



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Maria Fernanda Paim Vieira

O Papel da Concessão de Direito Real de Uso na Luta pelo Direito à Cidade

Florianópolis
2023

Maria Fernanda Paim Vieira

O Papel da Concessão de Direito Real de Uso na Luta pelo Direito à Cidade

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof^a. Dra. Maria Inês Sugai

Florianópolis
2023

Ficha de identificação da obra

Vieira, Maria Fernanda Paim

O Papel da Concessão de Direito Real de Uso na Luta pelo Direito à Cidade / Maria Fernanda Paim Vieira ; orientadora, Maria Inês Sugai, 2023.

136 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Arquitetura e Urbanismo. 2. Concessão de Direito Real de Uso. 3. Terra Urbanizada. 4. Direito à Cidade. 5. Luta por Moradia. I. Sugai, Maria Inês. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Maria Fernanda Paim Vieira

O Papel da Concessão de Direito Real de Uso na Luta pelo Direito à Cidade

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa.(a) Maria Inês Sugai, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Rosângela Cavallazzi, Dra.
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Paolo Colosso, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Profa. Maria Inês Sugai, Dra.
Orientador(a)

Florianópolis, junho de 2023.

Para Maria e Francisco.

AGRADECIMENTOS

Agradeço...

À minha orientadora, professora Maria Inês Sugai, por quem tenho imensa admiração. Obrigada por ter aceitado me orientar, por ter me feito persistir e ter me incentivado durante todo o processo da pesquisa.

Aos entrevistados, não só pela generosidade com que conversaram comigo em vésperas de feriado e finais de semana, mas também pelas informações preciosas.

Aos professores Rosângela Lunardelli Cavallazzi e Paolo Colosso, que compuseram a minha banca, tanto de qualificação quanto de defesa, por terem contribuído para o aprimoramento deste trabalho.

À CAPES, pelo apoio e financiamento a essa pesquisa.

Aos meus queridos colegas de mestrado, Marcelo Leão, Larissa Chaves e Giovanna Simokado, por terem me ajudado com leituras, correções, contatos importantes, longas conversas, e principalmente pelo apoio e pelas trocas constantes.

Aos meus pais, Marluza e Izanir, e à minha irmã, Leticia, por terem me incentivado a ingressar no mestrado, me fornecido suporte nos momentos difíceis e por sempre acreditarem em mim.

Ao meu companheiro, Guilherme Luis, por me pressionar nos momentos certos e por me compreender nos altos e baixos da jornada do mestrado.

Aos meus maiores amigos de vida, Ava, Rafael e Leandra, por repetirem sempre que daria tudo certo no fim das contas.

RESUMO

O acesso à moradia digna e à terra urbanizada são direitos que dizem respeito e estão no cerne da luta pelo Direito à Cidade. O alto preço da terra urbana, as disputas de classe pelas melhores localizações e a limitação dos regimes de propriedade excluem a maior parte da população da realização desses direitos, a que mais necessita dos benefícios que áreas plenamente urbanizadas oferecem. Por esta razão, e por não cumprirem a função social da propriedade, imóveis ociosos vêm se tornando objeto de interesse como uma alternativa em potencial para suprir as demandas por moradia. Alternativa que, inclusive, faz parte do repertório de táticas de movimentos populares de luta por moradia, que ocupam edifícios abandonados nos centros urbanos para chamar a atenção para o problema. Dentre os proprietários que mantêm imóveis vazios em áreas urbanizadas, o poder público em suas três esferas – municipal, estadual e federal – concentra um estoque imobiliário cujo valor pode ser significativo para políticas de habitação de interesse social. Considerando o contexto, esta pesquisa busca analisar experiências urbanas sobre a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento jurídico/urbanístico que possibilita a utilização de imóveis públicos para moradia. Para isto, utiliza como referência oito casos da implementação da CDRU em períodos, cidades e localizações distintos com o objetivo de reunir aspectos relevantes que possam oferecer subsídio para se compreender o alcance dessas experiências, e para o aperfeiçoamento e a utilização futura do instrumento. A pesquisa indica que a CDRU pode contribuir para o acesso à moradia mais bem localizada e a outros serviços básicos pela população mais vulnerável, permitindo a inclusão socioespacial. No entanto, o instrumento enfrenta limitações nas seguintes frentes: morosidade com relação aos procedimentos e trâmites cartoriais, falta de recursos para urbanização ou construção, mudanças de prioridades nos governos causando a descontinuidade dos processos, e falta de dados confiáveis e atualizados sobre a dimensão e estado do patrimônio público.

Palavras-chave: Concessão de Direito Real de Uso. Terra Urbanizada. Direito à Cidade. Direito à Moradia. Luta por Moradia.

ABSTRACT

Access to decent housing and urbanized land are rights that are central to the struggle for the Right to the City. The high price of urban land, class disputes over the best locations, and the limitations of property regimes exclude most of the population from realizing these rights, which are most needed by those who benefit the most from fully urbanized areas. For this reason, and because they do not fulfill the social function of property, vacant properties have become the subject of interest as a potential alternative to meet the demand for housing. This alternative is even part of the repertoire of tactics used by popular movements fighting for housing, which occupy abandoned buildings in urban centers to draw attention to the problem. Among the owners who keep vacant properties in urban areas, the public authorities at the municipal, state, and federal levels concentrate a stock of real estate whose value may be significant for social housing policies. In this context, this research seeks to analyze urban experiences with the Concession of Real Right of Use (CDRU), a legal/urbanistic instrument that allows the use of public properties for housing. To do so, it uses eight cases of CDRU implementation in different periods, cities, and locations as a reference to gather relevant aspects that can provide support for understanding the reach of these experiences and for the improvement and future use of the instrument. The research indicates that CDRU can contribute to access to better-located housing and other basic services for the most vulnerable populations, allowing for socio-spatial inclusion. However, the instrument faces limitations in the following areas: slowness in relation to procedures and registry processes, lack of resources for urbanization or construction, changes in priorities in governments causing discontinuity of processes, and lack of reliable and updated data on the dimension and condition of public property.

