entre 5 e 10 anos; enquanto 7% dos edifícios encontram-se ocupados há mais de 10 anos.**

## Problemas estruturais

Foram analisadas patologias em elementos estruturais, como pilares, vigas, lajes e paredes. **Os principais problemas identificados foram fissuras, infiltração e desagregação de materiais (61%), infiltração e umidade (45%) e desagregação de material de revestimento (31%).** O relatório final ressalta que não foram encontradas patologias associadas ao comprometimento da função estrutural.

## Condições de acesso ao serviço das concessionárias de saneamento e energia

Neste tema, identificou-se que o serviço de coleta de esgoto atende 60% das ocupações, mas o fornecimento **regular de água e de energia elétrica está presente em apenas 13% dos edifícios.**

## Prevenção e proteção contra incêndios

Neste item, foram identificadas condições que favorecem a ignição de incêndios, a propagação do fogo e as medidas protetivas e de combate a incêndio.

**Quanto à ignição**, 90% dos edifícios apresentam uso inadequado de botijões de gás; 25% não contam com quadro de força e luz com disjuntor; 50% não conta com chave seccionadora; 79% apresentam fiação do chuveiro danificada; 67% apresentam tomadas em condições irregulares; 73% apresentam redes de distribuição com danos na fiação; e 88% não têm sistema de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA).

**Quanto às condições de propagação do fogo**, 43% apresentam condições construtivas (como divisórias de material combustível) favoráveis à propagação e, em 10% dos edifícios, há a guarda de material inflamável, incluindo acondicionamento inadequado de resíduos.

**Em relação a medidas de proteção e combate a incêndios**, 29% contam com brigadas de incêndio; 60% contam com extintores (mesmo que em número insuficiente); 20% apresentam alarme e iluminação de incêndio em funcionamento; e 66% apresentam rotas de fugas desobstruídas.

## Risco de acidentes devido a quedas ou atingimento

Quanto ao risco de acidentes associados a quedas ou atingimento de pessoas por material instável, observou-se, em 24% dos edifícios, ausência de guarda-corpo, parapeito e corrimão; em 12%, a presença de revestimentos soltos nas paredes; e, em 25%, vãos desprotegidos no piso.

## Recomendações

A partir das vistorias, o grupo executivo elaborou relatórios específicos para cada edifício contendo proposição de medidas emergenciais para melhoria da segurança<sup>9</sup>. Esses relatórios constituem um elemento importante para a capacitação dos moradores e o acompanhamento por parte do poder público. Nas ocupações coordenadas por movimentos organizados de moradia, os relatórios da Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC) serviram como guia para ações autogestionárias de melhoria da segurança, conforme se observa no relatório elaborado pelo Movimento Sem Teto do Centro (MSTC)<sup>10</sup>.

Importante ressaltar que, dos 51 edifícios vistoriados, houve recomendação de desocupação imediata do imóvel em apenas três casos. Para todos os outros 48 edifícios, foi possível vislumbrar ações de melhoria de segurança compatíveis com a manutenção das famílias em sua moradia, mostrando a viabilidade técnica de buscar uma política pública de melhoria da segurança nas ocupações de edifícios e em outras moradias coletivas populares.

## Propostas para o desenvolvimento de um programa público de melhoria da segurança dos edifícios ocupados

A elaboração de propostas para o desenvolvimento de um programa público de melhoria da segurança nos edifícios ocupados fundamenta-se no entendimento de que esta é uma forma de moradia popular que deve contar com a proteção do Estado, responsável por concretizar o direito constitucional à moradia.

No caso da cidade de São Paulo, viabilizar a melhoria da segurança dessas ocupações é também uma imposição da Lei Orgânica, que, em seu art. 149, inciso V, estabeleceu que o Município deverá promover **"ações precipuamente dirigidas às moradias coletivas, objetivando dotá-las de condições adequadas de segurança e salubridade"**<sup>11</sup>

Mesmo quando a ocupação é temporária, como nos casos em que o edifício é objeto de uma ação judicial de reintegração de posse, essa proteção se faz necessária. Não só porque é uma disposição da Lei Orgânica Municipal, mas também porque, conforme discutido em seção anterior, essas ocupações acabam se mantendo por anos, período no qual a segurança dos moradores deve ser garantida.

A análise dos resultados das vistorias em edifícios ocupados realizados pela Prefeitura do Município de São indica que, com apoio dos movimentos organizados de moradia, é possível implantar medidas que promovam a melhoria gradativa da segurança nas ocupações, evitando a ocorrência de tragédias como a do Edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do Paissandu.

Essa linha específica de atuação envolveria, em princípio, atividades sob coordenação de profissionais da arquitetura, auxiliados por especialistas da engenharia (em especial, nas áreas de análise de estruturas, segurança ao fogo e instalações prediais), da assistência social, da educação profissional e da comunicação.

Um programa de assistência técnica voltado para a melhoria da segurança dos edifícios exige o levantamento da sua situação física, envolvendo as peças estruturais (pilares, vigas, lajes e paredes portantes), as paredes de vedação, o revestimento externo, o telhado, a impermeabilização de lajes, a instalação elétrica (caixa de entrada, caixas de distribuição nos andares, fiação, tomadas, luminárias, ligação de chuveiros etc.), o sistema de combate ao fogo, a instalação predial de água (cavalete de entrada, bomba de recalque, canalização de abastecimento das caixas superiores, caixa d'água, canalização de distribuição), as instalações de coleta de esgoto e a existência de aberturas que possam gerar quedas (portas de elevador quebradas ou inexistentes, ausência de vidros ou grades nas janelas, lajes ou varandas sem parapeito, ausência de corrimão nas escadas etc.).

Além das patologias construtivas, é necessário também levantar as condições de utilização do edifício, compreendendo principalmente o uso do gás de cozinha, a disposição de lixo, resíduos e material inflamável e a existência de rotas de fuga liberadas em caso de incêndio, o que exige que escadas, corredores, patamares e portas de entrada do edifício estejam permanentemente livres e desimpedidos.

Por fim, faz parte do levantamento a caracterização social dos moradores, como número e características das famílias, profissão, renda familiar, tempo de ocupação, estágio de consolidação da ocupação, atividades desenvolvidas no imóvel, bem como as formas de organização dos moradores.

Com base na fase de levantamento de dados, é possível sintetizar as principais situações que podem elevar o risco da ocupação e que devem, portanto, ser consideradas na elaboração do projeto de qualificação de segurança. Essas situações envolvem quase sempre aspectos relacionados às condições estruturais do edifício, combate a incêndio, instalações elétricas e hidráulicas e estanqueidade de telhados, lajes e paredes.

As medidas de segurança, que devem ser elaboradas em conjunto com os moradores organizados, envolvem intervenções físicas, como impermeabilização de laje de cobertura; instalação de peças ou equipamentos, por exemplo, alarmes e extintores de incêndio; modificação de padrões de uso (coleta e disposição adequadas do lixo, colocação de botijões de gás em local permanentemente ventilado etc.); e organização de atividades de segurança, como a formação de brigadas de combate a incêndio. Especial atenção deve ser dada à possibilidade de regularização do fornecimento de água e energia elétrica, que precisa ser feita de comum acordo com as concessionárias e exige a participação efetiva da Prefeitura.

O projeto de qualificação de segurança deve descrever as medidas de melhoria de segurança, as formas de implantação (compatíveis com a organização dos moradores) e a estimativa dos custos envolvidos. A apresentação do projeto deve ser elaborada para que seja perfeitamente compreensível por todos os moradores, pois estes serão os responsáveis por sua implantação, controle e fiscalização. Para isso, é necessário o desenvolvimento de estratégias de comunicação que envolvam, além dos desenhos tradicionais, outros elementos incluindo textos, cartilhas, vídeos, entre outros.

Além disso, deve ser elaborada, sempre em conjunto com os moradores organizados, a estratégia de implantação do projeto de qualificação da segurança por meio da autogestão, contemplando cronograma (compatível com os recursos humanos e financeiros passíveis de serem viabilizados ao longo do tempo), treinamento e capacitação, formação de equipes para implantação das intervenções etc.

## Considerações finais

Na região central de São Paulo, devido à existência de edifícios abandonados que não cumprem sua função social, à carência de moradia para as camadas populares, à concentração de oportunidades de trabalho e ao alto gasto das famílias com o deslocamento diário, tanto em termos de recursos financeiros quanto de tempo, tem se intensificado a ocupação de prédios abandonados como solução de moradia para famílias de baixa renda. O relatório da PMSP (SÃO PAULO, 2018) mostra que, em 2018, os 51 edifícios analisados abrigavam cerca de 10.000 pessoas. Nos três últimos anos, devido à crise econômica e à emergência sanitária da pandemia de Covid-19, **é possível que esse número tenha aumentado.**

Apesar de se constituir em um tipo temporário de habitação, **o relatório supracitado indica que 87% das ocupações apresentam mais do que um ano de duração, sendo que 44% existem há mais de cinco anos.**

O relatório mostra também que é possível prover melhorias significativas nas condições de segurança dos moradores, principalmente em relação aos riscos mais comuns – aqueles associados a quedas, choques elétricos e incêndios –, **o que permitiria manter a ocupação de forma cada vez mais segura, evitando a desocupação imediata por problemas de segurança.**

Em vista dessa situação, defende-se que é necessário (e possível) construir um programa público de melhoria das condições de segurança dos prédios ocupados, com intervenções planejadas e implementadas de forma autogestionária pelos moradores, a partir do fornecimento de Assessoria Técnica.

Tal programa de melhoria da segurança, do qual algumas concepções e elementos constitutivos iniciais são apresentadas neste texto, demanda o desenvolvimento de novos métodos de análise e de projeto. Estes, por sua vez, devem estar intrinsecamente associados a programas de treinamento e capacitação voltados para a execução e o controle autogestionário das intervenções de melhoria da segurança.

Além de grande impacto, um programa assim seria uma contribuição relevante do meio técnico não só para as moradias implantadas nos prédios ocupados, mas também para outras formas tradicionais de moradia popular presentes nas regiões centrais de São Paulo e em várias outras grandes cidades brasileiras, como os cortiços e as pensões populares.

<sup>1</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico: Séries Históricas**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>2</sup> Lei federal nº 11.977/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/-ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>3</sup> MORETTI, R. et al. “Embasamento legal para reabilitação gradativa de prédios antigos para habitação social”. Jornal GGN. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/cidades/embasamento-legal-para-reabilitacao-gradativa-de-predios-antigos-para-habitacao-social/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>4</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Habitação de São Paulo: Caderno para Discussão Pública. Secretaria Municipal de Habitação, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>5</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2017-2018**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/pesquisa/46/84498>>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>6</sup> SÃO PAULO (Município). Portaria 353, de 16 de maio de 2018. Institui no âmbito da Secretaria do Governo Municipal Grupo Executivo. Diário Oficial da Cidade, São Paulo (SP), 17 mai. 2018. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-prefeito-pref-353-de-16-de-maio-de-2018>>. Acesso em: 10 set. 2021.

<sup>7</sup> SÃO PAULO (Município). “Prefeitura concluiu visita a ocupações com três interdições e criação de grupo de trabalho permanente” Secretaria Especial de Comunicação. 31 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-concluiu-visita-as-ocupacoes-com-tres-interdicoes-e-criacao-de-grupo-de-trabalho-permanente>>. Acesso em: 10/09/2021.

<sup>8</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). **Situação das ocupações na cidade de São Paulo**. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>>

<sup>9</sup> Exemplo de um desses relatórios é o referente ao prédio ocupado na Rua São Francisco, nº 77. O documento pode ser acesso no site do Instituto Pólis. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Visita-Tecnica-Sao-Francisco-77.pdf>>

<sup>10</sup> O documento está disponível no site do Instituto Pólis, disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Recomendacoes-Sao-Francisco-77.pdf>>

<sup>11</sup> São Paulo (Município). Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2021.

## Capítulo 7

### A assessoria técnica entre a luta pela moradia digna e a urgência de um teto

**Maria Rita Horigoshi** é arquiteta e urbanista formada pela FAU USP. Atua na assessoria técnica Peabiru TCA desde 2007. Participou de e coordenou diversos trabalhos dentro do campo da HIS, como projetos e obras de conjuntos habitacionais em autogestão junto aos movimentos de moradia; projetos para urbanização de assentamentos precários; planos populares urbanísticos e de regularização fundiária; acompanhamento técnico junto a ocupações de edifícios em área central.

**Alexandre Hodapp** Mestrando pela FAU-USP e graduado pela mesma instituição (1998). Atuou no Programa Morar no Centro na COHAB-SP (gestão 2001-2004). É membro da Peabiru TCA desde 2011, onde trabalhou em projetos de urbanização integrada de favelas junto a prefeituras e em empreendimentos de HIS assessorando movimentos de moradia, na forma de edifícios novos e reforma de edifícios antigos.

## A assessoria técnica Peabiru

Desde 1993, a Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais<sup>1</sup> vem atuando em conjunto com movimentos sociais em defesa do direito à moradia digna, percorrendo e experimentando modos diversos de enfrentamento das questões relacionadas à carência de habitação de interesse social e à precariedade dos assentamentos informais e suas moradias. Trabalhamos também em conjunto com o poder público municipal em várias cidades da região metropolitana de São Paulo.

Originalmente, os trabalhos desenvolvidos foram bastante pautados pelo modelo de mutirão autogestionário para construção de novas moradias. Mais tarde, passamos a trabalhar também com urbanização de assentamentos irregulares, em conjunto com prefeituras, numa prática de intervenção minuciosa, respeitando as moradias já edificadas e minimizando os impactos das intervenções, sem abrir mão da melhora da qualidade urbana e da habitação. Através de diversas experiências, fomos acumulando não um modelo pronto para essas atuações, mas um conjunto de diretrizes e metodologias que foram se adequando e evoluindo a cada território onde trabalhamos.

Com a chegada do programa **Minha Casa Minha Vida – Entidades** (PMCMV-E), buscamos viabilizar diversos empreendimentos habitacionais, porém poucos obtiveram sucesso, em especial devido ao alto custo da terra. Elaboramos ainda projetos de pesquisa em conjunto com institutos e universidades e fizemos planos urbanísticos para prefeituras. Além disso, passamos a desenvolver planos populares, sem a participação do Estado e diretamente vinculados às associações de moradores locais, que serviram como instrumento para negociação de fixação dessas populações, ameaçadas por reintegrações de posse.

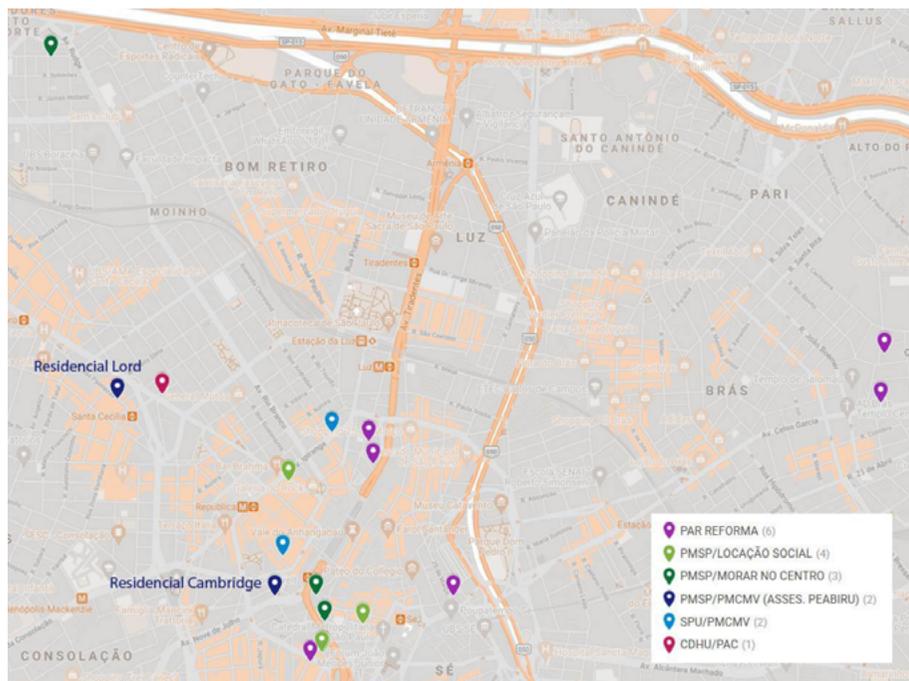
Mais recentemente, começamos a atuar no centro de São Paulo, através da reforma integral e de melhorias progressivas, ambos em edifícios com ocupações por movimentos de moradia. Neste texto, iremos explorar esses dois modelos de atuação.

## Os edifícios vazios e as ocupações nas áreas centrais de São Paulo

A partir dos anos 1970, inicia-se um processo de esvaziamento, sobretudo de empresas, do centro de São Paulo, culminando com uma grande quantidade de edifícios desocupados na década de 1990. Ao final desta década, alguns desses edifícios começam a ser ocupados por movimentos de moradia, nos primeiros anos, mais com um caráter de reivindicação de moradia definitiva. A partir de 2011, os movimentos começam a fazer ocupações coordenadas, agregando a intenção de atendimento provisório às famílias associadas.

O início dos anos 2000 trouxe o **Programa de Arrendamento Residencial – Reforma e o Programa Morar no Centro**, que reformaram alguns edifícios vazios para conversão em Habitação de Interesse Social (HIS). As unidades residenciais eram acessadas por financiamento ou pelo recém-lançado Programa de Locação Social e, de certa forma, ambos os programas atendiam às reivindicações dos movimentos de moradia. Depois desse período e até o surgimento do Minha Casa Minha Vida – Entidades em 2009, houve apenas um edifício reformado para HIS no centro.