Keywords: Concession of Real Right of Use. Urbanized land. Right to the City. Right to Housing. Housing Struggle.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Identificação dos municípios dos casos-referência	26
Figura 2 – Localização de Diadema.....	67
Figura 3 – Localização das CDRUs em Diadema.....	67
Figura 4 – Localização do Recife	73
Figura 5 – Localização das CDRUs no Recife	73
Figura 6 – Localização de Porto Alegre	84
Figura 7 – Caso da Vila Planetário	84
Figura 8 – Localização do Rio de Janeiro	91
Figura 9 – Caso da Vila Autódromo.....	91
Figura 10 – Demolições na Vila Autódromo	97
Figura 11 – Casas Entregues, Dona Penha	98
Figura 12 – Localização de São Paulo.....	105
Figura 13 - Casos de destinação de imóveis via CDRU em São Paulo.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características da CDRU e da CUEM	61
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela-síntese sobre o caso de Diadema	66
Tabela 2 – Tabela-síntese sobre o caso do Recife.....	72
Tabela 3 – Número de emissões e registros de CDRUs nas ZEIS em Recife	78
Tabela 4 – Tabela-síntese sobre o caso de Porto Alegre	83
Tabela 5 – Tabela-síntese sobre o caso do Rio de Janeiro.....	90
Tabela 6 – Tabela-síntese sobre o caso da COOPAMARE	101
Tabela 7 – Tabela-síntese sobre o caso da ULCM.....	102
Tabela 8 – Tabela-síntese sobre o caso da Estrela Guia	103
Tabela 9 – Tabela-síntese sobre o caso da Sudeste.....	104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS Área de Especial Interesse Social
AMPAVA Associação de Moradores Pescadores e Amigos da Vila Autódromo
BNH Banco Nacional de Habitação
CEPE Coordenação Executiva de Projetos Especiais
COOPAMARE Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis
COHAB Companhia de Habitação
CUEM Concessão de Uso Especial para Moradia
CCDRU Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CDRU Concessão de Direito Real de Uso
CLT Community Land Trusts
CMH Conselho Municipal de Habitação
DEMHAB Departamento Municipal de Habitação
FUCVAM Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivendas para Ajuda Mútua
FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Flona Floresta Nacional
FNHIS Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GT Grupo de Trabalho
GTE Grupo de Trabalho Estadual
GTN Grupo de Trabalho Nacional
HIS Habitação de Interesse Social
IAPs Institutos de Aposentadorias e Pensões
INSS Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
MDF Movimento de Defesa dos Favelados
NUTH Núcleo de Terras e Habitação
OGU Orçamento Geral da União
ONGs Organizações não Governamentais
PAC Programa de Aceleração de Crescimento
PAR Programa de Arrendamento Residencial
PIB Produto Interno Bruto
PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida
PREZEIS Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PRONAF Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT Partido dos Trabalhadores
RESEX Reservas Extrativistas
REURB Regularização Fundiária Urbana
RDS Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RFFSA Rede Ferroviária Federal S/A
SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNHIS Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UAMPA União das Associações de Moradores de Porto Alegre/RS
UFF Universidade Federal Fluminense
UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro
ULC Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia
ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Objetivos	22
1.2. Procedimentos Metodológicos	22
2. TERRA URBANIZADA, LOCALIZAÇÃO, PROPRIEDADE	28
2.1. A Mercantilização da Moradia	29
2.2. A Propriedade da terra, a Localização e a Moradia	33
2.3. Produção da moradia social no Brasil	36
2.3.1. PMCMV e a situação atual da habitação no país	41
2.4. Financeirização do espaço urbano e da habitação	44
3. DISPUTAS PELO ESPAÇO.....	48
3.1. Exclusão territorial e ocupações urbanas	49
3.2. Direito à Cidade no contexto brasileiro	51
3.3. Alternativas a um modelo único de provisão habitacional	55
3.4. Concessão de Direito Real de Uso.....	57
3.4.1. Formas de implementação da CDRU	61
4. CDRU NA PRÁTICA	65
4.1. Diadema	66
4.2. Recife	72
4.3. Porto Alegre	83
4.4. Rio de Janeiro	90
4.5. São Paulo	101
4.6. Limites e Potencialidades da CDRU	113
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA A PUBLICAÇÃO DAS ENTREVISTAS NA DISSERTAÇÃO	136

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as demandas por moradia vêm aumentando ano após ano, de 2016 a 2019 o déficit habitacional¹ absoluto passou de 5,6 para 5,8 milhões moradias. Dessa cifra, 87,7% das demandas se concentram em áreas urbanas e 79% correspondem a famílias de baixa renda, é o que indica a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Historicamente, as soluções governamentais voltadas à moradia para a população de baixa renda focaram na construção de conjuntos habitacionais, a exemplo do Banco Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida. Entretanto, a produção de novas unidades habitacionais não é o suficiente para amenizar o vasto leque das demandas por moradia. Componentes como o gasto excessivo com o aluguel² e a precariedade habitacional³ somam mais de 70% da composição total do déficit habitacional de 2019 (FJP, 2021). Enquanto isso, alternativas que poderiam ajudar a amenizar essas demandas, dentre elas a locação social e o uso de terrenos e edifícios públicos subutilizados, permanecem restritas a experiências pontuais ou de pequena divulgação.

Desta forma, este trabalho pretende analisar a utilização de um dos instrumentos jurídico-urbanísticos presentes no arcabouço legal brasileiro que, dentre suas finalidades, possibilita a viabilização de moradia de interesse social por meio da concessão de áreas públicas, trata-se da Concessão de Direito Real de Uso. Para isto, o trabalho utiliza como base teórica algumas discussões que contextualizam a problemática da moradia no país, como as disputas pela terra urbanizada (MARICATO, 2008, 2011; VILLAÇA, 2017), o direito à cidade e o direito à moradia (FERNANDES, 2007; ROLINK, 2015), a transformação da moradia em mercadoria (ROLNIK, 2015) e as soluções governamentais para viabilização de moradia de interesse social (BONDUKI, 1994). Também utiliza conceitos essenciais, como a *localização* (VILLAÇA, 2017), a *ideologia da casa própria* (BOLAFFI, 1982; VILLAÇA, 1986), a *financeirização da moradia* (ROLNIK, 2015), entre outros.

¹ O déficit habitacional é o cálculo anual sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação do estoque urbano de moradias no Brasil, para unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. É composto pelos seguintes variáveis: ônus excessivo com aluguel urbano, habitações precárias e coabitação. Mais informações acerca da metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro para estabelecer as estimativas podem ser encontradas em: < <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>.

² Famílias que ganham até três salários mínimos e gastam mais de 30% da renda com aluguel (FJP, 2021).

³ Locais improvisados para moradia que são inadequados, como barracas, e locais construídos que não possuem fechamentos em alvenaria ou madeira aparelhada (FJP, 2021).

O descompasso entre o atendimento das demandas por moradia e o acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras criou uma realidade dramática em que a dimensão territorial é extremamente importante. A disputa pela terra, que é a disputa pela localização, impede a viabilização de moradia de interesse social em áreas plenamente urbanizadas por meio da valorização do preço da terra, desta forma, essas localizações ficam à disposição da classe de alta renda. À medida que o tecido urbano se consolida, com uma estrutura enriquecida por equipamentos públicos e diversidade de usos, atrai o mercado imobiliário que, por sua vez, deseja aproveitar as condições para especular e multiplicar os seus lucros. Porém, como as localizações não podem ser reproduzidas, e a especulação acontece de forma cíclica, um pedaço de terra bem-localizado se torna uma mercadoria de luxo e a riqueza socialmente construída e materializada no espaço – e que poderia servir para aplacar as imensas desigualdades sociais – não pode ser acessada por quem mais precisa.

Segundo Harvey (1993, p. 212), “o domínio do espaço sempre foi um aspecto vital da luta de classes”, pois recursos essenciais à reprodução social, notadamente a terra urbanizada e o todo que esta compreende – habitação, saneamento, transporte e equipamentos urbanos –, são reservados à classe de alta renda. À classe trabalhadora, tolhida da possibilidade de arcar com os custos incorporados às necessidades da própria reprodução, restou a informalidade: favelas, loteamentos irregulares e autoconstruídos, rua. Pode-se dizer dela que quando tem casa não tem cidade, e que quando tem cidade não tem casa.

As demandas por moradia são paulatinamente submetidas aos interesses classistas de lucratividade advinda da especulação imobiliária, conforme expressa Maricato (2012, p. 27) “A retenção de terras vazias e ociosas em áreas com infraestrutura, como parte das dinâmicas de investimentos do setor imobiliário, contrasta com os enormes contingentes populacionais sem alternativas de moradia, empurrados para as periferias”. No entanto, este cenário não é exclusividade de terras brasileiras, ou mesmo latino-americanas. Rolnik (2015), a partir da função que desempenhou como relatora especial da ONU para o Direito à Moradia, pôde demonstrar que diversos países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, enfrentam uma ampla “*crise habitacional*”, apesar de não se tratar de uma crise no sentido que sugere uma situação atípica ou excepcional, posto que as condições que impulsionam o agravamento das demandas por habitacionais não apenas são conhecidas – influência do complexo financeiro-imobiliário, propriedade privada da terra e empresariamento da gestão urbana, para citar apenas algumas – mas promovidas.

Famílias estão sendo esmagadas pelo custo de vida. O número de sem-teto está em ascensão. Despejos e execuções hipotecárias são comuns. Segregação e pobreza, junto com deslocamento e preços inacessíveis, tornaram-se as marcas registradas das cidades de hoje. Bairros urbanos e suburbanos estão sendo transformados pelo desenvolvimento especulativo, moldado por decisões tomadas em salas de reuniões a meio mundo de distância⁴ (MADDEN; MARCUSE, 2016, p.12, tradução nossa).

O acesso abrangente à moradia digna é uma pauta persistente no tempo, e para isto existe um motivo: a produção habitacional é essencial para a reprodução do sistema político-econômico (SANTORO; LIMA; MENDONÇA, 2018). Como enfatizado por Maricato (1988) “[...] a habitação é uma mercadoria muito especial”, uma vez que sua comercialização é fundamental para o processo de acumulação do capital. Nesse sentido, afirmam Aalbers e Christophers (2014, p. 377, tradução nossa) “[...] a compra e venda da habitação tem importantes “efeitos em cadeia” relativos ao processo de produção no cerne da circulação de capital – tanto em relação ao processo de habitação *per se*, quanto à produção de outros bens e serviços”⁵.

Considere-se o setor de construção civil leve e pesada e ramos mais específicos como, por exemplo, lojas de móveis e eletrodomésticos, todos são diretamente impulsionados pela produção habitacional, seja na venda de produtos, na criação de novas vagas de emprego ou em termos de participação no PIB, o que explica, em parte, o porquê de a habitação ser vista como um setor a ser estimulado, sobretudo pelo Estado, para promover crescimento econômico. Enquanto propriedade, a habitação também representa um veículo de armazenamento de capital, pois seu preço tende a ficar estável ou valorizar com o tempo – o que, em larga medida, tem a ver com a terra e sua localização –, desta forma, explora-se seu potencial como valor de troca, com a finalidade de obter lucros, através da especulação (AALBERS; CHRISTOPHERS, 2014).

A faceta mercadológica da habitação implica ainda setores relacionados às transações financeiras, como os bancos, que fornecem crédito imobiliário e incentivos fiscais para a aquisição da casa própria, estimulando as pessoas a contraírem dívidas para movimentar a economia, ou, em outras palavras, para preservar o fluxo de capital. Além disso, a habitação como ambiente construído é essencial para atenuar crises de sobreacumulação de capital. De acordo com Harvey (1985 apud AALBERS e CHISTOPHERS, 2014), na impossibilidade de reinvestir de forma lucrativa

⁴ Households are being squeezed by the cost of living. Homelessness is on the rise. Evictions and foreclosures are commonplace. Segregation and poverty, along with displacement and unaffordability, have become the hallmarks of today's cities. Urban and suburban neighborhoods are being transformed by speculative development, shaped by decisions made in boardrooms half a world away.