Em 1997, é criada a **Operação Urbana Centro**, que previa incentivos para a construção de novos edifícios e a recuperação de existentes. Mas a estagnação imobiliária na região avança até o final da década de 2000 e não se observa um resultado expressivo desses incentivos. Ao mesmo tempo, nesse período, grandes



grupos econômicos aproveitam para comprar e acumular estoques de terrenos e edifícios, visando utilizá-los num momento futuro de melhora do cenário econômico.

A partir do lançamento do Minha Casa Minha Vida, em 2009, e com o reaquecimento da economia, há uma grande valorização de imóveis em todo o país que atinge também os edifícios vazios do centro de São Paulo. Dos anos 2010 em diante, o mercado imobiliário abre uma frente de expansão do capital na zona central, lançando diversos empreendimentos na forma de edifícios novos em terrenos vazios. Em conjunto, há uma pressão pela utilização desses terrenos através da notificação de imóveis vazios pelo instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)<sup>2</sup> a partir do Plano Diretor Municipal de 2016. A maioria dos edifícios vazios, no entanto, permanecem desocupados até hoje.

Num horizonte próximo, estima-se um aquecimento das reformas de edifícios pelo capital imobiliário por conta da recente aprovação da lei que institui o Programa Requalifica Centro<sup>3</sup>, possibilitando enorme quantidade de facilidades legais e renúncias fiscais – um descarado benefício ao mercado imobiliário em detrimento da habitação de interesse social, que há tempos disputa a utilização desses edifícios. No caso das reformas de edifícios para HIS, já havia dificuldade para compra dos imóveis e viabilização de empreendimentos por parte do poder público. Agora, com a aprovação do programa, o Executivo praticamente abre mão desses edifícios para conversão em HIS, dificultando ainda mais o estabelecimento de novas ocupações e colocando em risco as existentes.

Em relação às ocupações, houve avanços tanto quantitativos – grande variedade de atores passa a fazê-las, vinculados a movimentos sociais ou não –, quanto qualitativos, com ocupações emblemáticas virando referências culturais e gastronômicas<sup>4</sup>.

Reformas integrais de edifícios executadas pelo poder público, de 2000 a 2021, com destinação a HIS. Os dois empreendimentos com doação do imóvel desapropriado pela Prefeitura e com recursos do programa Minha Casa Minha Vida – Entidades são os únicos em obra atualmente e contam com assessoria técnica da Peabiru. Fonte: SAMPAIO, 2018, produzido e atualizado pela Peabiru TCA.

Por outro lado, ocupações se tornaram emblemáticas no sentido inverso, como a do **Edifício Wilton Paes de Almeida**, numa situação bastante precária e de risco, que resultou em incêndio e queda do edifício no dia 1º de maio de 2018. E, sob o argumento do risco, a pressão por parte de setores da sociedade para a eliminação das ocupações se intensifica.

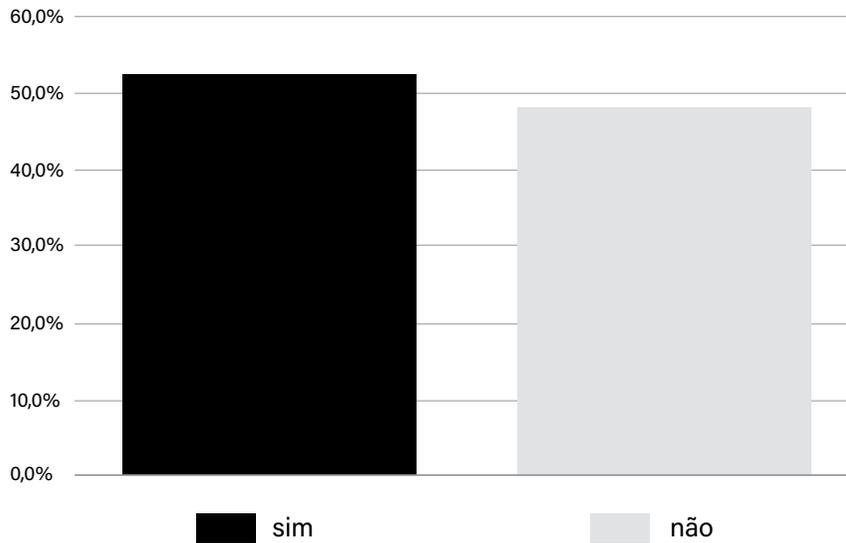
A Prefeitura, então, organizou – em conjunto com universidades, assessorias técnicas e a defesa civil – uma série de visitas para levantar as condições das ocupações e, em seguida, indicar recomendações e medidas necessárias para mitigação de riscos, na forma de checklist. Ao mesmo tempo, o Ministério Público estadual lançou ações<sup>5</sup> contra algumas lideranças de ocupações, que resultaram em prisões preventivas e imposição de medidas restritivas. Isto é, estabeleceu-se uma criminalização generalizada sobre as lideranças dos movimentos de moradia que ocupavam os edifícios do centro. Se, por um lado, as visitas possibilitaram um levantamento censitário inédito, por outro, serviram de instrumento para aumentar a pressão e a criminalização desses atores.

**Como resultado, o levantamento, feito em 51 das cerca de 70 ocupações na cidade, mostrou que existem mais de 10.000 pessoas – cerca de 3.500 famílias – morando em ocupações**, o que configura, em si, uma modalidade de atendimento habitacional a ser reconhecida. Essa situação é semelhante à que aconteceu com as favelas décadas atrás. Além disso, constatou-se que 31% dos imóveis pertencem ao poder público e 69% são particulares. Destes, 25 encontravam-se no cadastro da dívida ativa no momento do levantamento.

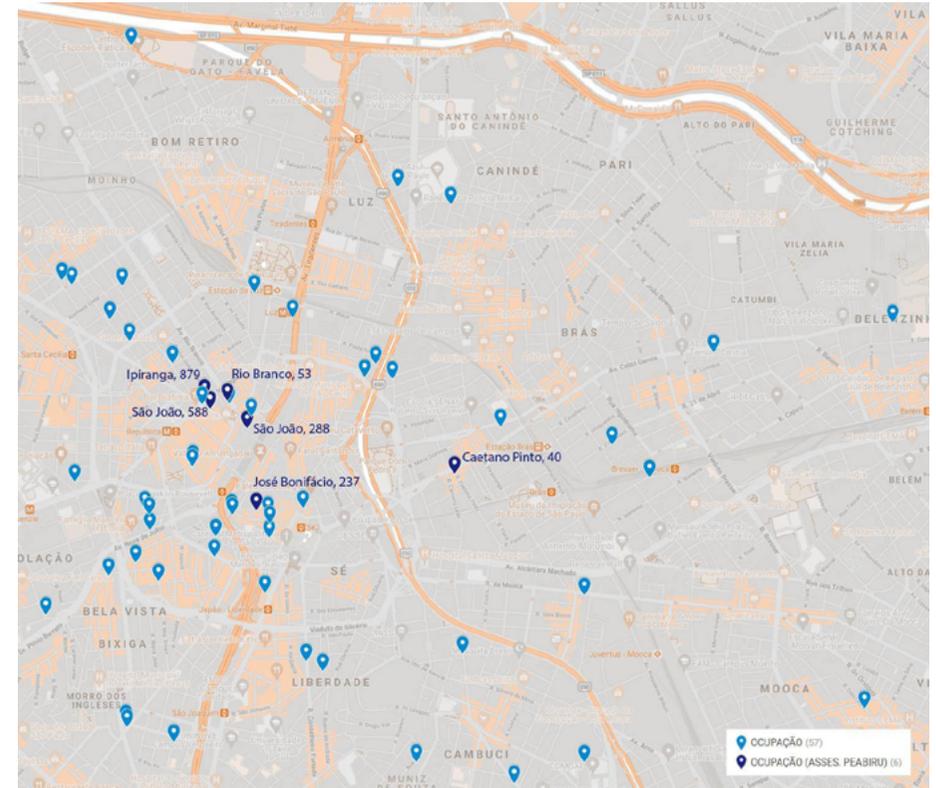
imóveis		número de imóveis pesquisados			contingente populacional	
					número de famílias	número de pessoas
públicos		16	31%		1.535	4.699
privados		35	69%		1.968	5.863
<b>total</b>		<b>51</b>	<b>100%</b>		<b>3.503</b>	<b>10.562</b>

Quantidade de imóveis públicos e privados e de pessoas e famílias moradoras.  
 Fonte: "Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo", 2018.<sup>6</sup>

**Quantidade de imóveis com dívida ativa**



Base: 51 imóveis, exceto 2 sem informação e 1 não se aplica.  
 Fonte: Pesquisa de Ocupações. PMSP, julho/2018 - elaborado por Diagonal.



Mapa das ocupações no centro de São Paulo, com destaque para as assessoradas pela Peabiru. Fonte: Pesquisa de Ocupações, PMSP, julho 2018. Elaboração: Peabiru TCA.

Por fim, pode-se dizer que atualmente os movimentos estão trabalhando muito mais com a intenção de consolidar as ocupações existentes do que na perspectiva de estabelecer novas ocupações. Isso se deve, em parte, ao acirramento na perseguição das lideranças, mas também ao reconhecimento do esforço e do investimento que as famílias têm despendido nas ocupações existentes.

## Reforma integral: o caso do residencial cambridge

O antigo Hotel Cambridge foi um dos raros casos<sup>7</sup> em que uma ocupação teve o papel de prover atendimento habitacional imediato às famílias. Também foi um caso raro dado o pleito exitoso para reforma completa das moradias definitivas<sup>8</sup>. A Ocupação Cambridge teve início em 24 de novembro de 2012 e abrigou famílias até sua saída para a assinatura do contrato de reforma, no início de 2018. As obras se iniciaram em janeiro de 2019 e devem terminar em outubro de 2021.

Então chamado Hotel Claridge, o edifício foi construído em conjunto com um prédio de escritórios vizinho e inaugurado em 1951, com projeto do arquiteto Francisco Beck. Anos depois, passou a se chamar Hotel Cambridge – um dos mais luxuosos da cidade, abrigando o famoso piano bar no térreo. Seguiu funcionando até 2002, embora tenha passado por um processo de decadência em seus últimos anos. Em 2005, iniciaram-se as tratativas com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) para a compra do edifício e sua conversão para Habitação de Mercado Popular (HMP), através de uma Parceria Público-Privada (PPP)<sup>9</sup>.

**A desapropriação começou em 2009 e a COHAB-SP concluiu o projeto básico de reforma em 2013.** O edifício ficou vazio até 2012, quando foi ocupado pela Frente de Luta por Moradia e Movimento Sem Teto do Centro (FLM-MSTC).<sup>10</sup> Os moradores desse período contam que existia apenas uma cozinha comunitária e dois banheiros (para os quais sempre se formavam filas) e que foram tirados muitos caminhões de entulho (colchões apodrecidos, móveis quebrados etc.) em mutirões de limpeza.

A Ocupação Cambridge era caracterizada por uma grande quantidade de refugiados, oriundos principalmente da República Democrática do Congo. Após se organizar, passa a receber diversos projetos culturais e residências artísticas, culminando na gravação do filme *Era o Hotel Cambridge*<sup>11</sup>. Os espaços comuns também foram estruturados com a criação de brechó, oficina de costura, cabeleireiro, bolaria, biblioteca, salão de eventos, além de uma horta na cobertura.

O movimento, após a ocupação do edifício, trava uma batalha com a Prefeitura pelo cancelamento da destinação do imóvel à PPP e por recursos, a fim de que a reforma realizada seja usufruída pelos moradores da ocupação. Essa luta envolve o estabelecimento de um acampamento em frente à sede da Prefeitura, em setembro de 2015, resultando na promessa de destinação do edifício às famílias do movimento. A PPP, então, é cancelada no Conselho Municipal de Habitação e o edifício é incluído em um edital de “doação com encargos”<sup>12</sup> do qual o MSTC participa e o vence, resultando na posse do edifício para entrada no programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E).<sup>13</sup>

À época, já se sabia que o valor para retrofit<sup>14</sup> do PMCMV-E, de R\$ 135 mil por unidade, não seria suficiente para bancar os custos da reforma e do edifício. Por isso, a Prefeitura deu terrenos ou imóveis, como contrapartida, para que o valor do PMCMV-E custeasse a obra. O edifício foi desapropriado por R\$ 7,9 milhões e a obra foi contratada por R\$ 14,1 milhões.



Hotel Claridge, 1953.  
Foto: Gabriel Zellai.



Hotel Cambridge, 1974 (incêndio no Ed. Joelma).  
Foto: Site SP Antiga.



Saguão do Hotel Cambridge, anos 1990.  
Foto: autor desconhecido.



Festas no saguão, anos 2000.  
Foto: autor desconhecido.



Estado de abandono antes da ocupação, 2012.  
Foto: MSTC.



Mutirão de limpeza no início da ocupação, 2012.  
Foto: MSTC.



Gravação do filme Era o Hotel Cambridge, 2014/2015  
Foto: autor desconhecido.



Acampamento na Prefeitura, 2015.  
Foto: MSTC.



Oficina de áreas comuns, jun/2017.  
Foto: Peabiru TCA.



Ato na Caixa Econômica Federal, abr/2018.  
Foto: Peabiru TCA.



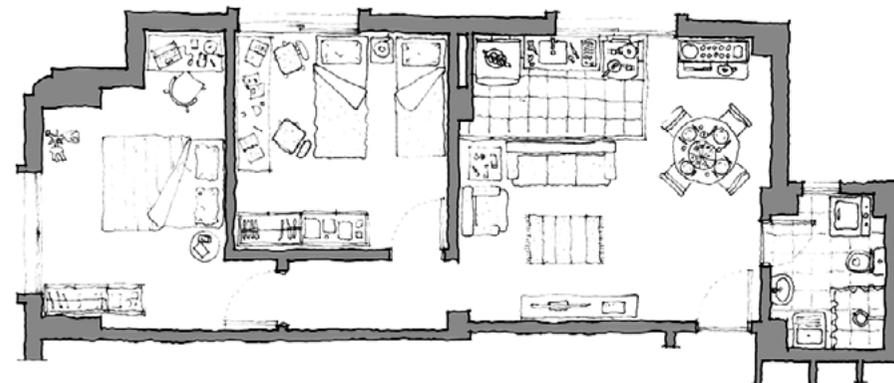
Assinatura do contrato, abr/2018.  
Foto: Peabiru TCA.

**A Peabiru entra em cena após a seleção do MSTC**, em julho de 2016, como entidade para gerir o projeto via edital público<sup>15</sup>. O MSTC, responsável pela autogestão da obra, contrata a Peabiru, que faz o acompanhamento de obra, os projetos e o trabalho social, este em conjunto com o movimento. A partir da nossa contratação, foram dois anos e meio para realizar a viabilidade do empreendimento junto à Caixa Econômica Federal (CEF), operadora do PMCMV-E, com a assinatura do contrato e o início das obras em janeiro de 2019. Durante o período de elaboração de documentos para enquadramento, seleção e contratação pela Caixa, participamos das assembleias com os moradores e realizamos oficinas de definição das áreas comuns.

É nesse momento que a construtora Integra<sup>16</sup>, também contratada pelo MSTC, entra com o orçamento de obra a ser apresentado junto com o projeto básico da COHAB-SP para a Caixa Econômica Federal. A construtora é a responsável técnica pela obra e faz a gestão das empreiteiras subcontratadas e do canteiro de obras. A Peabiru, por sua vez, acompanha todos os processos e faz a intermediação entre as partes envolvidas, incluindo as famílias e as comissões.

Como não havia recursos na fase de viabilização do empreendimento, a Peabiru realizou a revisão do projeto básico e início do projeto executivo apenas a partir do início das obras. Havia um projeto original, feito pela COHAB-SP em 2013, que utilizava uma base de levantamento cadastral bastante incompleta. Assim, era necessário rever essa base, a partir das demolições executadas, para verificar as dimensões reais da estrutura. Por outro lado, o projeto era necessário para executar as demolições, e ele não estava pronto pela falta da base.

Instalou-se então um paradoxo que perpassou toda a obra, num movimento contínuo de idas e vindas de informações, rendendo inúmeras revisões de projeto. Além disso, havia a intenção de introduzir modificações no projeto arquitetônico visando melhor otimização do aproveitamento dos espaços, o que também foi feito nesse momento. A Peabiru fez, ainda, a gestão e a compatibilização de todos os projetos complementares.



Disposição interna de um dos apartamentos após modificação na arquitetura. Fonte: Peabiru TCA.

**A autogestão da obra é feita através de duas comissões obrigatórias:** a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO) e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE).

A primeira é responsável por fazer um acompanhamento mais direto no desenvolvimento técnico da obra. Antes da pandemia, reuniões semanais eram realizadas no canteiro para tratar de questões técnicas, modificações e qualidade dos serviços. A CRE também realiza reuniões semanais (virtualmente, durante a pandemia da Covid-19), mas decide sobre orçamentos de materiais e serviços cotados em várias empresas pela construtora. Seus membros assinam os contratos de serviços e os cheques a serem pagos aos fornecedores. Além delas, foram criadas mais nove comissões que tratam, por exemplo, da gestão condominial e do controle de participação das famílias.

Vale destacar a intensa participação dos moradores no processo, com assembleias, atividades do trabalho social, comissões e vistorias na obra. Durante a pandemia, essas atividades passaram por adaptações: as reuniões se tornam virtuais e vídeos informativos são repassados por celular às famílias, para que acompanhem o andamento das obras. Nesse contexto, há também grande participação da equipe, com os arquitetos e arquitetas da equipe atuando na construção e operação dessas atividades junto às famílias e trabalhando em consonância com a técnica social. Temos, então, a figura de um profissional arquiteto-social, bastante conectado com as questões inerentes às famílias, que acaba por desenvolver novas habilidades para a realização desse trabalho conjunto.