⁵ [...] the exchange of housing has important “knock-on” effects within the production process at the heart of capital circulation – in relation both to the production of housing *per se*, and the production of other goods and services.

a riqueza acumulada na produção de mais produtos e serviços, investidores aplicam o excedente na produção de espaço construído, como se este fosse um tanque de transbordo em que o capital pode ser armazenado de maneira segura/efetiva até que condições favoráveis ressurgam.

A incorporação do setor habitacional nas diversas cadeias de circulação de capital citadas é resultado de um extenso processo de desconstrução do seu valor de uso e consequente conversão em mercadoria e ativo financeiro, do qual também faz parte a ascensão e generalização a nível mundial de políticas neoliberais. Desta forma, consolidou-se o ideal da casa própria aliado à crença de que os mercados são mais bem equipados para regular a provisão habitacional com eficácia (ROLNIK, 2015).

As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformar em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades (ROLNIK, 2015, p.14-15).

No Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida 1 (2009), lançado no contexto da crise financeira de 2008, recolocou a “a habitação como uma questão central da agenda nacional” (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014, p. 151) tendo como pano de fundo a intenção de “ativar um processo anticíclico no crescimento econômico” (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2014, p. 8). Portanto, ainda que tenha sido alçado à escala de política habitacional, os resultados obtidos por meio do programa repetem falhas e contradições de iniciativas pregressas no plano habitacional, com destaque para o descaso com o tratamento da componente fundiária em seu desenho, continuando a reproduzir o padrão de segregação socioterritorial e precariedade urbana, deixando de atender o objetivo fundamental de um programa/política de moradia (ROLNIK; IACOVINI; KLINTOWITZ, 2014, p. 151).

A componente fundiária diz respeito tanto à localização quanto aos arranjos de propriedade disponíveis para atender as demandas habitacionais. Ao utilizar uma problemática real como veículo para impulsionar certos setores da economia, perverteu-se o propósito social da produção de moradia, dando impulso à *ideologia da casa própria* (BOLLAFI, 1982; VILLAÇA, 1986). Desta maneira, a produção habitacional, amparada por um discurso de déficit, atende as necessidades do mercado – ou seja, de produzir o modelo que dá lucro – as custas das necessidades concretas, sem precisar explorar como são compostas as demandas habitacionais de fato.

Vale destacar, por exemplo, a participação considerável do ônus excessivo com aluguel no déficit habitacional do país. De acordo com Balbim, Krause e Lima Neto (2014, p. 27), “O alto valor da terra, aliado à necessidade de otimização de gastos com deslocamento, impulsiona o crescimento de um mercado de aluguel informal de alta rentabilidade”. Ou sejam, mesmo tendo que sacrificar parte considerável da renda para morar, “[...] para a população de baixa renda, a localização central é preponderante para o desenvolvimento de atividades econômicas” (ibid., p. 26). Ao se levar em consideração que a população que mais sofre com a falta de opções adequadas de habitação está concentrada na faixa de renda familiar de até três salários mínimos, é evidente a urgência em desenvolver políticas públicas que não se limitem apenas à transferência de propriedade como forma de prover moradia (ibid., 2014).

Em função dos valores imputados ao metro quadrado em áreas bem localizadas, nestes locais dificilmente podem ser encontrados quaisquer tipos de soluções voltadas à habitação de interesse social que não a informalidade, seja locação ou casa própria. E, muito embora o alto custo da terra e a densidade urbana possam ser fatores limitantes para a produção de moradia social em escala em localizações centrais, certamente existem formas de oferecer acesso a estas áreas. O estoque imobiliário ocioso tanto privado quanto público, por exemplo, é uma via possível. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), até 2015 o Brasil concentrava em torno de 7,906 milhões de imóveis vagos, destes, 6,893 milhões em condições de serem ocupados, sendo que 80,3% estavam localizados em áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Além disso, em 2018, uma matéria de autoria da Agência Pública⁶ denunciou a existência de mais de 10 mil imóveis vazios em todo o país só de propriedade da União, apuração que seria consideravelmente mais inquietante se englobasse a ociosidade patrimonial nas esferas municipal e estadual. Salieta-se que, para os casos citados, existem meios legais de destinar os imóveis ociosos para o atendimento de demandas sociais como a habitação.

O Governo Federal, em 2003, a partir da primeira gestão Lula, passou a empreender esforços editando uma série de medidas provisórias, instituindo grupos de trabalho interministeriais e aprimorando o marco jurídico com o objetivo de destinar imóveis ociosos da União, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA) para entidades sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais locais que fossem financiados por programas do próprio governo federal, como o Minha Casa, Minha Vida – Entidades, para receberem projetos

⁶ Link de acesso para a matéria: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>

habitacionais. Entretanto, os resultados da iniciativa acabaram sendo prejudicados por uma série de limitações envolvendo a própria gestão do patrimônio público federal. Fatores como o desconhecimento acerca da dimensão real do patrimônio público, da natureza dos imóveis, falta de delimitação precisa, de documentação e de controle efetivo sobre o seu uso, além da falta de confiabilidade nas informações sobre esses imóveis, que muitas vezes estão defasadas e carregadas de imprecisões (MOREIRA, 2018).

Apesar das limitações citadas, foram concretizadas experiências envolvendo a utilização de imóveis do patrimônio público para moradia por meio de um instrumento jurídico-urbanístico, a Concessão de Direito Real de Uso. A Concessão de Direito Real de Uso ou CDRU, instituída em 1967 pelo Decreto 271/67, permite a concessão de um imóvel público ou particular para terceiros com algumas restrições e obrigações. É uma forma de garantir ao usuário o direito de uso de um imóvel sem transferir a propriedade completa para ele. As finalidades do instrumento incluem a possibilidade de acesso a imóveis para fins habitacionais. A duração da concessão é geralmente estabelecida por contrato, e pode variar dependendo das circunstâncias. O beneficiário pode ter certos direitos, como de renovar a concessão ao final de seu período ou transferi-la para outra pessoa. No entanto, pode haver certas obrigações implicadas no contrato, como o pagamento de taxas ou o cumprimento de determinadas condições de uso. Além disso, o usuário não pode alienar ou hipotecar o imóvel sem a permissão da concedente. Resumidamente, a CDRU é um instrumento jurídico-urbanístico significativo sob o ponto de vista social, pois permite o acesso à imóveis sem a transferência da propriedade. É uma alternativa ao aluguel e à compra, e pode ser uma solução viável para demandas distintas de acesso a imóveis, uma vez que a legislação prevê a utilização da CDRU para finalidades diversas.