Uma reforma como essa é um grande desafio, pois envolve a transformação de um edifício antigo em HIS, em regime de autogestão (ainda que com uma construtora), num programa público

que sofreu com mudanças na operadora financeira – no caso, a Caixa Econômica Federal – e no aporte de recursos. Por duas vezes, a obra teve que desacelerar, a ponto de quase parar, devido à ausência de aportes financeiros durante alguns meses. Além de gerar deseconomia e desgaste com a suspensão de serviços e contratos, essa situação atrasou o prazo de entrega e intensificou um problema colocado desde o início no contrato: a impossibilidade de reajustes inflacionários durante todo o período da obra.

Neste momento, quando a obra já dura dois anos e meio e planeja-se sua finalização ainda no segundo semestre de 2021, a inflação é uma grande vilã<sup>7</sup> por impossibilitar a realização de contratos de serviços já assinados. Às vezes, fornecedores preferem renunciar ao trabalho a ter a possibilidade de encarar prejuízo em sua consecução. Soma-se a isso a falta de materiais básicos da indústria, causada pelas dificuldades no período da pandemia.

Outro desafio vem da própria imprevisibilidade da reforma, que sempre traz novos problemas para serem resolvidos em curto tempo, junto ao andamento da obra, e, invariavelmente, requer serviços não previstos no orçamento original. Conforme o fim da obra se aproxima, a dificuldade em fechar a conta com os recursos que restam resultou na organização de um mutirão com as famílias para realizar tarefas mais simples, como a limpeza das unidades habitacionais e a pintura de alguns espaços comuns que ainda não foram concluídos.



Assembleia com as famílias, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



Atividade do trabalho social com as famílias, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



Vistoria das famílias e comissões na obra, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



Reuniões da Comissão de Representantes do Empreendimento na construtora Integra, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



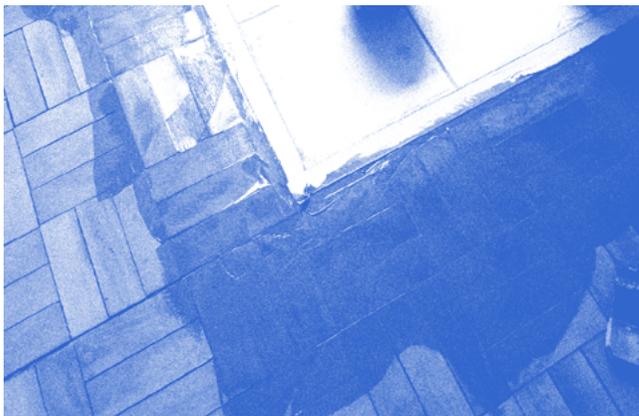
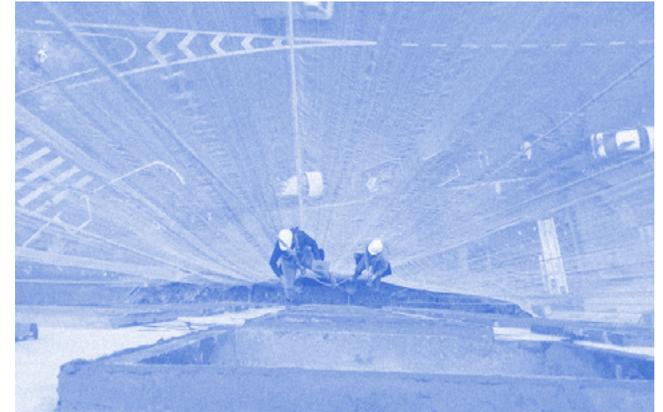
Reuniões da Comissão de Acompanhamento de Obra no escritório do canteiro de obra, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



Assembleia de escolha do piso dos apartamentos, 2019.  
Foto: Peabiru TCA.



Processo de obra, 2019 a 2021.  
Fotos: Peabiru TCA.



Processo de obra, 2019 a 2021.  
Fotos: Peabiru TCA.

## Melhorias habitacionais nos edifícios ocupados

A ideia de melhoria habitacional para casas consolidadas ou consolidáveis em favelas e bairros populares é bastante difundida, chegando a ser absorvida por políticas públicas nacionais e municipais – mesmo que ainda pouco aplicada. Ações de melhorias em edifícios verticalizados ocupados, por sua vez, ainda são um tabu.

Ocupações são vistas como formas transitórias de moradia, nascidas apenas com o propósito de reivindicação de outras formas de atendimento habitacional – isso, contudo, não se confirma na prática. A pesquisa de ocupações organizada pela PMSP em 2018, mencionada em seções anteriores deste texto, **mostra que 37% das ocupações se constituíram há mais de cinco anos, e 7% há mais de dez anos.** Todas as ocupações com que trabalhamos hoje possuem cerca de 10 anos de existência.

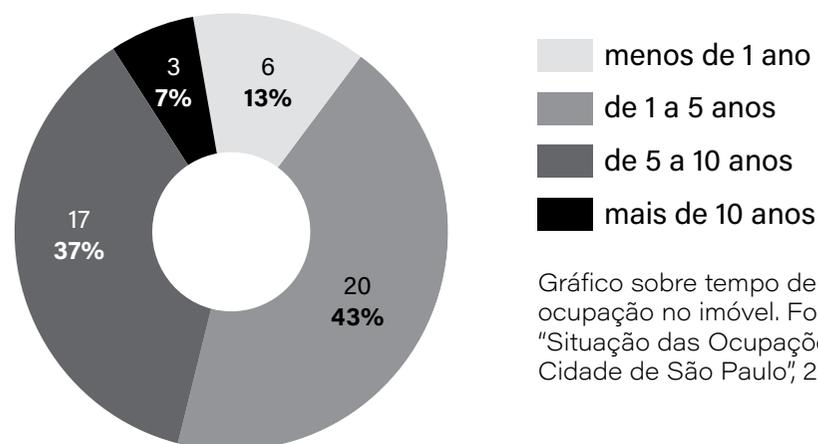


Gráfico sobre tempo de ocupação no imóvel. Fonte: "Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo", 2018.

Ou seja, a permanência é longa, assim como a convivência com todas as questões que envolvem edificações antigas, abandonadas e de uso distinto de moradia (hotéis, escritórios, cinema, galpões etc.). Carmen Silva, liderança do MSTC, costuma dizer que as ocupações prestam um serviço à cidade – e ela não poderia ser mais precisa. Quando ocupam, as famílias costumam tirar caminhões de entulho e sujeira de dentro dos prédios, que, com frequência, também estão infestados de pragas. São milhares de pessoas que passam a consumir no e do comércio local e a se deslocar menos para chegar ao trabalho e a outros serviços, trazendo – literalmente – vida a lugares antes vazios.

Não obstante, existem problemas recorrentes nas edificações verticalizadas ocupadas que são complexos e suas soluções, onerosas. Soma-se a isso o fato de muitas ocupações se encontrarem em situação de conflito fundiário, sob eterna ameaça de reintegração de posse. Sem segurança na posse e sem políticas públicas e investimentos para a adequação desses edifícios, as famílias ocupantes acabam priorizando determinadas intervenções em detrimento de outras, visando "botar o prédio para funcionar". Assim, ficam impossibilitadas de resolver todas as precariedades e todos os riscos a que estão submetidas.

A luta por melhorias habitacionais a partir de investimento público e a atuação paralela em processos de “reformas populares”, fora da política pública, constituem um conjunto de ações que contribui para o debate sobre a legitimidade das ocupações enquanto forma de moradia possível e a defesa da permanência das famílias ocupantes no centro. Essas ações estão ancoradas em dois conceitos importantes:

- 1. O risco deve ser entendido** como argumento não para remoção das famílias, mas **para implementar ações de qualificação da segurança do edifício**, com foco na identificação e na prevenção de problemas – ou seja, remover o risco e não as pessoas em risco;<sup>18</sup>
- 2. As melhorias e ações de qualificação podem ser gradativas**, implementadas em etapas a partir das possibilidades e viabilidades de cada realidade.

## Ocupas Centro

Entre maio e setembro de 2021, está em execução o projeto **“Assistência Técnica para melhorias nas condições de habitabilidade de ocupações de edifícios nas áreas centrais de São Paulo”**, realizado com parceria de fomento do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP)<sup>19</sup>. O projeto também tem o apoio do curso de formação para equipe técnica e articuladores comunitários das ocupações, denominado OCUPATHIS<sup>20</sup>, realizado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab/FAUUSP).

O projeto consiste no acompanhamento técnico junto a seis ocupações de edifícios na área central da capital paulista, reconhecendo suas necessidades de melhorias das condições físicas e de uso e construindo propostas com a participação de moradores e lideranças. **Essas ocupações são organizadas por dois movimentos de moradia distintos, ambos filiados à Frente de Luta por Moradia:** Caetano Pinto (Brás), Ipiranga 879 (República), José Bonifácio 237 (Sé) e Rio Branco 53 (República) integram o Movimento de Moradia Central e Regional (MMCR); já as ocupações São João 288 e 588 (República) fazem parte do Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana (MSTR).

Conforme é possível ver na matriz abaixo, elas formam um conjunto bastante heterogêneo em relação às tipologias das edificações, com construções da década de 1920 e da década de 1970 – incluindo um casarão de três pavimentos e um prédio modernista de 16 andares –, usos originais distintos, com e sem tombamento, imóveis públicos e privados:

<b>matriz ocupações</b> [informações gerais]	<b>caetano pinto</b>	<b>ipiranga</b>	<b>josé bonifácio 237</b>	<b>rio branco 53</b>	<b>são joão 288</b>	<b>são joão 588</b>
<b>movimento</b>	MMCR	MMCR	MMCR	MMCR	MSTRU	MSTRU
<b>número de famílias</b>	22	106	103	50	62	66
<b>data da ocupação</b>	2010	2012	2012	2011	2012	2010
<b>uso original do edifício</b>	misto (res + com)	escritórios	escritórios	hotel + cinema	hotel	hotel
<b>data de construção do edifício</b>	1923	1948	1938	década de 1960/70	década de 1920	1946
<b>número de pavimentos</b>	térreo + 3pav	térreo + subsolo + 16pav	subsolo + térreo + 10pav + terraço	hotel: térreo + 4pav cinema: térreo + mezanino + sala de projeção + laje	térreo + 3pav	térreo + 6pav
<b>tombamento</b>	não possui	não possui	ae + fachada + elem. int.	ae	ae + fachada	ae + fachada
<b>propriedade</b>	privada	privada	pública	pública	privada	pública

Matriz com informações gerais das seis ocupações – material organizado para o curso OCUPATHIS. Fonte: Peabiru TCA.

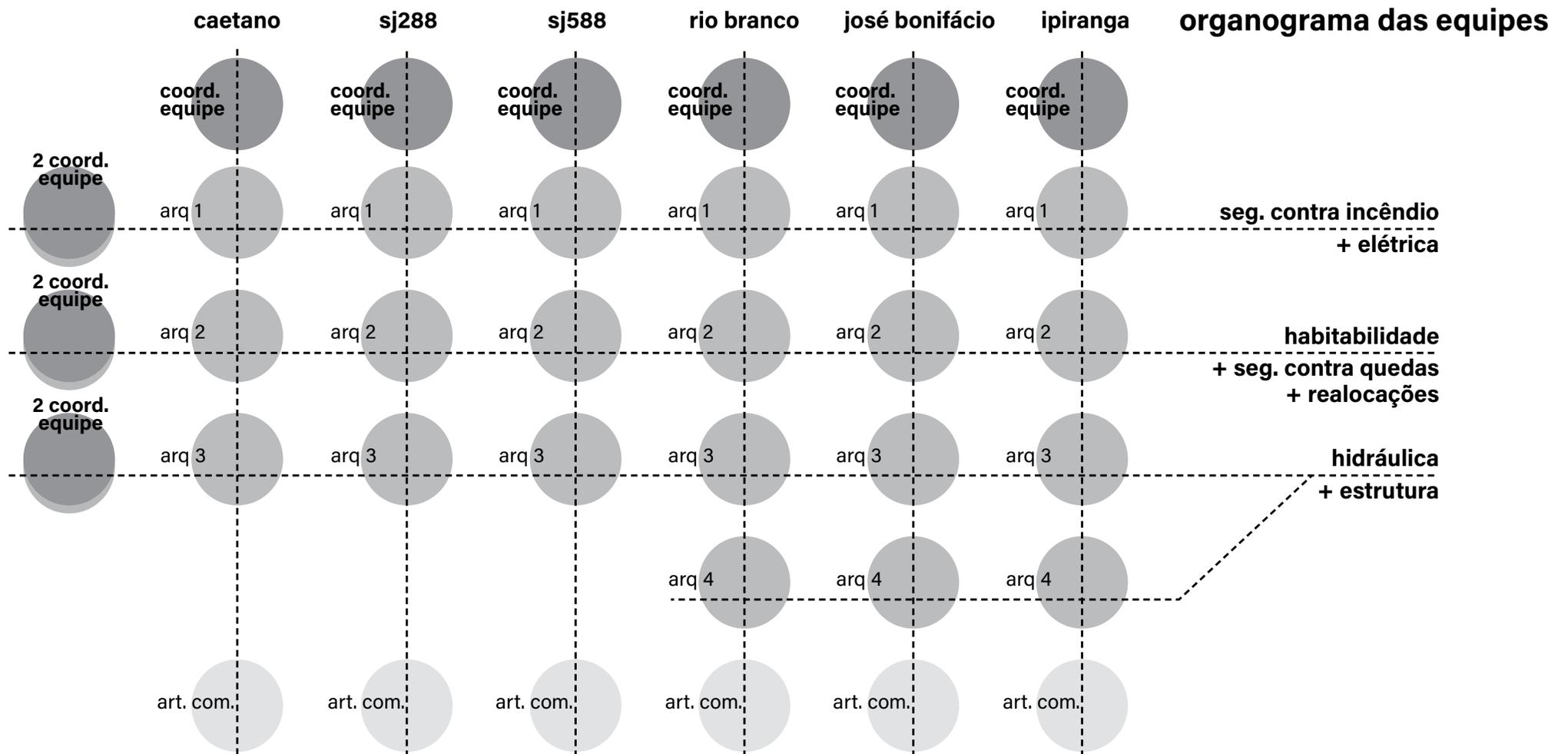
Essa diversidade vai além dos aspectos físicos e organizacionais, atingindo os contextos jurídico e político (e pandêmico) e trazendo, assim, diversos desafios para a construção do trabalho – que discutiremos ao longo do texto.

O trabalho foi organizado nas seguintes frentes:

- 1. Levantamentos:** compilação de documentação existente sobre os edifícios e sobre a ocupação, levantamentos físicos, levantamentos sociais;
- 2. Diagnósticos:** entrevistas com os técnicos-moradores responsáveis pelas obras e manutenção dos edifícios, leituras técnicas a partir dos dados dos levantamentos;
- 3. Propostas:** orientações técnicas, projetos e orçamentos estimativos para ações de melhorias nos edifícios;
- 4. Mobilização comunitária:** trabalho junto a comissões de famílias, distribuídas nos eixos temáticos, para organização de ações imediatas e construção coletiva das propostas;
- 5. Apoio ao jurídico:** apoio técnico, em diálogo com as assessorias jurídicas dos movimentos, para construção de documentação necessária aos processos jurídicos em curso;
- 6. Articulação política:** articulação junto a órgãos públicos e concessionárias para viabilização das obras e regularização dos serviços públicos essenciais (água e luz).

Dada a complexidade do trabalho, as equipes técnicas foram organizadas em esquema de matriz, divididas por ocupação e por eixo temático. Assim, dentro das equipes de cada ocupação, é possível identificar questões de forma a relacioná-las entre os diferentes temas e ter uma compreensão global do edifício.

Já dentro das equipes temáticas, é possível se aprofundar no entendimento das causas e possíveis soluções dessas questões – inclusive compartilhando essas análises e propostas entre as ocupações. As equipes temáticas são acompanhadas por comissões de moradores e contam também com um quarto grupo, de apoio à organização interna e ao jurídico.



Organograma das equipes de trabalho. Fonte: Peabiru TCA.

#### ▪ Síntese dos levantamentos

Por conta da diversidade de tipologias, dos variados graus de conservação dos edifícios e das diferenças de organização interna, um primeiro desafio foi elaborar um instrumental para realizar os levantamentos físicos que desse conta de organizar os dados em uma base única e comparável e, ao mesmo tempo, viabilizasse percepções mais subjetivas e sensíveis da equipe.

Como solução, foram organizadas diferentes formas de registro: um questionário que registrava questões gerais sobre os ambientes levantados (residências e áreas comuns) e manifestações patológicas encontradas, preenchido em aplicativo de banco de dados<sup>21</sup>, acompanhado por desenhos de layout e anotações sobre bases existentes, fotografias e caderno de campo para registros livres.

Já o levantamento social teve como objetivo arrolar dados para a equipe ter mais conhecimento sobre o grupo de moradores e para que estes, por sua vez, reconhecessem as informações reunidas. Parte desses dados é também fundamental para construir argumentos e justificativas para a defesa das ocupações e da manutenção das pessoas no território. A fim de não duplicar as aplicações e gerar desgaste com as famílias, a base desse questionário foi compartilhada e compatibilizada com a base do grupo de pesquisa Perfil das Ocupas, do Laboratório Justiça Territorial da Universidade Federal do ABC (LabJuta-UFABC), e a do grupo de extensão universitária OCUPAS da FAUUSP<sup>22</sup>, que também estão trabalhando com as ocupações do centro.

Os levantamentos físicos – e as leituras subsequentes – foram organizados de acordo com os seguintes temas:

- **Arquitetura** (habitabilidade e organização do espaço) **e segurança contra quedas;**
- **Segurança contra incêndio;**
- **Elétrica;**
- **Águas** (questões de umidade/infiltrações e hidráulica);
- **Estrutura.**

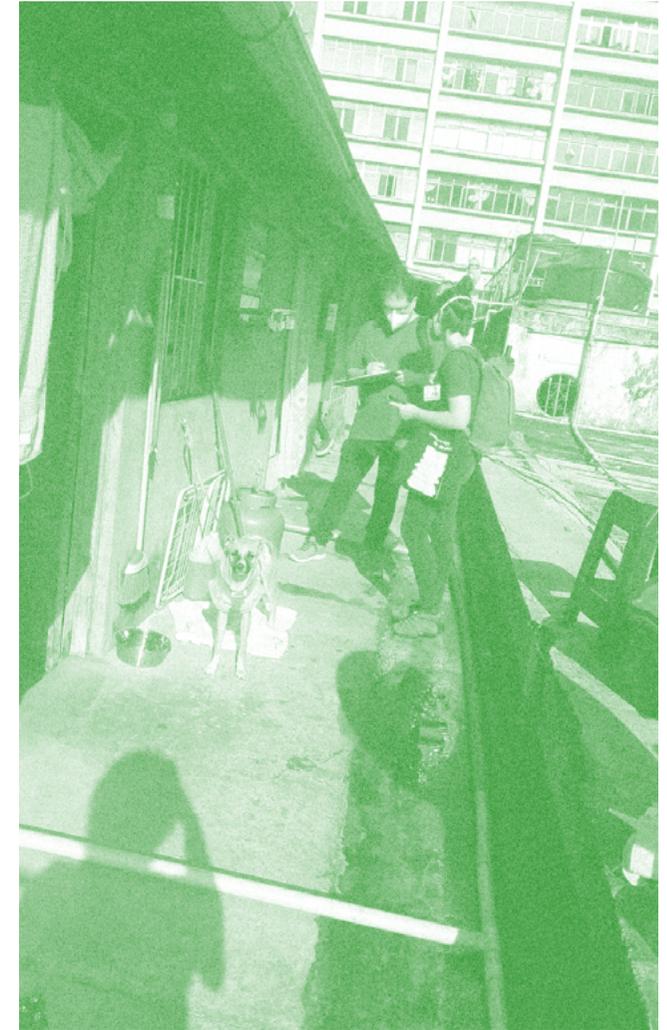
Muitas das questões encontradas são recorrentes em mais de um edifício.



**Imagem 1:** Dia da entrevista com o Fabio, electricista da São João 288. Créditos: Vanessa Gebin.



**Imagem 2:** Dia de levantamento na Caetano Pinto. Créditos: Renan Kenji.



**Imagem 3:** Dia de levantamento na Rio Branco. Créditos: Nívea Raquel Pinheiro.

Em arquitetura e segurança contra quedas, olhou-se para manifestações relacionadas a ventilação e iluminação insuficientes ou inexistentes dos ambientes, ocupações inadequadas dos espaços (usos e capacidades), esquadrias danificadas ou obstruídas, risco de queda de pessoas – como guarda-corpos com estrutura fragilizada ou inexistentes – ou objetos – por exemplo, deslocamento de elementos da fachada ou internos.



Janelas e portas deterioradas, muitas vezes com a abertura comprometida.



Guarda-corpos frágeis, danificados ou ausentes.



Deslocamento de revestimento e adornos da fachada.



Banheiros com ventilação natural insuficiente ou inexistente.

Fotos: Peabiru TCA.

No tema da segurança contra incêndio, mapeou-se a presença de materiais combustíveis em divisórias, forros ou materiais acumulados; a situação das rotas de fuga e escadas de emergência; as instalações e os equipamentos de proteção e de combate a incêndio, como extintores, hidrantes e iluminação de emergência; a presença de botijão de gás em áreas sem ventilação permanente; e a existência de brigada de incêndio ainda válida.



Acúmulo de materiais, armazenamento inadequado.



Forros com materiais inflamáveis.



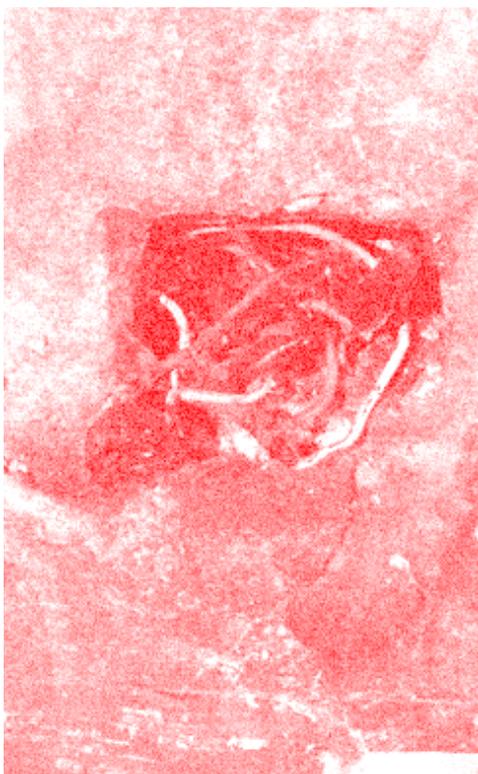
Ausência de corrimão e fitas antiderrapantes nas escadas.



Botijões em área interna e sem ventilação permanente.

Fotos: Peabiru TCA.

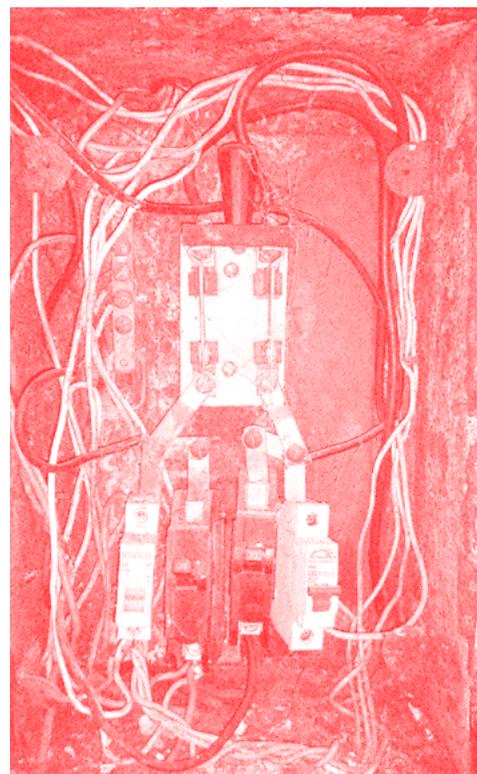
O levantamento relacionado à elétrica deu especial atenção aos quadros de distribuição e ao entendimento da relação alimentação-proteção-distribuição a fim de identificar possíveis sobrecargas e circuitos subdimensionados. Foram também analisadas as manifestações da fiação e dos pontos de energia e iluminação e as instalações dos chuveiros elétricos.



Ponto de elétrica deteriorado pela umidade e desprotegido.



Disjuntor do chuveiro dentro do boxe e sem conector de porcelana.



Quadros de distribuição deteriorados pela umidade, com barramento exposto e ligações inadequadas.



Fiação exposta e com emendas malfeitas.

Fotos: Peabiru TCA.

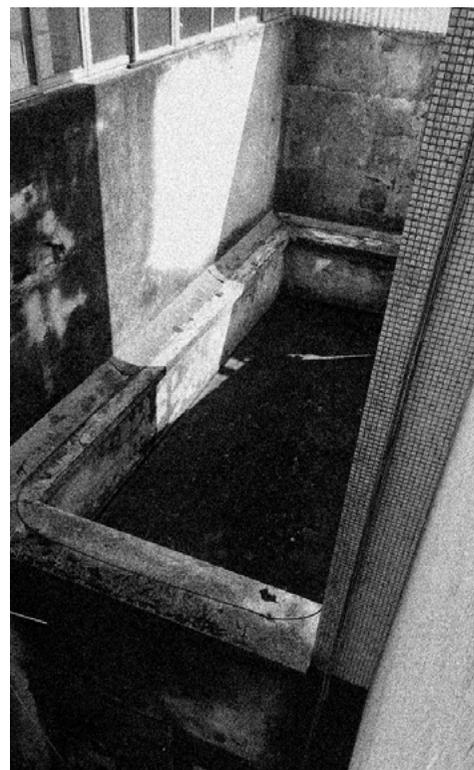
Em relação à água, as manifestações de umidade/mofo foram mapeadas e suas causas principais, identificadas – como entupimentos e vazamentos de tubulações originais, ausência de ou falha na impermeabilização de banheiros e terraços, coberturas com telhas, rufos e calhas danificadas, ausentes ou com sistema de água pluvial entupido. Além disso, foram levantados problemas nos reservatórios de água e seus equipamentos (boias e bombas).



Infiltração e umidade em tetos, pisos e paredes.



Entupimento e vazamentos de tubulações antigas (normalmente, de ferro).



Falha ou ausência de impermeabilização de terraços.



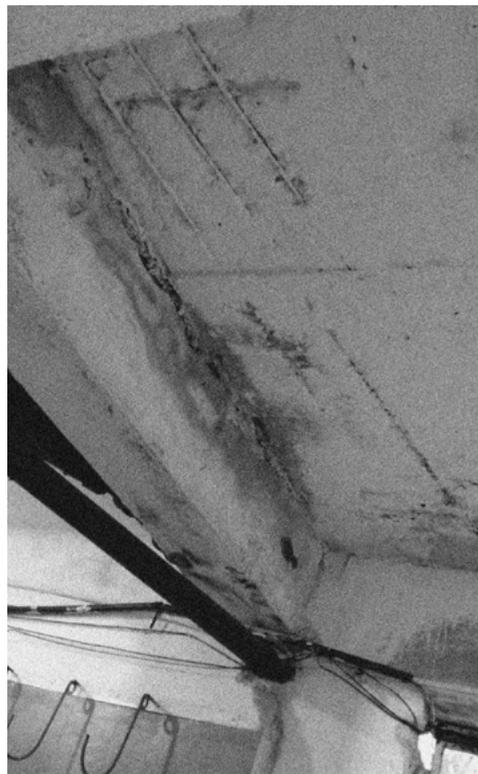
Telhas, rufos e calhas danificadas ou ausentes.

Fotos: Peabiru TCA.

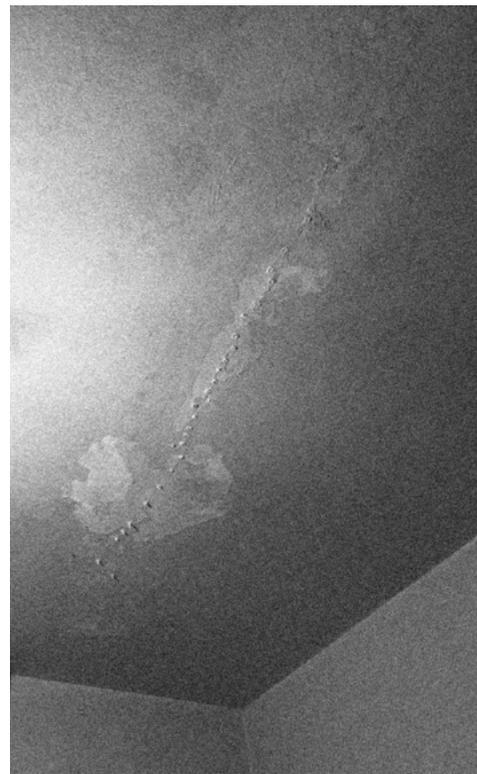
Por fim, as manifestações em relação à estrutura surgiram em elementos de madeira, como madeiramento de telhado, assoalhos, estruturas e escadas; em elementos de concreto armado, como nichos de concretagem e armação exposta; e em alvenarias, como trincas e rachaduras. Atenção especial foi dada a impactos na estrutura por conta de problemas de umidade e infiltrações, recortes e subtração de elementos estruturais e sobrecarga por conta de acréscimos à construção original.



Estruturas de madeira danificadas.



Nichos de concretagem com armação exposta e oxidada.



Deformação de lajes por conta de umidade e infiltrações.



Sobrecarga por conta de acréscimos à construção original.

Fotos: Peabiru TCA.

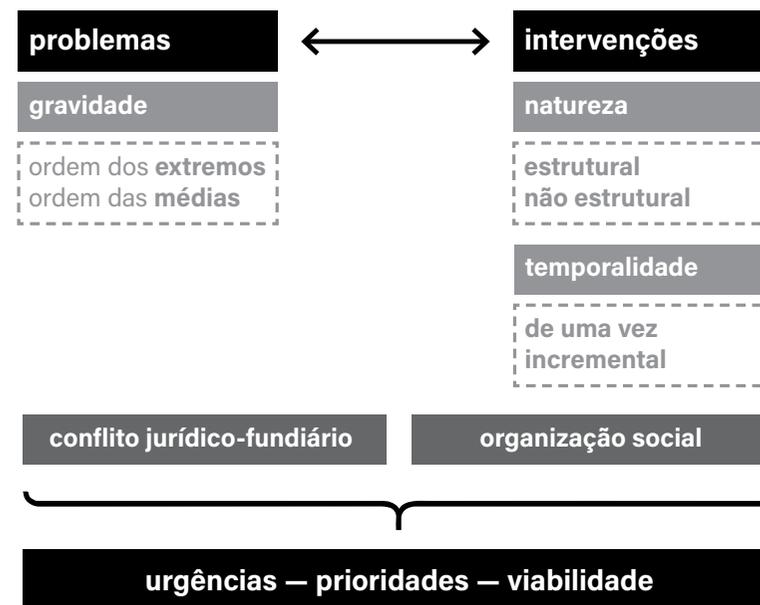
## Propostas de intervenção

“ É possível projetar? Que projeto é esse? ”

Essas foram duas das várias perguntas norteadoras propostas pelos docentes do curso OCUPATHIS às equipes, que ajudaram a organizar alguns conceitos importantes para a etapa de proposições. Dentre eles, o conceito de que o projeto não é apenas desenho, mas também orientação técnica, indicação de referências, lista de serviços, orçamentos. Ele se constitui a partir das necessidades concretas, da temporalidade, das disponibilidades, dos contextos específicos de cada edifício e de cada grupo de moradores, de forma que é o que precisa ser naquele determinado momento.

Nesse sentido, a construção dessa etapa do trabalho – ainda em andamento – tenta consolidar um cronograma de ações de curto, médio e longo prazo, a partir de uma matriz complexa de fatores físicos, sociais, jurídicos e conjunturais, que respondam às seguintes questões:

- **Quais as necessidades físicas de cada edificação?**
- **Quais os fatores de risco?**
- **Qual o custo financeiro e social das intervenções?**
- **Qual o grau de mobilização interna das famílias para realização das obras, rateio financeiro e pressão política?**
- **Quais são as ameaças e os conflitos pelos quais a ocupação está passando?**



Matriz-síntese organizada por Caio Santo Amore, a partir das discussões do curso OCUPATHIS, para o evento “Melhoria Gradativa da Segurança em Habitação Coletiva de Baixa Renda: A Assistência Técnica e os possíveis avanços no arcabouço normativo e políticas públicas” (realizado por LabGris, LabJuta, Nuprad e Transborda, em 12 de agosto de 2021).

Parte das ações propostas já estão sendo trabalhadas junto a comissões de moradores como medidas imediatas a serem implementadas por mutirão, com baixo ou nenhum custo, e acompanhadas pela equipe técnica – por exemplo, desobstrução de rotas de fuga, instalação de fitas antiderrapantes nas escadas, retirada de vidros quebrados e colocação de proteção provisória, instalação de conectores de porcelana nos chuveiros etc.

## Conclusão: reforma integral x melhorias

Quando pensamos na destinação dos edifícios ocupados, a primeira e mais evidente associação é a de realizar uma obra completa para o retorno definitivo e com posse assegurada para as famílias, dentro de um programa público executado pelo Estado. **O caso do Residencial Cambridge enquadra-se nesse modelo.** Mas, ao longo dos anos e de diversas gestões, percebe-se um número inexpressivo de empreendimentos semelhantes e cada um deles tem uma longa história de luta e esforço para sua realização. Ao todo, foram entregues 1.362 unidades habitacionais e 297 estão em obras.

Com o recente vácuo de políticas públicas voltadas para famílias de baixa renda, esse modelo está imobilizado. Uma única assessoria e uma única construtora estão fazendo os dois empreendimentos de reforma para HIS em andamento no município, em um resquício de um programa habitacional interrompido há dois anos. Os investimentos pontuais em reformas de edifícios para HIS pelo poder público não conseguem acompanhar a demanda por moradia no centro e essa lacuna acaba por mobilizar os movimentos de moradia para atenderem suas famílias associadas em ocupações.

Estas compõem uma quantia de unidades muito superior à dos edifícios reformados. Toda a produção habitacional realizada através de reformas integrais em duas décadas representa apenas 39% do número de famílias atendidas atualmente nas ocupações: **são 1.362 famílias vivendo em edifícios reformados, enquanto cerca de 3.500 estão em ocupações.** Esses números, por um lado, revelam a falta de responsabilidade do poder público em relação às famílias de baixa renda moradoras do centro da cidade e, por outro, expressam a importância dos movimentos de moradia organizados, que fazem cumprir a função social da propriedade dos edifícios abandonados e atuam aonde o Estado não chega, atendendo às famílias que não conseguem arcar com o valor dos aluguéis na região.