No caso da moradia de interesse social, o instrumento possibilita o acesso à imóveis públicos – que, de outra maneira, estariam fora de alcance – permitindo que famílias com baixa renda residam em localizações dotadas de infraestrutura e serviços urbanos, visto que é fato a existência de patrimônio público subutilizado em locais plenamente urbanizados. Nesta situação, o governo pode conceder o direito de uso do imóvel à(s) família(s) de baixa renda com algumas restrições e obrigações. Por exemplo, a família pode ter o direito de usar o imóvel como residência, mas não pode vender ou transferir o direito de uso sem autorização. A CDRU pode ser uma solução viável para fornecer moradia de interesse social, pois permite que as famílias tenham acesso a imóveis a preços acessíveis sem ter que arcar com os custos da terra, esse é um fator essencial especialmente em áreas valorizadas.

Além disso, o instrumento representa um avanço na medida em que permite “a destinação de terrenos públicos para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar a sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas” (ALFONSIN, 2001, p. 222), mas não só, impede a absorção das áreas pelo mercado formal de terras, especialmente sob a hipótese em que estas venham a valorizar, visto que se trata da concessão do uso e não da transferência da propriedade plena, que permanece como sendo do Poder Público. Não raros são os casos em que moradores de assentamentos precários ou de baixa renda, mas localizados em áreas de interesse especulativo, recebem propostas para deixar as áreas em que vivem. Desta maneira, são construídos no lugar dos assentamentos, shoppings, condomínios de luxo e similares, e a população que ali residia geralmente fica condicionada a habitar locais ainda mais precários em termos de localização, dado o alto custo da terra urbanizada. No entanto, é importante lembrar que por não transferir a propriedade completa do imóvel para os usuários, as restrições e obrigações incluídas na concessão podem afetar a capacidade dos usuários de tomar decisões sobre o uso do imóvel.

Considerando as imensas demandas por moradia e a possibilidade de utilização do estoque de imóveis públicos inativos, edificados ou não edificados, e situados em áreas urbanizadas, adota-se a hipótese de que a CDRU poderia se constituir num instrumento significativo para compor os programas habitacionais destinados à provisão de moradias subsidiadas às menores faixas de renda, contribuindo para a redução das demandas habitacionais e garantindo moradias localizadas próximo às áreas centrais das cidades, justamente as que apresentam melhor infraestrutura e serviços urbanos. Desta forma, esta pesquisa busca investigar: quais as limitações e as potencialidades da utilização da concessão de direito real de uso (CDRU) para o atendimento das demandas por moradia em áreas urbanizadas?

1.1. OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a utilização do instrumento jurídico-urbanístico da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como uma possibilidade para o atendimento das demandas por moradia de interesse social digna em áreas bem localizadas. Para tanto, serão utilizados como referência: três casos de regularização fundiária em imóveis de domínio dos municípios de Diadema, Recife e Porto Alegre, um caso de regularização fundiária em imóvel de domínio do estado do Rio de Janeiro, e quatro casos de destinação de imóveis de domínio da União em São Paulo.

Os objetivos específicos são:

- Investigar os aspectos relevantes na implementação do instrumento que possam balizar políticas públicas urbanas e habitacionais;
- Identificar os fatores referentes às condições de organização popular, de organização administrativa, e às condições legais envolvidos no processo de implementação da CDRU para moradia, considerando as diferentes cidades e esferas administrativas (municipal, estadual, federal);
- Avaliar os entraves, os avanços, as potencialidades e os limites envolvidos na aplicação da concessão de direito real de uso para moradia áreas urbanizadas;

1.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

“Talvez os estudos qualitativos não tenham finais, apenas perguntas”⁷

O procedimento metodológico, que será detalhado a seguir, é resultado da tentativa de produzir um balanço acerca da implementação do instrumento da concessão de direito real de uso, compreender as circunstâncias da sua utilização e estabelecer limites e potencialidades quando da sua utilização para fins de moradia de interesse social, foco do estudo. A pesquisa segue uma abordagem qualitativa e exploratória e foi estruturada a partir de uma revisão bibliográfica, entrevistas e casos-referência. De acordo com Gil (2008, p. 27):

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

⁷ “Perhaps qualitative studies have no endings, only questions” (WOLCOTT, 1994 apud CRESWELL, 2007, p. 52, tradução nossa).

[...] Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados (GIL, 2008, p. 27).

A realização da revisão bibliográfica foi orientada pelo interesse na discussão da problemática do agravamento das demandas habitacionais no país, e ficou dividida em partes. Em um primeiro momento, atentou-se para a revisão dos conceitos básicos como o déficit habitacional, a localização, o Direito à Moradia, o Direito à Cidade e a propriedade da terra. Outras questões como as ocupações urbanas e movimentos de luta por moradia, a ociosidade edilícia nos centros urbanos, e as soluções voltadas ao enfrentamento dessa conjuntura também foram exploradas nesse primeiro momento. Posteriormente, quando o objeto de pesquisa foi delimitado, o desenvolvimento da revisão bibliográfica apoiou-se no método da revisão integrativa⁸ para buscar pesquisas pregressas sobre a Concessão de Direito Real de Uso e obter informações relevantes considerando os objetivos deste trabalho. A revisão bibliográfica auxiliou na escolha e construção dos casos-referência bem como na condução das entrevistas.

Paralelamente, foram realizadas entrevistas informais no período de janeiro de 2021 a agosto de 2022 com 11 pessoas que contribuíram com informações técnicas e práticas da implementação da Concessão de Direito Real de Uso. Dentre os participantes estavam beneficiários da concessão, acadêmicos, advogados da área de direito urbanístico e arquitetos.

⁸ A revisão integrativa se diferencia de outras linhas de estudo – como a meta-análise e a revisão sistemática, por exemplo – por permitir maior inclusão de estudos a serem analisados quanto à abordagem metodológica, desta forma, é possível combinar estudos experimentais e não-experimentais e, ainda, dados da literatura teórica e empírica (SOUZA, SILVA, CARVALHO, 2010). O método da revisão integrativa⁸ “[...] objetiva traçar uma análise sobre o conhecimento já construído em pesquisas anteriores sobre um determinado tema” (BOTELHO, CUNHA, MACEDO, 2011, p. 127). O processo de elaboração deste método de pesquisa é dividido em seis etapas: 1 – formulação da pergunta norteadora; 2 – busca ou amostragem na literatura; 3 – coleta de dados; 4 – análise crítica dos estudos incluídos; 5 – discussão dos resultados; e, por fim, a apresentação da revisão integrativa. Resumidamente, em primeiro lugar é necessário uma pergunta clara e objetiva para determinar quais estudos serão incluídos e quais os resultados a serem mensurados. Posteriormente, realiza-se a busca nas bases de dados, deve-se expor e discutir os critérios de inclusão e exclusão utilizados. Na terceira etapa, a coleta de dados é feita por meio de um instrumento previamente elaborado que assegure que os dados relevantes sejam extraídos e que seja de fácil checagem. A quarta etapa serve para classificar as pesquisas analisadas de acordo com seus métodos, para que se possa ponderar o rigor dos resultados obtidos. Por fim, há a interpretação e síntese de resultados, em que é possível identificar possíveis lacunas no conhecimento e mesmo sugerir propostas de estudos futuros. A sexta etapa é a apresentação do documento contendo a revisão integrativa finalizada (SOUZA, SILVA, CARVALHO, 2010).

Segundo Gil (2008, p. 111), este formato é recomendado em estudos exploratórios para aproximar o pesquisador da realidade pesquisada, o autor salienta que “Nos estudos desse tipo, com frequência, recorre-se a entrevistas informais com informantes-chaves, que podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas etc.”.

As perguntas direcionadas aos advogados estavam centradas nos aspectos técnicos e práticos relativos à CDRU: se conheciam casos da aplicação do instrumento; quais suas impressões acerca dele; se poderiam citar fragilidades; limitações; avanços; e como o instrumento se situa em relação à segurança de posse. Aos arquitetos, questionou-se acerca da viabilização dos empreendimentos de moradia; como era o processo; a duração; o financiamento da obra; e suas impressões sobre o instrumento. Aos beneficiários as questões focaram na conquista e manutenção do título da CDRU: como conseguiram a titulação; se pertenciam a um movimento organizado; se possuíam o título registrado no cartório de imóveis; como era feita a manutenção do empreendimento/terreno; quais eram as taxas e custos envolvidos; e as suas impressões sobre a CDRU.

Sobre os entrevistados:

Beneficiários da CDRU:

Marli Baffini

Síndica e membra do Movimento União das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM), São Paulo/SP.

Maria de Fátima dos Santos

Coordenadora da Associação dos Movimentos por Moradia da Região Sudeste, São Paulo/Sp.

Tereza Lara

Coordenadora da Associação Estrela Guia dos Movimentos por Moradia da Região Sudeste, São Paulo/SP.

Maria da Penha Macena

Líder comunitária da Vila Autódromo, Rio de Janeiro/RJ.

Advogados e acadêmicos:

Benedito Roberto Barbosa

Advogado da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo.

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Advogada e pesquisadora do Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro.

José Geraldo de Souza Júnior

Jurista e professor na Universidade de Brasília.

Rosane de Almeida Tierno

Advogada e coordenadora do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

Betânia de Moraes Alfonsin

Advogada e professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS.

Arquitetos:

Adelcke Rossetto Netto

Arquiteto e Urbanista, e responsável técnico da Extrema Construção S/C Ltda e da Integra Desenvolvimento Urbano Ltda.

Ulisses Demarchi Silva Terra

Arquiteto e Urbanista da Universidade Federal do ABC (UFABC) e servidor da Superintendência do Patrimônio da União/SP.

Com base nas informações obtidas por meio das entrevistas e da revisão bibliográfica, foram elencados 8 casos-referência⁹ para a realização das análises da implementação da concessão de direito real de uso. O estudo de casos-referência consiste na seleção de exemplares reais para se constituir em referências na construção concreta do objeto de conhecimento (CAVALAZZI, 1993). A escolha dos casos seguiu os seguintes critérios: 1- Possibilidade de acesso e disponibilidade de informações relevantes para as discussões da pesquisa; 2 - Casos que apresentassem diferentes perspectivas sobre a implementação da CDRU para moradia sobre os seguintes aspectos: tipo de concessão (regularização fundiária ou destinação de imóvel), esfera da concessão (federal, estadual, municipal), e condição de organização dos moradores. Dadas as condicionantes, foram elencados casos localizados nas cidades do Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Diadema e Porto Alegre, conforme a Figura 1.

⁹ “O caso-referência como método de análise foi formulado pela primeira vez por Rosângela Lunardelli Cavallazzi em sua tese de doutorado em 1993 [...]. Se trata de uma outra possibilidade de suporte metodológico para além do método de estudo de caso” (ASSIS, FAUTH, CAVALLAZZI, 2019, p. 238).