Ao invés de serem reconhecidos por esse importante legado, os movimentos são criminalizados enquanto o poder público não oferece garantias mínimas para as condições de habitabilidade e segurança das ocupações. Além disso, o Estado, em vários momentos, alia-se ao mercado imobiliário, pressionando pela dissolução das ocupações, sem oferecer alternativas aos moradores.

Os movimentos de moradia que as organizam se veem obrigados a executar uma série de intervenções para minimizar os riscos e desfazer a argumentação favorável à desocupação causada por esses riscos. Para tanto, precisam utilizar recursos financeiros e humanos das próprias famílias, que são bastante limitados. Os movimentos ainda se viam sem apoio técnico para a realização dessas intervenções, podendo, ao tentar resolver um problema, criar outros. Daí a importância da assessoria técnica já no ato da ocupação ou assim que ela se efetiva.

**Desde 2013, a Peabiru realiza planos populares em ocupações em territórios periféricos, onde o poder público ou está ausente ou é ele próprio a ameaça à comunidade.** Os planos constroem contra-argumentação e demonstram viabilidade de permanência, servindo assim de instrumento político contrário às remoções. Mas também servem de guia, a partir das propostas de organização urbanística, para processos de "autourbanização", com garantia de vias em largura adequada, destinação de áreas verdes e comuns, acesso aos lotes, tudo isso de forma que seja possível a implementação posterior de redes de infraestrutura e a própria regularização fundiária.

Todas essas experiências de metodologias de levantamento, interação com as famílias e lideranças e olhar específico sobre determinado contexto, transpostas do território urbano para o edifício ocupado, resultam nesta experiência do Ocupas Centro, também com a intenção de servir como instrumento técnico e político.

No caso do território, fica patente a impossibilidade de as famílias arcarem com os recursos para intervenções de infraestrutura (redes de água, esgoto, energia e drenagem, pavimentação de ruas), que só podem ser viabilizadas por meio da ação do poder público e das concessionárias. O mesmo ocorre no caso dos edifícios ocupados, em que a substituição das redes de infraestrutura (água, esgoto, gás, águas pluviais, elétrica) por novas, adequadas e dentro das normas vigentes, é muito improvável dentro do contexto financeiro, jurídico e social das famílias ocupantes.

Nesse sentido, enquanto as reformas populares são comparáveis às autourbanizações – devido a recursos exíguos, intervenções pontuais e limitadas, tempos mais alargados –, é possível fazer um paralelo entre a reforma integral e os processos de urbanização integrada de favelas, ambos dentro de políticas públicas, com recursos, em que se respeita a “estrutura” existente (seja a do prédio, seja a urbana) e se refaz inteiramente os viários, as infraestruturas, e parte das moradias.

Se as comparações se dão a partir do trabalho da assessoria técnica, ficam mais evidentes os diferentes graus de controle sobre o processo. O edifício novo em terra desocupada, a reforma integral e as melhorias habitacionais possuem uma escala decrescente de controle, inversamente proporcional à quantidade de interferências externas a que esses processos estão submetidos. O caso do Cambridge mostra o vai e vem de projetos, uma vez que o edifício vai sendo descoberto junto com o andamento da obra. No Ocupas Centro, os diversos atravessamentos (jurídicos, sociais, políticos) se somam às dificuldades de identificação das próprias questões físicas do edifício.

### Mas qual é a luta?

A luta dos movimentos e das assessorias que os apoiam é pela **fixação dessa população no centro, em moradias adequadas e seguras**, com a eliminação de precariedades e a mitigação dos riscos através de políticas públicas acessíveis e com recursos.

Para isso, ambos os caminhos – da reforma integral e das melhorias – são possíveis e desejáveis, e podem **(devem!)** acontecer paralelamente.

No contexto político atual de completo desmonte das políticas urbanas e habitacionais existentes, o caso do Cambridge é a exceção que confirma a regra. Assim como o Lord Hotel, é resultado de uma conjunção de fatores que permitiram que as obras se viabilizassem, como doação do imóvel pela COHAB-SP, cujo valor de desapropriação ultrapassaria o teto do MCMV-E caso fosse contabilizado; existência de projetos aprovados pela própria COHAB; últimas contratações da modalidade Entidades para faixa 1 antes do fim do programa.

Em um horizonte próximo, as **“reformas populares”** parecem ser o caminho possível, já sendo adotado como estratégia de sobrevivência e resistência da população ocupante – porém, agora, com apoio técnico para que as obras sejam mais assertivas na direção do incremento de segurança e das melhorias gradativas.

<sup>1</sup> A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais é uma ONG formada por profissionais multidisciplinares dos campos de arquitetura e urbanismo, assistência social, sociologia e engenharia civil. Hoje, conta com nove membros e, a cada dois anos, é eleita uma diretoria (geral, financeira e administrativa). Existem ainda profissionais contratados para trabalhos específicos e estagiários. Mais informações em [www.peabirutca.org.br](http://www.peabirutca.org.br).

<sup>2</sup> Previsto no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leis/leis-2001/l10257.htm>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>3</sup> Lei municipal nº 17.577, de 20 de julho de 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>4</sup> Caso da Ocupação São João 588, da Ocupação Cambridge e da Ocupação 9 de Julho.

<sup>5</sup> O Ministério Público do Estado de São Paulo, em 11 de julho de 2019, denunciou 19 integrantes de diferentes movimentos por moradia no centro da capital paulista em um processo após o desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida. Foi decretada a prisão preventiva de Sidney

Ferreira e Preta Ferreira, do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), e de Edinalva Silva Ferreira e Angélica dos Santos Lima, do Movimento de Moradia Para Todos (MMPT). Nenhuma das quatro pessoas tinha qualquer relação com o Movimento de Luta Social por Moradia (MLSM), que ocupava o edifício. Em 06 de agosto de 2019, foram feitos novos pedidos de prisão preventiva, incluindo Liliâne Ferreira, Adriana Ferreira e Carmen Silva, todas do MSTC. Elas ficaram foragidas até que, no início de outubro, foi concedida a liberdade tanto para elas quanto para as pessoas que estavam presas. Carmen Silva, entretanto, ainda sofreu com uma medida cautelar que a proibia de estar na rua em determinados horários e participar das atividades do movimento que lidera. Essas medidas só deixaram de existir em agosto do ano seguinte.

<sup>6</sup> SÃO PAULO (município). “Situação das ocupações na cidade de São Paulo”. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB): São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>>

<sup>7</sup> Outro caso semelhante é o antigo Lord Hotel, em Santa Cecília, do movimento Associação Amigos do Jardim Ipanema (que também tem a assessoria técnica da Peabiru).

<sup>8</sup> Somente parte dos moradores da ocupação será atendida no Residencial Cambridge, tanto pelo menor número de unidades (a ocupação chegou a abrigar 170 famílias e o prédio reformado terá 121), quanto pela necessidade de enquadramento em normativas do programa, que excluía famílias com renda maior que R\$ 2.350,00 e sem documentação regularizada, uma vez que a ocupação tinha uma quantidade significativa de refugiados.

<sup>9</sup> A Parceria Público-Privada (PPP) é um modelo de empreendimento em que o poder público entra com o imóvel e um agente privado faz a reforma através de uma construtora. Os apartamentos são voltados à Habitação de Mercado Popular (HMP), isto é, para famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos.

<sup>10</sup> A Frente de Luta por Moradia (FLM) era o movimento principal, com quem o Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) possuía associação vinculada. Hoje, os dois atuam separadamente.

<sup>11</sup> CAFFÉ, Eliane. Era o Hotel Cambridge. São Paulo: Vitrine Filmes, 2017. Mais informações em: <https://www.vitrinefilmes.com.br/filme/era-o-hotel-cambridge/>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>12</sup> Chamamento nº 002/2015, cujo resultado foi publicado em 02/07/2016. Em 15 de dezembro de 2016, sai a escritura definitiva.

<sup>13</sup> O programa Minha Casa Minha Vida – Entidades previa autogestão, contratações e recebimento dos recursos da obra pelo movimento de moradia.

<sup>14</sup> O retrofit é uma modalidade de reforma que visa modernizar um edifício, adequando seus espaços e instalações para novas formas de uso.

<sup>15</sup> Até então, o projeto do Cambridge era assessorado pelo arquiteto Celso Sampaio.

<sup>16</sup> A Integra Desenvolvimento Urbano já tinha experiência em reforma de edifícios para HIS, tendo atuado nos edifícios Conselheiro Crispiniano (MCMV) e Dandara (MCMV-E), ambos no centro de São Paulo.

<sup>17</sup> Vale lembrar que a pandemia da Covid-19, que atingiu o Brasil a partir de março de 2020, fez com que o setor da construção civil vivesse períodos de intensa inflação, muito acima da "normalidade".

<sup>18</sup> Como apontou, durante o curso OCUPATHIS, Ricardo Moretti, engenheiro civil, professor aposentado da UFABC.

<sup>19</sup> Chamamento Público nº 006/2020, cujo objeto, conforme consta em seu Anexo XIV – Descrição dos lotes: Descrição dos parâmetros e objetivos das parcerias, item 1,1, é o "desenvolvimento e a execução de projetos que visem promover ações voltadas à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, em atendimento à Lei 11.888/2008, focadas na elaboração de projetos arquitetônicos e/ou urbanísticos de ATHIS". Disponível em: <<https://transparencia.causp.gov.br/?page-id=259>>. Acesso em: 17 set. 2021.

<sup>20</sup> O curso é organizado pelos professores Caio Santo Amore, Estevam Vanale Otero e Karina Leitão.

<sup>21</sup> Foi utilizado o aplicativo Ninox Database.

<sup>22</sup> O grupo de pesquisa Perfil das Ocupas faz parte do Laboratório Justiça Territorial da UFABC e é coordenado pela professora Patrícia Cezario. O grupo de extensão OCUPAS é coordenado pela professora Camila D'Ottaviano, com coordenação adjunta de Estevam Vanale Otero e Jorge Bassani.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SAMPAIO, Celso A. **Onde Morar no Centro de São Paulo**. III Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas - URBFAVELAS - Salvador, 2018.

PSMP - Prefeitura Municipal de São Paulo, SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação. **Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo**. Publicação digital, 2018.

## Capítulo 8

# Propriedade coletiva e moradia popular

**Edilson Mineiro** é advogado militante na área do Direito Urbanístico e mestre pela FAUUSP. Atua desde 1994 na fiscalização, formulação e execução de políticas de habitação de interesse social. Foi assessor da Presidência da COHAB/SP (2001-2004), coordenador de Habitação da Prefeitura Municipal de Suzano (2005-2012) e assessor do vereador Nabil Bonduki (2012-2016). É assessor jurídico da União dos Movimento de Moradia (UMM/SP).

## Introdução

A realidade brasileira reservou para o início do século XXI um conjunto de eventos políticos e sociais que realçaram a importância do debate sobre os fundamentos das lutas urbanas por moradia e dos instrumentos de transformação social. Consciente da conjuntura adversa, mas preocupada com a tarefa histórica de articular a defesa dos direitos constituídos com a necessidade de avançar na formulação de uma agenda urbana comprometida com a efetividade do direito à moradia, a União Nacional por Moradia Popular e um conjunto de entidades representativas dos movimentos sociais urbanos e rurais se dedicaram a construir em mutirão uma proposta legislativa<sup>1</sup>. Com ela, seriam consolidadas no âmbito federal as noções básicas dos processos autogestionários de produção ou de urbanização da moradia:

**(i) moradia digna no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com autogestão como método de produção ou de urbanização social não mercantil da moradia;**

**(ii) mutirão como forma de trabalho** não subordinado e socialmente apropriado;

**(iii) propriedade coletiva dos empreendimentos** como forma de superação da apropriação individual da terra.

Quanto ao último elemento, será incluída entre os desafios urgentes a discussão sobre formas alternativas de apropriação da posse e da propriedade da terra e da moradia nos programas públicos de habitação social, pois a terra urbana continuou historicamente submetida à lógica da acumulação capitalista, o que ainda se constitui como maior obstáculo à viabilização de programas e ações permanentes de política urbana.

O Brasil, nas últimas duas décadas, viu a conformação do projeto político do campo popular, cuja execução permitiu avanços e sofreu limitações. André Singer (2012) nela identifica um modo de operar que opta pela conciliação permanente de interesses contrapostos direcionados para viabilizar uma espécie de plataforma reformista fraca<sup>2</sup>, experimentada como solução de governabilidade pela coalizão de poder que governou no período de 2003 a 2016, lideradas pelos petistas Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Tem-se, de um lado, a criação do Ministério das Cidades<sup>3</sup>, a realização do ciclo de conferências municipais, estaduais e nacionais das cidades, as mobilizações em torno da elaboração participativa de planos diretores, a renovação do marco legislativo da política urbana<sup>4</sup>, a execução de programas distributivos como o Minha Casa Minha Vida, entre outros instrumentos. Por outro lado, a resposta ao curto período de inovações veio acompanhada de um reacionarismo de alta intensidade e foi marcada pela tentativa explícita de desconstrução dos instrumentos institucionais até então viabilizados.

O cientista político Leonardo Avritzer<sup>5</sup> classifica o período atual como a “era do equilíbrio catastrófico”. Esse equilíbrio instável seria resultante da ascensão das classes médias conservadoras, “da mídia lavajatista”, do “tenentismo togado” – formado por juízes, procuradores e advogados – e das forças reacionárias agregadas em torno de uma suposta “pauta conservadora”, sintetizada no chamado “olavismo”. A característica central deste é a tentativa de impor um modelo cesarista de consolidação aparentemente improvável, dada a ausência de capacidade do líder desse movimento.

Com a mudança de rumo na administração federal, ocorreu a extinção do Ministério das Cidades e a reconfiguração das políticas urbanas na perspectiva de redução dos programas até então desenvolvidos. Isso foi feito por meio da tentativa de introdução de políticas ainda mais focalizadas em e vinculadas a iniciativas de mercantilização da terra urbana em processos de urbanização realizados por empresas privadas.

Ao mesmo tempo em que buscamos refletir sobre novos desafios para a agenda da reforma urbana, o projeto liderado pelo Presidente da República executa a privatização do saneamento ambiental, o abandono da política nacional de mobilidade urbana e a paralização dos programas habitacionais e dos instrumentos de mediação da relação do Estado com a sociedade organizada, representados pelos conselhos de políticas públicas.

Nessa conjuntura, ao analisar o fenômeno geral das primeiras articulações dos movimentos sociais como um todo, Rudá Ricci (RICCI, Rudá, 2010) aponta que a “novidade” de tais sujeitos políticos estaria basicamente representada no seu caráter autônomo, anti-institucional, marcado pela tentativa de superação dos movimentos sociais de outrora – estes conhecidos por suas vinculações às estruturas partidárias da esquerda no âmbito do chamado socialismo real, caracterizáveis como meras “correias de transmissão” de partidos e sindicatos.

No caso dos movimentos de moradia, há uma peculiaridade. Além de seu caráter autônomo, também estiveram presentes, desde sempre, reivindicações direcionadas ao poder público pela construção de políticas públicas efetivas e caracterizadas pelo protagonismo dos futuros moradores<sup>6</sup>. Os mecanismos pelos quais os movimentos buscam a construção dessas políticas (apresentação de propostas de projeto de lei, eleição de parlamentares, participação em conselhos de políticas públicas, participação das lideranças nos governos) podem significar, para alguns, uma limitação ou uma adesão acrítica ao processo de “institucionalização”, visto como negativo. No entanto, o fenômeno pode ser analisado também na perspectiva das interações entre movimentos e Estado que não estão caracterizadas na centralidade do conflito.<sup>7</sup>

É razoavelmente aceita a noção de que os movimentos sociais e o campo democrático como um todo têm como desafio revisar seu projeto político a fim de recolocar a transformação das relações capitalistas no centro da perspectiva de um novo projeto de país. E a apropriação da terra como instrumento de ação direta, materializada nas ocupações de terras ou de edifícios descumpridores da função social da propriedade, ou como insumo de políticas públicas continua presente no ideário e no cenário concreto em que essas lutas se desenvolvem. Para Maricato:

“ Nas cidades, a dificuldade de acesso à terra regular para a habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento das favelas e loteamentos ilegais nas periferias. Na década de 80, quando o investimento de habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população que mora em favelas triplicou em relação à população em seu conjunto. Nos anos 90, a taxa duplicou”.

(MARICATO, Ermínia, 2014, p. 211)

Nesse sentido, a possibilidade de incluir a apropriação coletiva da terra nos programas habitacionais é um tema oportuno e ao mesmo tempo desafiador. Isso tanto pelo histórico geral do instituto, marcado pela consolidação de sua conformação como direito natural, absoluto, insuscetível de limitações ordinárias, quanto pelas particularidades e especificidades de sua efetivação no Brasil, onde convivem um sistema formal de títulos e um sistema informal, supostamente invisível, mas bastante utilizado nas realidades das cidades brasileiras.

## Fundamentos constitucionais da propriedade coletiva

A noção de Estado Social<sup>8</sup> na contemporaneidade, ainda que polissêmica<sup>9</sup>, propõe-se a responder aos anseios dos movimentos sociais nascidos em contraponto às injustiças sociais geradas no liberalismo clássico, resultante das revoluções burguesas nos países ocidentais. Dessa concepção complementar ao Estado de Direito, decorrem os chamados direitos sociais, também conhecidos como integrantes de uma segunda dimensão de direitos humanos, veiculados na forma de direitos econômicos, sociais e culturais. Esses direitos impõem ao Estado uma obrigação de satisfazer prestações concretas tendentes à viabilização do bem-estar geral da sociedade.

No Brasil, desde os anos 30 do século passado, o Estado Democrático é formalmente adjetivado como Estado Democrático Social. É também nesse período que tem início o processo de industrialização e urbanização no país, quando começam a surgir os problemas e as carências de infraestrutura nas cidades. Se antes os interesses econômicos se concentravam no campo, a industrialização gera um acelerado deslocamento populacional para a cidade.

O urbanista Nabil Bonduki registra que o período já assinalava certa contradição, cujas consequências vão acompanhar todo o processo de urbanização: **“O cenário da cidade nos anos 40 é contraditório e ambíguo, de crise e progresso: enquanto os trabalhadores sofrem com a falta de moradia, São Paulo é renovada por novas avenidas e ‘embelezada’ por arranha-céus, num contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização.”** (BONDUKI, Nabil, 1998, p. 249). Também Comparato reconhece, na história internacional e, em particular, no contexto brasileiro, uma espécie de duplicidade de regimes jurídicos que formalmente se apresentam com uma “indumentária de gala”, mas, para o dia a dia, contentam-se com trajes mais simples (COMPARATO, Fábio Konder, 2009).

Nesse sentido, a mudança constitucional trazida pela Revolução de 30 – que, em sua origem, visava superar o modelo do coronelismo e do voto de cabresto – logo se amoldou à lógica autoritária e secular de promover mudanças sociais sem confrontar as estruturas opressoras já consolidadas. Isso se aplica ao instituto da propriedade da terra que, na Constituição de 1934<sup>10</sup>, foi associada à noção de função social sem, entretanto, alterar o regime de indenização ou prever mecanismos concretos de efetivação desse princípio. A rigor, ela introduziu o conceito de função social da propriedade da terra na perspectiva de superação da visão meramente absolutista do instituto jurídico como um direito natural, inviolável e sagrado. No entanto, a propriedade continuou a cumprir um papel ideológico de representar a preponderância dos **interesses dos proprietários em relação aos demais possuidores e em relação à sociedade como um todo.**

Nesse aspecto, o Estado brasileiro assumiu ao longo de sua história um papel de ordenador do progresso e do desenvolvimento com base na opressão e na punição diante dos conflitos sociais, reproduzindo estruturas de dominação e de poder. Como resultado, via de regra, processos de transformação social foram concedidos pelos que detêm os mecanismos de poder, em situações específicas de alinhamento temporário entre seus interesses e os da maioria excluída dos direitos básicos. Em outros termos, se historicamente o Estado Social não se dissocia do sistema capitalista, no Brasil, ele não se dissocia de um modelo de capitalismo dependente, submetido a uma lógica de contenção dentro do cenário internacional, disfuncional em sua própria estrutura, no âmbito do processo de desenvolvimento das sociedades.

O reconhecimento formal do direito à moradia e a existência de uma legislação que valida e eventualmente incentiva a produção de habitação com participação da sociedade na solução dos problemas habitacionais não implicam a aceitação geral de tais valores. Eles permanecem submetidos ao conflito persistente entre os setores da sociedade que buscam a implementação dos direitos

sociais por meio da constituição de políticas públicas destinadas à constituição da justiça social e do bem comum e aqueles que desejam a prevalência dos interesses dos setores empresariais financeirizados que se valem do Estado para viabilizar interesses exclusivamente privados.

Não se pode deixar de considerar que a conjuntura atual está agravada pela prevalência do chamado **“modelo neoliberal de Estado”**, cujo conteúdo é incompatível com o novo regime de acumulação. Os produtos são resultado de emprego de alta tecnologia e menor quantidade de trabalho vivo, gerando o chamado **“desemprego estrutural”**. Assim, no neoliberalismo, não há preocupação com o consumo de massa e inexistente capacidade para confrontar as disfunções próprias das relações capitalistas.

Esse “novo” modelo impõe a visão de que noções de igualdade, de liberdade e de dignidade podem ser substituídas por um influxo em direção à meritocracia, ao individualismo, ao egoísmo social e à crença no mercado financeirizado como um fato da ordem natural das coisas. Para o falecido embaixador Paulo Nogueira Batista (BATISTA, Paulo Nogueira, 2009), o modelo neoliberal reproduz uma visão economicista dos problemas sociais, traduzida na ideia de que eles seriam superados pela mera implementação das medidas de liberalização econômica, ou seja, o social ficaria submetido ao econômico.

Portanto, o ponto de partida para desenvolver o tema da possibilidade de uma propriedade coletiva da terra e da moradia no Brasil, além de considerar a natureza jurídica do Estado, também deve considerar o contexto histórico e as limitações da natureza política das relações sociais vigentes.

Como assinala Saule Júnior<sup>11</sup>, os princípios constitucionais são os valores jurídicos fundamentais estruturantes da ordem jurídica socialmente pactuados e sua descon sideração ou desconhecimento lesiona a própria noção de soberania popular e, em última análise, a própria democracia.

Nesse ponto, a Constituição Federal determinou a observância de fundamentos, princípios e normas no sentido da efetivação de uma democracia participativa, da cidadania, da defesa da dignidade da pessoa humana e do estímulo ao associativismo e ao cooperativismo.

**A conquista do Estatuto da Cidade, da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, da Lei de Assistência Técnica**, dentre outras, é um sinal de que êxitos históricos dos movimentos de favela, das ocupações e dos sem-teto podem se traduzir em políticas públicas, ainda que sua efetiva implementação dependa sempre da manutenção de um processo permanente de pressão sobre a administração pública. Ou seja, a tradição dos movimentos sociais indica que é necessário manter as mobilizações e a capacidade de disputar os destinos do Estado.

Embora a pactuação constitucional de 1988 seja a expressão do maior avanço em matérias de direitos civis e políticos, não se deve desconsiderar que, na prática, o pacto sempre esteve ameaçado pela correlação de forças políticas no país. Tampouco se pode ignorar a aprovação das dezenas de emendas constitucionais após o processo constituinte, que, em sua ampla maioria, desconstituíram a noção de Estado de bem-estar social que serviria de base para a construção de um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, como enunciado no preâmbulo da carta cidadã.

## As metamorfoses dos processos de apropriação da terra urbana

Do ponto de vista jurídico, a definição do instituto da posse pode ser compreendida a partir da posição do possuidor quando este exerce quaisquer dos poderes atribuídos ao proprietário<sup>12</sup>. Nas teorias clássicas amplamente aceitas nos estudos teóricos e na prática da solução dos conflitos fundiários urbanos, ela poderia se manifestar de duas formas: a subjetiva, como a composição entre a apropriação física do bem em nome próprio com intenção de possuir (teoria subjetiva, desenvolvida por Savigny); ou na forma da teoria objetiva da posse (desenvolvida por Lhering), segundo a qual, na realidade, a posse se consolidaria apenas com a mera conduta de dono, pouco importando a expressão subjetiva dessa condição. Isto é, aqui, basta ter a coisa consigo, mesmo que a intenção de possuí-la esteja demonstrada de forma tênue. Em ambas as teorias, coexiste uma tensão entre a necessidade de pré-existência ou não de propriedade para se caracterizar a posse.

Com o desenvolvimento do debate teórico sobre o tema, surgiu a noção de função social da posse<sup>13</sup>, que busca realizar uma atualização das teorias clássicas anteriores, para as quais existirá posse de maneira independente da propriedade e desde que vinculada à realização dos objetivos constitucionais determinados. Existe função social da posse sempre que houver vinculação entre o uso e um objetivo econômico ou social, tal como a apreensão para fins de moradia ou de trabalho. A peculiaridade dessa noção é que a posse funcionalizada poderá, conforme o caso, prevalecer sobre a posse que não cumpre os objetivos socialmente aceitos.

No Brasil, a posse prevaleceu como forma usual de apropriação da terra nas relações sociais ao longo de grande parte do período colonial e até o final do século XIX. Em princípio pública, a terra teve seu uso cedido a terceiros mediante compromissos de demarcação, utilização e contraprestação ao senhorio por meio de tributos.

A transição dos sistemas de apossamento da terra para o sistema formalmente em vigor hoje ocorreu no marco de um capitalismo incipiente, caracterizado pelas forças de relação de exploração pré-capitalistas, e no âmbito de um processo de formação de Estado Nacional, delimitado por relações de servidão, escravidão e violência. Como notado por Rodrigues:

“ Esse período de transição da propriedade pública para a propriedade privada da terra, conforme ressalta Smith (2008, p. 304) põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras, que caracterizará, no País, ‘a formação do latifúndio, na sua forma mais acabada. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas, num deslocamento constante em direção à novas fronteiras abertas.’”

(RODRIGUES, Evaniza, 2013, p. 100)

Por tudo o que se sucedeu no processo de apropriação da terra no país, em especial, no cenário urbano, nota-se a necessidade de um esforço para “dessacralizar” os institutos da posse e da propriedade a fim de secundarizar seu caráter abstrato e valorizar uma nova feição, marcada pela explicitação da função social – cada vez mais relevante e característica dos instrumentos.

## A terra na perspectiva dos movimentos de moradia<sup>14</sup>

A propriedade da terra, vista do ângulo do direito civil, não é senão um direito subjetivo, consistente em assegurar a uma pessoa o monopólio da exploração de um bem e de fazer valer esta faculdade contra todos que, porventura, queiram a ela se opor. Formalmente, o direito de propriedade reúne um conjunto de faculdades: usar, gozar e dispor do bem determinado<sup>15</sup>.

Entretanto, com o novo regramento do instituto, enunciado na Constituição Federal de 1988 e recepcionado na legislação infraconstitucional, e segundo ainda correntes de interpretação jurídica filiadas ao chamado "direito civil constitucional"<sup>16</sup>, reconhece-se que, ao lado de tais poderes tradicionais, agregaram-se outros, vinculados aos deveres sociais perante o Estado. O desembargador Francisco Carlos Loureiro chega a afirmar que:

" (...) as figuras clássicas de relações jurídica complexas são aquelas em que já se encontra introjetada a bilateralidade que se estabelece entre sujeitos (poderes e deveres), visando a tutela de um interesse, tais como o matrimônio, parentesco, locação, condomínios, etc. O encaixe da propriedade nessa categoria tem a vantagem do reconhecimento da existência de um feixe complexo e indissociável de direitos e deveres, inerentes ao próprio instituto. "

(LOUREIRO, Francisco Eduardo, 2003)

Decorre, então, a possibilidade de sustentar – como vigente no sistema jurídico brasileiro – a noção de que, apenas após a Constituição Federal de 1988, é possível falar numa visão contemporânea de propriedade, que implica positivamente a absorção de novos contornos que integram direitos subjetivos dos proprietários com obrigações objetivas perante a sociedade e o Estado.

Ao longo da história, a questão da propriedade da terra tem se colocado de maneira sensível tanto no processo de formulação dos programas habitacionais, quanto na forma de relacionamento dos futuros moradores com o resultado final do processo. Ou seja, a conquista da moradia tem se misturado com a conquista da casa própria.

Trata-se de controvérsia clássica da literatura específica (Engels, 2015), que, embora voltada para a análise de realidades ou temas diferentes e com objetivos distintos, aborda, também com visões distintas, o papel do Estado e da sociedade na formulação e na execução de políticas públicas na área de habitação e a forma jurídica pela qual as moradias foram transmitidas aos futuros moradores, entre outras. Em geral, a questão da propriedade ou do aluguel é citada como elemento estruturante da política habitacional ou da ação do Estado.

Escrita no último quartel do século XIX, na perspectiva da disputa política no campo da organização da classe trabalhadora, a obra seminal de Engels – um contraponto vigoroso às concepções de Proudhon e do que classificava como socialismo burguês, cujas ideias utopistas começavam a chegar em território alemão<sup>17</sup> – constata que as tentativas de converter cada assalariado no proprietário de seu imóvel nunca chegariam a bom termo.

A transposição da ideia de mais valia para a questão de moradia operaria o mesmo mecanismo das relações capitalistas em geral, na medida em que a urbanização acelerada e as melhores localizações urbanas conferiam aos proprietários uma valorização artificial, mas que, ao mesmo tempo, exigiria uma constante mobilização de capital para evitar a desvalorização das próprias moradias.

Em síntese, a propriedade da terra tornaria o trabalhador um defensor das instituições capitalistas. A solução dessa crise só poderia ser alcançada por meio da eliminação da exploração e da

opressão da classe trabalhadora pela classe dominante no bojo da substituição do capitalismo por um modo de produção que socializasse a ideia de propriedade de todos os bens produzidos pela força humana.

Por sua vez, Bonduki, ao analisar a história da habitação social no Brasil<sup>18</sup>, lembra que o dilema da casa própria reaparece no Brasil tal como nas concepções pequeno-burguesas, com a diferença de que, aqui, o faz na sua modalidade adaptada ao capitalismo dependente, associada à ilegalidade urbana, ao autoempreendimento e à precariedade urbanística. O autor ressalta, em contraposição ao que via Engels, que a casa própria, para além dos aspectos meramente econômicos, também implicava maior segurança jurídica para o trabalhador e a possibilidade de retenção de parte do trabalho que, na esfera das relações tradicionais, seria retido pelos donos dos meios de produção.

Portanto, além dos aspectos econômicos, é preciso considerar também os aspectos imateriais relacionados à segurança jurídica advinda da propriedade individual no cenário de crises permanentes do sistema capitalista, que, no Brasil, implicam maiores perdas para as famílias de menor renda.

## Formas coletivas de apropriação da terra

### 1. O “modelo do cooperativismo uruguaio”

Entre as diversas possibilidades de busca por uma socialização do instituto da propriedade, há uma experiência paradigmática referenciada no cooperativismo uruguaio. Nahoun<sup>19</sup> acredita que há um “modelo” que pode variar de acordo com cada realidade particular, **desde que preservadas as características fundamentais que o definem e distinguem:**

- a) a participação;
- b) a ajuda mútua;
- c) a autogestão;
- d) a propriedade coletiva.

O central seria a garantia de segurança da posse do imóvel e o caráter alternativo capaz de influenciar o modelo econômico hegemônico. Diz ele:

“ De todas las múltiples formas de tenencia segura que existen, muchas de las cuales se describen en este libro, la propiedad colectiva es, en cambio, una de las más seguras. No necesariamente la mejor —porque mejor o peor en esto no depende de factores intrínsecos sino de las circunstancias de cada destinatario—, pero sí con muchas ventajas sobre la propiedad privada individual, la principal de las cuales es que en la eterna contradicción entre la vivienda como derecho y la vivienda como mercancía, es la materialización de lo primero, mientras que la propiedad individual es el vehículo para lo segundo.

Lo curioso del caso es que mientras quienes defendemos la importancia de que existan diferentes formas de tenencia segura, no negamos la propiedad privada individual ni abogamos porque sea borrada de la faz del planeta, quienes sostienen que el mundo gira alrededor de ella y que toda otra idea es hereje, niegan cualquier alternativa. Esto no es casual: postular que este asunto de la tenencia se puede resolver de otra manera es moverles su eje del mundo, porque están convencidos de que para que éste siga girando, no hay derecho más importante que el de la propiedad.”<sup>20</sup>

A consolidação da propriedade coletiva no chamado “modelo uruguaio” se deu no bojo das lutas seculares dos movimentos sociais daquele país, com a aprovação da Lei Nacional nº 13.278/68<sup>21</sup>, que estatui o direito à moradia adequada como função de Estado, seja diretamente ou por meio de parcerias com entidades representativas dos futuros moradores e/ou do mercado privado.

Na chamada **“Ley de vivienda”**, também se definiram formas de acesso aos fundos públicos estáveis, diretrizes para execução de subsídios à produção habitacional, critérios para a definição de tipologias de beneficiários, parâmetros urbanísticos mínimos, estímulo à formação de um banco público de terras, entre outros mecanismos, visando obter uma qualidade mínima da habitação e estabelecer princípios gerais para a concessão de créditos e para o reajuste das prestações, além de outros aspectos necessários à constituição de uma política habitacional de caráter nacional.

Ademais, por meio de um sistema organizado por cooperativas singulares associadas a federações nacionais e institutos de assessoria técnica de caráter multiprofissional, constituiu-se um mecanismo de estímulo à organização cooperativista e aos seus valores socializantes e se criaram formas coletivas de acesso à propriedade. Instituiu-se um sistema dual, que permite o convívio das modalidades individuais de apropriação da terra (cooperativas de proprietários) com a possibilidade de constituição de um regime especial de propriedade coletiva das unidades habitacionais (cooperativas de usuários).

Os 50 anos de experimentação do modelo uruguaio não levaram à solução definitiva dos problemas habitacionais do país, mas consolidaram uma forma não hegemônica de participação dos futuros moradores no processo de produção de sua moradia que, reconhecidamente, expandiu-se para o restante da América Latina e se constituiu num paradigma importante para a análise das possibilidades de inovação no campo da moradia popular. Assim, continua um exemplo atual diante da necessidade de manter o debate sobre a propriedade para além de sua visão tradicional, com atenção para seu aspecto de permanente transformação.