Figura 1 - Identificação dos municípios dos casos-referência



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Dentre os cinco municípios abrangidos nos casos, quatro são capitais de áreas metropolitanas e possuem população acima de 1.500.000 habitantes (ou muito próxima, no caso de Porto Alegre). Exceto Diadema que, por outro lado, possui a maior densidade demográfica de todos. Além disso, os municípios escolhidos compõem um campo de estudo com grande potencial para servir às questões desta pesquisa: o processo de produção do espaço dessas cidades é caracterizado pela urbanização acelerada e expulsão dos pobres para periferia, ou seja, apresentam desigualdade e segregação consolidadas, e áreas centrais intensamente valorizadas. O que significa escassez de terra nessas localizações e, especialmente, escassez de terra para moradia de interesse social, porque as disputas pela terra visam à lucratividade. A implementação da concessão de direito real de uso possibilitou o acesso das pessoas/famílias de baixa renda a áreas já valorizadas, ou passíveis de valorização, sem o ônus dos preços altíssimos da terra. Simultaneamente, a utilização do instrumento as colocou no centro da disputa pela terra valorizada/bem-localizada, sujeitando-as a uma série de condicionantes – sociais, econômicos, políticos – com potencial de deturpar a finalidade da concessão e, por consequência, vulnerabilizar sua condição. Desta forma, com o subsídio dos casos aos quais se teve acesso, das entrevistas e dos dados obtidos por meio da revisão bibliográfica, considerando as diferenças temporais e espaciais existentes entre os casos, buscou-se não realizar comparações, mas identificar aspectos relevantes das experiências com o objetivo de balizar futuramente a implementação da CDRU.

Salienta-se que o material disponível para a pesquisa era exíguo e apresentava, muitas vezes, inconsistências. Por esta razão, enfrentou-se enormes dificuldades na realização da pesquisa. Isso se deve, em parte, à falta de sistematização de dados sobre o patrimônio público. A título de exemplo, numa primeira tentativa de ampliar a busca por casos de imóveis da União concedidos para moradia via CDRU, solicitou-se, por meio do portal Fala Brasil, que o Ministério da Economia disponibilizasse a listagem de imóveis que estivessem sob regime de Concessão de Direito Real de Uso especificamente para moradia. Em resposta à solicitação, o Ministério da Economia enviou um arquivo em que constavam 3.869 imóveis sob CDRU para fins de moradia distribuídos por 23 Estados e o Distrito Federal, além de dados como os endereços, a área, a data da obtenção das informações e o Registro Imobiliário Patrimonial dos imóveis. Contudo, o arquivo estava incompleto, verificou-se que não constavam as concessões sobre as quais já se tinha conhecimento no município de São Paulo, o que indica que não há compatibilização de dados entre as superintendências do patrimônio da União, tampouco um cadastro confiável sobre as terras públicas, tornando inviável o uso do arquivo recebido por falta de rigor dos dados fornecidos. Também foram limitadoras as condições impostas pela emergência sanitária da pandemia do COVID-19, tornando necessário uma série de adaptações, tanto na escolha do objeto de estudo quando na coleta de dados. Por essas razões, para que a pesquisa fosse viável, foi necessária a utilização de dados secundários sobre casos relevantes da utilização do instrumento.

2 Terra Urbanizada, Localização e Propriedade

Na pretensão de apresentar questões consideradas centrais a respeito do “problema da moradia” – ou, de forma clara, de como e do porquê a moradia se tornou um problema que parece estar cada vez mais longe de ser resolvido – este capítulo se concentrará na tarefa de traçar um fio condutor através dessa temática, a começar pela delimitação das origens do problema: a transformação da moradia em uma mercadoria. No tópico seguinte serão abordadas a apropriação privada da terra, e de que maneira essa condição sustenta o modelo de produção habitacional como o conhecemos – da moradia como uma mercadoria –, e a dimensão do fator da localização, que é determinante no preço atribuído à terra e, conseqüentemente, restringe seu acesso à população que não possa pagar. Posteriormente, serão discutidas as soluções para a habitação de interesse social adotadas no Brasil e os obstáculos recentes à garantia do amplo acesso à moradia com ênfase na financeirização da habitação.

2.1.A Mercantilização da Moradia

*“A riqueza das sociedades nas quais reina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘enorme coleção de mercadorias’, e a mercadoria individual como sua forma elementar”.*¹⁰

O primeiro ponto a ser determinado para que se possa desenvolver uma discussão acerca da problemática aqui colocada como *mercantilização da moradia*, é a concepção de mercadoria¹¹. “A mercadoria é algo que satisfaz uma carência, uma necessidade ou um desejo humanos. É algo externo a nós, de que tomamos posse e transformamos em nosso, [...] as pessoas compram mercadorias, e esse é um ato fundador do modo como as pessoas vivem” (HARVEY, 2013 p. 26).

Todas as mercadorias possuem, simultaneamente, valor de uso e valor de troca. De acordo com Marx (1988, p.45 apud BRUSCHI et al., 2016, p. 36), “A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso”, em contrapartida, “O valor de troca de uma mercadoria é o que alguém recebe em troca dela” (BRUSCHI et al., 2016, p. 36). Tal fato implica um conflito e, portanto, uma contradição, pois enquanto um dos seus valores pode ser objetivamente determinado, o outro não (HARVEY, 2016). “Os valores de uso são infinitamente variados (até para um mesmo item), enquanto o valor de troca (sob condições normais) é uniforme e qualitativamente idêntico (um dólar é um dólar, e mesmo quando é um euro, este tem um valor de troca conhecido em relação ao dólar)” (HARVEY, 2016, p. 27).

Este fator é importante uma vez que ilustra o motivo pelo qual é possível atribuir significados distintos à ideia de casa como, por exemplo, moradia e habitação. Usualmente, trata-se por moradia a ideia associada à função essencial que uma casa desempenha na reprodução social, como um suporte básico que “oferece privacidade e segurança em um mundo instável” (HARVEY, 2016, p. 28). Ou seja, a concepção de moradia evoca o valor de uso de uma casa e remete a ideia desta como um direito básico e fundamental. A Constituição Federal reproduz essa ideia: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, à proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2016, grifos nossos).

¹⁰ MARX, Karl. O Capital [Livro I]. Boitempo: São Paulo, 2011.

¹¹ Não há pretensão, neste trabalho, de esmiuçar o conceito de *mercadoria*, pois isso exigiria o detalhamento mais aprofundado de outros conceitos – valor, trabalho, dinheiro – e deslocaria o objetivo da análise aqui proposta, que é a de evidenciar certas particularidades do conceito de mercadoria que auxiliem na construção de uma crítica ao modelo de acesso à moradia.

A outra concepção está relacionada à casa como uma mercadoria ou o produto habitação, disponível para aqueles que possam pagar, caso em que o valor de uso figura – em primeiro lugar – uma oportunidade para elevar o valor de troca. Harvey (2016, p. 29) elucida a relação entre valor de uso e valor de troca ao discutir práticas especulativas de construção:

O valor de troca é estabelecido pelos custos reais de produção mais lucro, juros sobre empréstimos e aluguel capitalizado (preço da terra). O objetivo do produtor é obter valor de troca, não valor de uso. A criação de valor de uso para outras pessoas é um meio de atingir esse fim. No entanto, a qualidade especulativa da atividade significa que o que importa é o valor de troca potencial. [...] *O valor de troca assume o comando da produção habitacional* (grifos nossos).

Ao colocar que o valor de troca é o fator determinante para a **produção habitacional**, assumindo inclusive o seu comando, Harvey corrobora para a construção da diferença conceitual entre habitação e moradia. Desta forma, é possível relacionar a *habitação* com o produto ou bem, ou seja, o foco é o espaço construído, ao passo que a *moradia* diz respeito ao exercício de morar, à necessidade essencial de abrigo, o que torna o uso o objetivo fundamental. Ainda segundo Souza (2004, p. 45-46), “[...] no caso do conceito de moradia, concebemo-la sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente”. Além de uma questão de discriminação de conceitos, relacionar os fatores *valor de uso* e *valor de troca* às concepções de *moradia* e *habitação* fornece pistas acerca das problemáticas relativas às necessidades habitacionais enfrentadas atualmente.

Retornando à discussão acerca da categoria mercadoria, faz-se necessário tratar de outro tema que é incontornável para se pensar na mercantilização, ou mercadorização, da moradia: o capitalismo, pela razão de que “Mesmo se nem tudo que é produzido é mercadoria, **no capitalismo a maioria dos produtos assume a forma de mercadorias**. Isso significa que a mercadoria é a forma dominante por meio da qual as pessoas estabelecem relações” (BRUSCHI et al., 2016, p. 33, grifos nossos). Rompendo com uma abordagem que circunscreve o capitalismo num sistema econômico, como se operasse de maneira autônoma às outras esferas da vida, será utilizada como base a definição elaborada por Fraser:

Longe de ser uma mera “economia”, o capitalismo é algo maior, uma “ordem social institucionalizada” no mesmo nível de que o foi, por exemplo, o feudalismo. Assim como o feudalismo não era simplesmente um sistema econômico, nem um sistema militar, nem um sistema político, mas uma ordem social ampla que abrangia tudo isso, o mesmo é verdade para o capitalismo. É uma forma de organização, não apenas da produção e troca econômicas, mas da *relação* da produção e da troca com uma ampla gama de relações, atividades e processos sociais, tidos como não econômicos, que tornam a economia possível (FRASER, 2021, online).

Esta “ordem social institucionalizada”, compreendida como capitalismo, possui três características centrais e definidoras:

(1) a propriedade privada dos meios de produção e a divisão de classe entre proprietários e produtores; (2) a instituição de um mercado de trabalho livre; (3) a dinâmica de acumulação de capital, que se ancora numa orientação à valorização do capital em oposição ao consumo, acoplada a uma orientação ao lucro, não à satisfação de necessidades (FRASER e JAEGGI, 2020, p. 29).

A partir dessas considerações, as problemáticas provenientes da produção habitacional dentro da lógica capitalista podem ser identificadas com maior facilidade. Há, em primeiro lugar, a propriedade privada da terra, que vai influenciar uma série de fatores, podendo, inclusive, ser determinante para o reconhecimento social do indivíduo, pois a propriedade está intimamente ligada ao exercício da cidadania, especialmente no que diz respeito ao gozo de direitos. Acerca desta questão, Holston (2013) descreve os efeitos da restrição à propriedade fundiária na legitimidade civil dentro do contexto brasileiro, circunstância que tornou a ilegalidade a condição predominante de assentamento das camadas mais pobres da população.

Para a maioria dos cidadãos o efeito foi esmagador: o status de residentes ilegais subverteu suas cidadanias civis, e o fez de duas maneiras. Primeiro, ao empurrá-los para o outro lado da lei, a condição de morar ilegalmente alienou cidadãos da lei genérica, reduzindo seu acesso aos direitos e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos “inimigos”. Segundo, essa exclusão da propriedade legal da terra também lhes negou a legitimidade civil que se considera normalmente ser criada pela propriedade e personalidade, como definiu a filosofia política, em que a propriedade fundiária é a forma de estabelecer qualificações fundamentais para a cidadania, como independência, respeito e responsabilidade (HOLSTON, 2013, p. 156).

Em seguida, há o mercado de trabalho livre. Isto é, a subordinação e a dependência do mercado de trabalho. Em outros termos, significa dizer que a garantia das condições mínimas para uma vida digna passa necessariamente pelas relações do mercado. Entretanto, há que se fazer a ressalva: levando em conta as medidas draconianas de austeridade que fazem parte do pacote da política neoliberal, é praticamente fantasioso falar em garantia de vida digna, mesmo dentro das relações de mercado, cada vez mais precárias da perspectiva dos trabalhadores.

Por fim, a orientação ao lucro embasada, segundo Harvey (2011), na acumulação de capital infinita a uma taxa composta de 3%¹², tem como consequência a reprodução da lógica

¹² De acordo com Harvey (2011, p. 30) “Ao longo da história do capitalismo, a taxa composta de crescimento real é cerca de 2,25% ao ano (...). O consenso atual entre os economistas e na imprensa financeira é que uma economia “saudável” do capitalismo, em que a maioria dos capitalistas obtém lucro razoável, expande-se em 3% ao ano. Quando cresce menos do que isso, a economia é

mercantil, ao que parece, em todos os campos da vida. Embora seja importante colocar, “a sociedade, (...), não pode ser mercadoria até o fim” (FRASER e JAEGLI, 2020