## 2. A propriedade cooperativa da habitação no Brasil

No contexto contemporâneo, o conceito de cooperativa deve ser interpretado a partir da definição aprovada no Congresso do Centenário da Aliança Cooperativa Internacional (ACI) realizado em 1995 na cidade de Manchester, Inglaterra, que, em síntese, compreende o caráter associativo e não lucrativo dos processos cooperativistas<sup>22</sup>. O Congresso definiu também linhas orientadoras para estabelecer parâmetros básicos necessários à caracterização do empreendimento como integrante do movimento cooperativista internacional. Uma cooperativa de fato é aquela que se submete a e pratica os princípios cooperativos<sup>23</sup>. Como descrevem Oliveira Filho et. al:

“ O cooperativismo é um processo pelo qual homens juntam forças de produção para um bem em comum, possibilitando o desenvolvimento econômico e social e melhorando o padrão de vida dos associados. É uma associação autônoma de pessoas que se unem, voluntariamente, para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais, por meio de uma empresa de propriedade coletiva e democraticamente gerida.”  
(OLIVEIRA FILHO et. al., 2017)

Entretanto, no Brasil, como relata Bucci<sup>24</sup>, o desenvolvimento cooperativista brasileiro difere frontalmente do paradigma uruguaio. No caso brasileiro, as iniciativas nascem de “cima pra baixo”, sob forte controle estatal e constrangida por regramentos que, aos poucos, foram desnaturando a finalidade original das entidades. De forma abreviada, o cooperativismo aqui nasceu não como expressão das lutas sociais anticapitalistas, mas como forma de acessar recursos públicos no âmbito no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), no interior de um regime autoritário, marcado pelo tecnicismo, pela burocracia e pela subordinação a um planejamento elitista.

Com base em sua pesquisa, é possível afirmar que, além desses motivos preponderantes, outros dois aspectos devem ser considerados: a necessidade de poupança prévia dos próprios sócios em geral, complementada por aportes de fundos públicos, e a normatização insuficiente. A autora ainda ressalta o fato de que a própria legislação do SFH criava estrangulamentos à viabilidade da cooperativa na medida em que impunha que, uma vez comercializados os empreendimentos, as cooperativas deveriam encerrar sua atividade, deixando de existir juridicamente (ainda que hoje essa característica esteja superada).

No Brasil, as cooperativas habitacionais surgiram a partir do final da década de 1960, por meio de iniciativas desenvolvidas no âmbito do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFAU). Entretanto, a prioridade era produzir a moradia no regime da casa própria e voltada sobretudo ao atendimento de camadas médias de renda. Como desenvolvimento histórico, é possível apontar ainda que houve liberalização compatível com a nova ordem principiológica baseada na democratização das relações sociais.

Para os movimentos de moradia, a sociedade cooperativa pode ser entendida como uma forma de organização cujos elementos centrais são a pessoalidade e a finalidade não lucrativa. Considerando que sua atuação deve ser limitada aos empreendimentos pequenos e médios e não se admitindo nessa modalidade controle exercido por empresas capitalistas, caberia à proposta legislativa estabelecer um conjunto de princípios gerais para o enquadramento das propostas, tais como: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática; estímulo à participação direta dos futuros moradores; soberania assemblear nos empreendimentos; entre outros.

No presente, o cooperativismo habitacional<sup>25</sup> permanece vigente de duas maneiras:

**(i) em empreendimentos comerciais** voltados ao atendimento da população de renda média, por meio de incorporações imobiliárias construídas com recursos vindos em parte dos próprios integrantes das entidades e em parte de fontes públicas de financiamento;

**(ii) por meio de iniciativas de cooperativas sociais**, voltadas exclusivamente para o atendimento da população de baixa renda, no âmbito de programas habitacionais públicos.

## Formas coletivas de apropriação da terra

A luta pela moradia urbana tomou volume na década de 1980, no período final da ditadura militar, a partir de grandes ocupações de terras, realizadas especialmente nas periferias das maiores cidades<sup>26</sup>. A luta pela terra, nesse contexto, confundia-se com a luta pela propriedade individual do lote e da moradia.

Com a evolução histórica dos processos autogestionários de produção da moradia no Brasil, institucionalizados a partir dos programas de mutirões dos anos 80 nas cidades progressistas de então e consolidados em políticas estaduais e nacionais<sup>27</sup>, impõe-se a necessidade de ressaltar aspectos próprios dessas iniciativas, capazes de indicar um tipo específico de produção habitacional.

Em termos sucintos, a autogestão habitacional, conforme a noção dada pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP), é um modo de produção habitacional ou de urbanização de assentamentos precários no qual preexiste uma organização comunitária representada por uma associação ou cooperativa que gerencia todas as etapas do processo de produção da solução habitacional<sup>28</sup>.

Trata-se de uma proposta de política pública peculiar, pois vai na direção oposta à da noção majoritária que reserva ao Estado o papel de formulador e executor. No caso da autogestão, haveria o desenvolvimento de uma política pública autonomista baseada no trinômio Estado, associações/cooperativas e assessorias técnicas, que compartilha decisões e procedimentos num processo permanente de pactuação política.

Contudo, o marco legal utilizado para viabilizar os programas autogestionários de moradia é insuficiente e precário. É insuficiente porque os conceitos essenciais, os princípios e os critérios operacionais não estão positivados em lei no sentido estrito.

E é precário porque, na realidade, as regras existentes estão parcialmente veiculadas na forma que os juristas denominam regulamento, ou seja, em decretos, resoluções, portarias e instruções normativas. Desse modo, **constituir uma lei nacional para regular a matéria é um dos passos necessários à consolidação definitiva da ideia de produção autogestionária.**

## **Elementos para a constituição de um marco legal para a produção autogestionária da moradia**

Ao mesmo tempo em que concepções e práticas da propriedade podem fossilizar e reproduzir desigualdades (e, com isso, garantir a permanência das estruturas sociais), elas podem gerar impactos e mudanças sociais importantes. A propriedade pode, por exemplo, levar a movimentos de resistência coletiva em face à expansão do capital privado e à autoridade pública, como ocorre na experiência uruguaia e latino-americana de produção social da moradia.

Nesse contexto, a União Nacional por Moradia Popular tem debatido o conjunto de premissas básicas que podem ser estabelecidas num projeto de lei participativo, que mobilize a sociedade civil organizada na defesa da produção autogestionária da moradia. **A proposta em debate considera, entre outros, os**

**seguintes elementos:**

### **1. Garantia de acesso à moradia digna**

Conforme consta no Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, o direito à habitação digna se confunde com o conceito de moradia adequada e reúne um conjunto de elementos, nenhum deles passíveis de serem desconsiderados, mas que podem ser realçados no processo autogestionário. São eles: a segurança da posse; a disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; a economicidade; a habitabilidade; a acessibilidade; e a localização. Vale ressaltar que eles tendem a ser mais bem preservados em processos controlados pelos futuros moradores, em que a lucratividade do empreendimento não seja o valor fundamental.

### **2. Estímulo ao associativismo e ao cooperativismo habitacionais**

Entendidos como uma forma de organização cujos elementos centrais são a pessoalidade e a finalidade não lucrativa, cuja atuação deve ser limitada aos empreendimentos pequenos e médios. Não se admite, nessa modalidade, que o controle seja exercido por empresas capitalistas. Assim, caberia à proposta legislativa estabelecer um conjunto de princípios gerais para o enquadramento das propostas, tais como: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática; estímulo à participação direta dos futuros moradores; soberania assemblear nos empreendimentos, entre outros.

### **3. Estímulo à ajuda mútua**

“Mutirão”, em termos etimológicos, remete à ideia de mobilização coletiva para auxílio mútuo em caráter gratuito. Ou seja, é o trabalho que se reverte em favor dos próprios beneficiários. O trabalho mutirante deve ser estimulado por meio de sua clara caracterização legal, com reconhecimento de benefícios tributários e outras estratégias.

#### 4. Estímulo aos processos educacionais e pedagógicos de caráter emancipatório

Em linha com as lições de Paulo Freire, os processos pedagógicos e de trabalho social dos processos autogestionários devem reconhecer que, para o oprimido, o processo mais relevante é o da descoberta da sua situação de oprimido. Tais processos educativos partem do pressuposto de que somente o vivido é incorporado e utilizado em situações novas, por isso, o saber sistematizado só terá relevância se for possível seu uso prático. A aprendizagem informal, via grupo, e a negação de toda forma de repressão visam favorecer o desenvolvimento de pessoas mais livres e capazes de contribuir com a sustentabilidade do empreendimento mesmo após a conclusão das obras. Não se trata apenas de produzir moradia, mas de contribuir para a formação de novas consciências.

#### 5. Direito à assessoria técnica especializada

Nesse ponto, propõe-se a recuperação do caráter não lucrativo das entidades de assessoria técnica, cuja atuação deve compreender a sua natureza interdisciplinar, envolvendo o trabalho de arquitetos, engenheiros, advogados e profissionais das diversas formações humanísticas, de modo a favorecer o desenvolvimento de uma técnica reprodutora da autonomia dos futuros moradores.

#### 6. Estímulo às formas coletivas de fruição do uso, da posse ou da propriedade das unidades habitacionais

O debate da propriedade coletiva dos espaços construídos de forma comunitária deve ser realizado com os futuros moradores numa perspectiva de superação do padrão da propriedade individual da terra e da moradia. A propriedade pode ser vista sob um prisma contemporâneo e sintetizada como uma relação jurídica complexa, um feixe de direitos e obrigações recíprocas entre os titulares e destes para com a sociedade.

Daí a necessidade de viabilizar uma modalidade de multipropriedade aplicável aos conjuntos habitacionais autogestionários, executados a partir do interesse dos próprios

associados, em que os elementos constitutivos da propriedade se desdobram, restando de as faculdades de dispor e reaver em favor da entidade promotora do empreendimento as faculdades de usar e fruir em favor dos associados, futuros moradores.

### Considerações finais

A discussão proposta sobre a instituição da propriedade coletiva na moradia popular deseja revelar que, ao mesmo tempo em que concepções e práticas da propriedade podem fossilizar e reproduzir desigualdades, garantindo, assim, a permanência das estruturas sociais, elas também podem produzir importantes impactos e mudanças sociais. Como citado, a propriedade pode levar a movimentos de resistência coletiva frente à expansão do capital privado e às autoridades públicas, como ocorre nas experiências de produção social da moradia do Uruguai e de outros países latino-americanos. Ungaretti et. al. afirmam, nesse sentido:

“ As propriedades, enfim, reclamam dos juristas uma compreensão mais sofisticada e estruturada para dar conta de seu traço multidimensional. Ganhos importantes podem ser alcançados se elas forem vistas como, como defendem alguns, como um feixe de direitos (bundle of rights) ou ainda se forem compreendidas como as normas e relações jurídicas que definem quem pode ser proprietário do que, onde (em quais espaços e lugares, países e sociedades), como e o que se pode fazer com a propriedade.”

(UNGARETTI, Debora et. al., 2018, p. 14)

Nos processos de produção social da moradia, prevalecem a noção de moradia como direito e não como propriedade, o protagonismo dos cidadãos em detrimento dos interesses empresariais envolvidos e a diversidade de modalidades construtivas, entre outros aspectos. Entretanto, tais processos, embora compatíveis com os fundamentos constitucionais, ainda carecem de um marco legal adequado que permita seu pleno desenvolvimento. Esse, sem dúvida, na leitura da UNMP é um desafio a ser superado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 325-357, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>>. Acesso em: 13 set. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Política e Antipolítica: A crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

BATISTA, Paulo Nogueira. "O Consenso de Washington: a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos". In: **Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil**. Brasília (DF): Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/331-Paulo-Nogueira-Batista-Pensando-o-Brasil.pdf>. Acesso em 12 ago. 2021.

BELATO, Clara Silveira; LAGO, Luciana Corrêa do. "Propriedad y derecho de uso del suelo urbano no Brasil". In: COORDINADORA CENTROAMERICANA AUTOGESTIONARIA DE LA VIVIENDA SOLIDARIA – COCEAVIS. **La vivienda, entre el derecho y la mercancía em América Latina**. Montevideo: Trilce/Centro Cooperativo Sueco, 2014.

BONDUKI, Nabil. **Habitação e autogestão: Construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE, 1992.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp/Editora SESC, 2014. v. 1.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro (RJ), 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.606, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfrancesco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. "O direito e o avesso". Estudos Avançados, São Paulo, v. 23, n. 67, pp. 6-22, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000300002>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e a Luta por Moradia**. 1ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MINEIRO, Edilson Henrique. "Os dilemas jurídicos da produção autogestionária de habitação de interesse social". **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, ano 3, nº 4. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MINEIRO, Edilson Henrique. "Marco regulatório: Uma proposta". In: XIMENES, Luciana Alencar; VELASCO, Thais (Orgs.). **Produção Habitacional Solidária: Panorama Internacional**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2019.

MINEIRO, Edilson Henrique; RODRIGUES, Evaniza Lopes. "Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção". In: LAGO, Luciana (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2012.

MINEIRO, Edilson. **Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2020.tde-28032021-211450>. Acesso em: 12 set. 2021.

NAHOUN, Benjamin. "Una, dos, muchas formas de tenencia segura". In: COORDINADORA CENTROAMERICANA AUTOGESTIONARIA DE LA VIVIENDA SOLIDARIA – COCEAVIS. **La vivienda, entre el derecho y la mercancía em América Latina**. Montevideo: Trilce/Centro Cooperativo Sueco, 2014.

OLIVEIRA FILHO, J.; VASCONCELLOS, C.; CIRINO, M.; RIGO, M.; & TEBALD, V. (2017). "O cooperativismo urbano: A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai." **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria (RS), v.4, n.7, pp. 75-86. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/26519>. Acesso em: 12 ago. 2021.

LOUREIRO, Francisco Eduardo, **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson, **A proteção jurídica dos assentamentos precários**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RICCI, Rudá. **Lulismo – da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília/Rio de Janeiro: Fundação Astrojildo Pereira/Editora Contraponto, 2010.

RODRIGUES, Evaniza. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10062013-181616/pt-br.php>. Acesso em: 13 set. 2021.

UNGARETTI, Debora (et. al). **Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. Série Direito, Economia e Sociedade. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 2018.

## NOTAS

<sup>1</sup> Encontra-se em fase final de elaboração a proposta de marco legal da autogestão habitacional no Brasil, feita a partir de uma minuta de projeto de lei elaborada pela União Nacional por Moradia Popular. Atualmente, conta com o apoio da Central dos Movimentos Populares e em articulação com demais entidades nacionais das lutas urbanas – Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) – e rurais – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

<sup>2</sup> Para André Singer, o "reformismo fraco" praticado no período não é o abandono, muito menos a traição do "reformismo forte" pregado pelo petismo clássico, e sim sua "diluição". Em síntese, defende que essa diluição reflete a compreensão de que o maior contingente do eleitorado brasileiro deseja um Estado ativo no combate à pobreza, mas de modo que esse Estado não ponha em risco a manutenção da "ordem".

<sup>3</sup> As Conferências das Cidades foram realizadas a partir da iniciativa do Ministério das Cidades, em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades. Elas significaram um amplo processo de mobilização social marcado por cinco rodadas nacionais – e seus rebatimentos estaduais e municipais –, que contaram com a participação de 10.500 delegados, cujas deliberações ficaram registradas em resoluções e discussões detalhadas, encaminhadas posteriormente.

<sup>4</sup> No período de 2000 a 2016, foram aprovadas, entre outras, a Lei nº 10.277/2001, a Lei nº 11.124/2005, a Lei nº 11.888/2008 e a Lei nº 11.977/2009, que visavam implantar um novo modelo de gestão da política urbana no país.

<sup>5</sup> AVRITZER, Leonardo, 2020.

<sup>6</sup> Nesse sentido, ver: Maria da Glória Gohn, Nabil Bonduki, Luciana Tatagiba, entre outros.

<sup>7</sup> ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L., 2014.

<sup>8</sup> O Estado Social contemporâneo, em termos gerais, conforme Bobbio, é aquele que garante aos cidadãos "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, saúde, não como caridade, mas como direito político."

<sup>9</sup> Para Bonavides, tal classificação “ora, evidencia tudo isso que o Estado social, se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo. E até mesmo, sob certo aspecto, fora da ordem capitalista, com o bolchevismo!”

<sup>10</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, Art. 113:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

<sup>11</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson,

2004, pp. 141-142.

<sup>12</sup> Segundo o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que regula a posse de bens móveis ou imóveis, em seu Art. 1.196: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.”

<sup>13</sup> O enunciado 492 do Conselho da Justiça Federal define a função social da posse como sendo a situação de fato que constitui direito autônomo em relação à propriedade e “deve expressar o aproveitamento de bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/561>.

<sup>14</sup> Esse aspecto é desenvolvido na dissertação de Mestrado “Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil”, de minha autoria, defendida em 2020 perante a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

<sup>15</sup> O Código Civil determina a seguinte estrutura para o direito de propriedade:

Art. 1.228. O proprietário 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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

<sup>16</sup> Em termos gerais, o

chamado direito civil constitucional pode ser definido como uma corrente metodológica que visa defender uma permanente releitura do direito civil à luz da Constituição, não apenas integrando-o no campo da chamada hermenêutica, mas reconhecendo que as normas constitucionais de fato podem ser aplicadas de forma direta às relações privadas com o intuito de obter a máxima realização dos valores constitucionais no campo particular, em especial, no que diz respeito aos fundamentos constitucionais da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político. Originária da doutrina italiana, tem como principais referências no Brasil os professores Gustavo Tepedino e Maria Celina Bodin de Moraes.

<sup>17</sup> No Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels criticam o que classificavam como “socialismo pequeno burguês” – uma fração formada por pequenos camponeses aliados do processo político pela consolidação da burguesia industrial. Para eles, embora os socialistas pequenos burgueses tenham realizado um diagnóstico radical das formas de exploração adotadas pela burguesia industrial, eles não reivindicavam uma alteração estrutural em tais relações. Seria, portanto, uma iniciativa utópica e reacionária.

- <sup>18</sup> BONDUKI, N., 2014.
- <sup>19</sup> NAHOUN, Benjamin, 2014.
- <sup>20</sup> Ibid., p. 17.
- <sup>21</sup> Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4494279.htm#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA.,cumplimiento%20efectivo%20de%20ese%20derecho>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- <sup>22</sup> Ver: <https://www.ica.coop/es>. Acesso em 28/09/2021.
- <sup>23</sup> Os princípios cooperativos aprovados em Manchester e revisados pela Aliança Cooperativista Internacional são: adesão livre e voluntária, gestão democrática, participação econômica, autonomia e independência, educação, formação e informação, intercooperação e interesse pela comunidade.
- <sup>24</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, 2003.
- <sup>25</sup> O cooperativismo habitacional está organizado, na maior parte, em torno da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que funciona como um sistema de apoio e

representação nos âmbitos políticos e institucionais. De acordo com dados da OCB, hoje, existem 282 cooperativas habitacionais, contando com 742 empregados e 103.745 associados.

<sup>26</sup> GOHN, Maria da Glória, 1991.

<sup>27</sup> No caso da produção autogestionária, no âmbito do governo federal, foram criados os programas Carta de Crédito Individual, regulado pela Resolução nº 460/2004; Crédito Solidário, criado pela Resolução nº 93/2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS); Produção Social da Moradia, o único que contou com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e Minha Casa Minha Vida – Entidades, criado pela Resolução nº 141/2009 do CCFDS.

## Capítulo 9

### Novas perspectivas para a gestão coletiva territorial e fundiária: O termo territorial coletivo

**Tarcyla Fidalgo** é doutora em planejamento urbano e regional pela UFRJ e mestra em direito da cidade pela UERJ. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e conselheira regional Sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Atualmente coordena o projeto Termo Territorial Coletivo facilitado pela ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat).

A propriedade fundiária se constituiu em uma questão para o Brasil desde sua invasão pelos portugueses no século XVI. Já no período colonial, a necessidade da ocupação para garantir os limites territoriais levou a um predomínio da posse enquanto situação fática estabelecida por meio do uso da terra, sem medidas adicionais de registro e fiscalização no território.

Essa situação se altera apenas na metade do século XIX com a promulgação da Lei de Terras<sup>1</sup>, primeira legislação nacional que buscou consolidar o regime da propriedade privada e uma lógica registral imobiliária para o estoque fundiário brasileiro. Apesar da inflexão proposta, essa legislação teve pouca efetividade prática e enfrentou resistências importantes, em muito ocasionadas pelos 350 anos de relações sociais estabelecidas com a terra a partir do paradigma da situação fática da posse.

Já no século XX, o Código Civil de 1916<sup>2</sup> buscou reiterar o paradigma da propriedade privada sobre o estoque fundiário nacional, consolidando um ideário social proprietário especialmente para as cidades brasileiras. Embora estabelecida a opção jurídico formal pela propriedade privada fundiária, o processo acelerado de urbanização no país, associado à pluralidade de relações sociais estabelecidas com a terra ao longo de mais de quatro séculos, contribuiu para o que veio a ser definido como amplo cenário de irregularidade fundiária, existente até hoje.

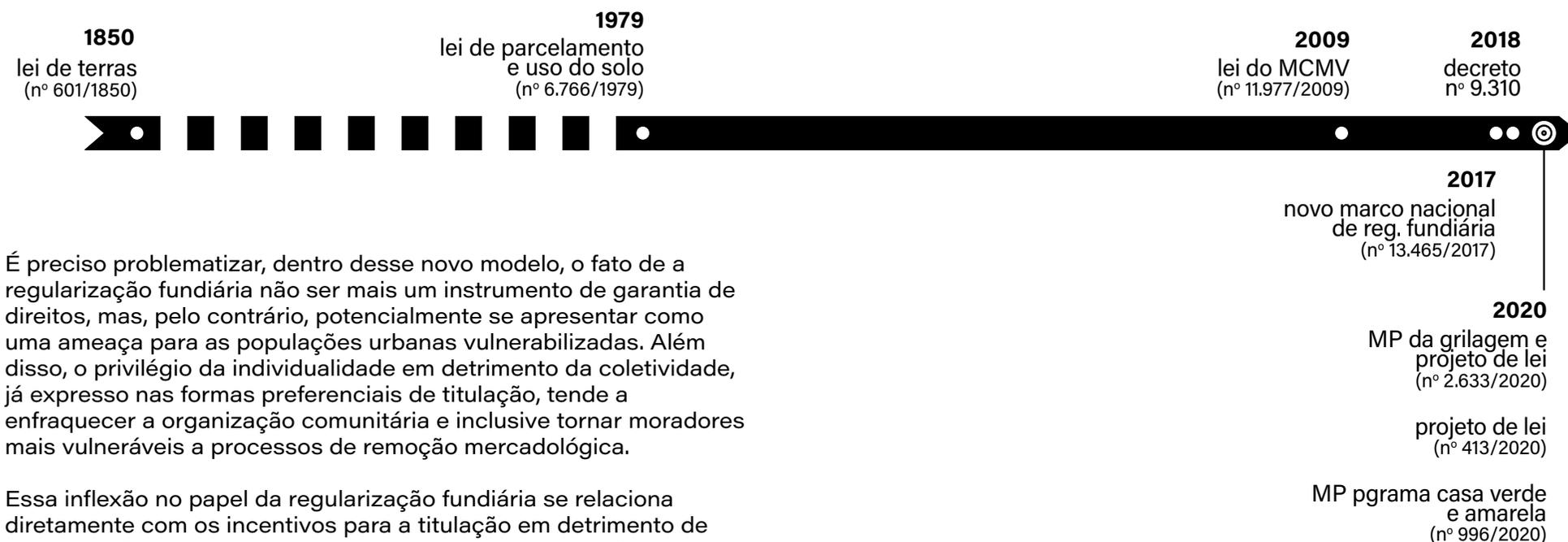
**Sobre o conceito de irregularidade**, é importante destacar que se trata de uma desconformidade jurídica, registral ou urbanística, não necessariamente cumulativa. No caso do aspecto jurídico, a desconformidade se dá em relação ao paradigma capitalista da propriedade privada individual plena, que busca se estabelecer no país desde o século XIX e se encontra cristalizado em diversas leis federais.

**Apesar da ausência de dados oficiais, estima-se que o percentual de terras em situação irregular no Brasil fique, atualmente, entre 50% e 70%.** Considerando se tratar de um território de dimensões continentais, isso significa um volume impressionante de terras em situação de irregularidade.

Nesse cenário, era de se esperar que a regularização fundiária tivesse papel de destaque na política urbana nacional nos últimos 170 anos. No entanto, o que se viu foi uma relativa escassez de regulamentações e políticas públicas a respeito, conforme linha do tempo mais abaixo.

Esse relativo descaso histórico com o tema da regularização fundiária pode ser atribuído a uma pluralidade de fatores, dentre eles, as relações sociais estabelecidas com a terra fora do paradigma capitalista e a funcionalidade da situação de irregularidade para práticas eleitoreiras clientelistas, com a manipulação da população residente nesses espaços. Ainda assim, a regularização fundiária passou a ser uma pauta de luta, especialmente de movimentos sociais e da população urbana mais empobrecida, que passaram a enxergar na regularização uma forma de assegurar sua permanência no território, especialmente diante das medidas estatais de remoções.

Essa visão da regularização fundiária como garantia de direitos das populações urbanas foi cristalizada na Lei nº 11.977/09<sup>3</sup>, que trouxe o modelo que a literatura denominou “regularização fundiária plena”. Nele, se encontra um conjunto de medidas de melhorias territoriais, urbanísticas, sociais e ambientais que deveriam culminar com a formalização do imóvel pela titulação. Esse modelo, entretanto, foi substituído pela edição da Medida Provisória nº 759/2016<sup>4</sup>. Posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17<sup>5</sup>, ainda vigente no país, autorizou a titulação antes de qualquer intervenção territorial e privilegiou a propriedade privada individual ao criar um instrumento “coringa”, de aplicação rápida e barata pelos municípios: **a legitimação fundiária.**



É preciso problematizar, dentro desse novo modelo, o fato de a regularização fundiária não ser mais um instrumento de garantia de direitos, mas, pelo contrário, potencialmente se apresentar como uma ameaça para as populações urbanas vulnerabilizadas. Além disso, o privilégio da individualidade em detrimento da coletividade, já expresso nas formas preferenciais de titulação, tende a enfraquecer a organização comunitária e inclusive tornar moradores mais vulneráveis a processos de remoção mercadológica.

Essa inflexão no papel da regularização fundiária se relaciona diretamente com os incentivos para a titulação em detrimento de outras medidas territoriais e sociais associadas ao paradigma de regularização fundiária plena. A titulação, quando desacompanhada de medidas de redução de custos, aumento de renda e melhorias territoriais, tem grandes chances de levar a um processo de remoção mercadológica dos moradores, em especial dos mais pobres.

**Esse processo de remoção apresenta dois mecanismos principais:**

**(i) o assédio do mercado imobiliário**, com agentes oferecendo um valor maior do que o encontrado habitualmente no mercado informal, mas muito aquém do potencial de valorização da área regularizada;

**(ii) o aumento dos custos de vida**, especialmente a partir da formalização dos serviços e da valorização dos imóveis, com consequências imediatas no aumento do preço dos aluguéis.

Ao favorecer a atuação desses dois mecanismos, a regularização fundiária no modelo que privilegia a titulação via propriedade privada individual previsto pela Lei nº 13.465/17 – que, em um primeiro momento, é celebrada como uma garantia da permanência dos moradores – acaba se configurando como elemento facilitador de sua remoção do território.

A perspectiva de ver essa dimensão da regularização fundiária ganhar escala com os instrumentos e as facilidades previstos na Lei nº 13.465/17 leva à necessidade de buscar novos arranjos e modelos que possam, de fato, garantir que a formalização e a titulação beneficiem a população de baixa renda, especialmente no médio e longo prazo.

Para tanto, parece fundamental buscar um arranjo capaz de conjugar os interesses e as liberdades individuais com a proteção

e a força que só são possíveis a partir do engajamento coletivo. Na prática, as medidas individuais costumam oscilar entre a liberdade absoluta – que torna moradores vulneráveis aos mecanismos de remoção mercadológica – e a tutela dos interesses dos moradores pelo cerceamento de suas liberdades (por meio de medidas como a imposição de restrições de venda). Ambas as dimensões costumam apresentar resultados práticos insuficientes para a garantia de permanência dos moradores.

Em amplo grau, isso se deve ao subdimensionamento da coletividade enquanto instância primordial de defesa e luta popular. Agregar a dimensão coletiva em um arranjo fundiário é fundamental para a manutenção de determinada comunidade em seu território em longo prazo.

A necessidade da conjugação de interesses individuais e coletivos, bem como a importância de buscar um arranjo que privilegie os instrumentos já existentes no rico ordenamento jurídico-urbanístico nacional, levou à conformação do Termo Territorial Coletivo (TTC)<sup>6</sup>, versão brasileira dos Community Land Trusts, instrumento consagrado internacionalmente. O Termo Territorial Coletivo é, antes de mais nada, um modelo que tem como objetivos principais a garantia de segurança da posse e de habitações acessíveis para populações vulneráveis, acompanhada do fortalecimento comunitário. Na prática, trata-se de um modelo de gestão coletiva do território, caracterizado pela costura dos anseios e das liberdades individuais com a força da coletividade por meio da separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das construções das casas (individual). Para isso, o TTC se utiliza de diversos instrumentos já existentes em nosso ordenamento, que, aplicados em conjunto, garantem um arranjo mais protetivo para populações vulneráveis.

A terra fica sob propriedade do TTC, gerida por uma organização local sem fins lucrativos, formada pelos moradores e administrada por eles de forma coletiva. A casa e as benfeitorias, assim como os quintais, pertencem aos moradores individualmente, por meio de um título de direito de superfície formalizado em cartório. Nesse arranjo, os moradores têm o direito de utilizar suas construções como bem entenderem, dentro das regras estabelecidas no momento da formalização do TTC, podendo vender, alugar, dar em garantia ou deixar de herança. A terra, no entanto, é retirada do mercado, uma vez que a pessoa jurídica que gere o TTC e fica com a propriedade formal é proibida de vendê-la, o que ajuda a manter o custo da moradia acessível. Assim, o arranjo fortalece a comunidade e sua capacidade de realizar melhorias através da gestão coletiva da terra, enquanto preserva as liberdades e os anseios individuais. Com isso, os riscos de remoção – forçada ou mercadológica – são reduzidos, ao mesmo tempo em que a liberdade dos moradores é preservada e a comunidade, fortalecida.

O Community Land Trust (CLT) surgiu nos Estados Unidos da década de 1960, no contexto dos movimentos por direitos civis. De início, foi pensado como um mecanismo de aquisição de terras agrícolas para subsistência e desenvolvimento econômico de comunidades negras marginalizadas pelas políticas de segregação. Embora nascido no contexto rural, é nas cidades norte-americanas que o Community Land Trust ganha visibilidade e se prolifera com rapidez a partir dos anos 1980. Hoje, os EUA contam com mais de 250 CLTs ativos, em diversos estados, com regulamentações próprias, isenções fiscais devido ao seu caráter social e crescente apoio do Poder Público. Além do seu impressionante crescimento no território norte-americano, os Community Land Trusts atualmente se encontram espalhados por outros países, como Porto Rico, Reino Unido, Quênia, Canadá e Austrália. Essa proliferação foi acompanhada pelo contínuo aperfeiçoamento do modelo para realidades distintas, o que é possível devido a seu caráter altamente flexível. Em 2017, o modelo foi reconhecido pela Nova Agenda

Urbana<sup>7</sup> – documento da ONU que estabelece diretrizes globais de políticas urbanas e habitacionais – como uma opção de moradia sustentável e acessível que deve ser apoiada pelos Estados.

Iniciativas como a do Termo Territorial Coletivo apresentam ainda grande potencial a partir da perspectiva de assessoria técnica em habitação de interesse social (ATHIS), que parte do protagonismo e da mobilização dos moradores e se propõe a adotar uma visão holística do território – não apenas enquanto materialidade, mas também considerando reflexões e intervenções sobre as relações sociais que têm o território como alicerce. O arranjo promovido pelo TTC, ao conjugar interesses individuais e coletivos, constitui uma base sólida para a implementação de práticas de ATHIS, pois promove um cenário de mobilização comunitária sobre o território que propicia o trabalho de arquitetos e outros profissionais sob o protagonismo dos moradores.

Nesse contexto, é possível obter a tão desejada alteração de sentido das políticas públicas e intervenções territoriais em áreas de habitação de interesse social: deixa-se a atuação de cima para baixo, partindo de decisões tomadas fora do território, para uma atuação de baixo para cima, privilegiando um desenho estabelecido pelos moradores já mobilizados em conjunto com os técnicos. Essa possibilidade de inversão da lógica de definição das políticas e intervenções territoriais, desejada pelas práticas de ATHIS e potencializada por arranjos que trazem o protagonismo da dimensão coletiva (como o TTC), é fundamental para o sucesso das intervenções, especialmente em médio e longo prazo.

Não é nenhuma novidade a percepção de que o envolvimento comunitário é indispensável para que as ações de assistência técnica e melhorias sejam duradouras, trazendo benefícios de longo prazo para moradores. Portanto, torna-se cada vez mais importante conjugar práticas de ATHIS com arranjos de gestão coletiva territorial e fundiária, como o TTC, conforme brevemente apresentado neste texto.

<sup>1</sup> Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm).

<sup>2</sup> Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm).

<sup>3</sup> Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm).

<sup>4</sup> Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm).

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>.

<sup>6</sup> Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm).

<sup>7</sup> Para saber mais sobre o TTC, acesse: [www.termoterritorialcoletivo.org](http://www.termoterritorialcoletivo.org).



## **edição e organização**

Vitor Coelho Nisida  
Margareth Matiko Uemura  
Lara Aguiar Cavalcante

## **equipe instituto pólis e escola da cidadania**

Margareth Matiko Uemura  
Henrique Botelho Frota  
Danielle Cavalcanti Klintowitz  
Rodrigo Faria G. Iacovini  
Vitor Coelho Nisida  
Lara Aguiar Cavalcante  
Beatriz de Paula  
Graciela Medina  
Isabella Alho

## **revisão**

Marília Ramos

## **projeto gráfico**

Caique Meirelles  
Marina Dahmer

## **Educadoras e educadores do curso “ATHIS para o Direito à Moradia”**

Alexandre Hodapp  
Alexandre Mandl  
Benedito Barbosa  
Caio Santo Amore  
Celso Santos Carvalho  
Claudia Bastos Coelho  
Edilson Mineiro  
Gabriel Blanco  
Gisela Cunha Viana Leonelli  
Ivaneti Araújo  
Karina Leitão  
Maria Rita Horigoshi  
Patryck Carvalho  
Raquel Paiva Gomes  
Rodrigo Carvalho L. de Souza  
Rosane Tierno  
Sheila Nobre  
Tarcyla Fidalgo

# (ATHIS) para o direito à moradia

edição e organização

Vitor Coelho Nisida  
Margareth Matiko Uemura  
Lara Aguiar Cavalcante

## InstitutoPólis

O Instituto Pólis é uma organização da sociedade civil (OSC) de atuação nacional, constituída como associação civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista.

R. Araújo, 124 - Vila Buarque,  
São Paulo - SP, 01220-020

Telefone: (11) 2174-6800  
[polis.org.br](http://polis.org.br)  
[@institutopolis](https://www.instagram.com/institutopolis)



# **ATHIS** direito à moradia

ISBN: 978-65-00-21485-7



9 786500 214857

realização

Instituto **Pólis**



parceria de fomento



**CAU/SP**  
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo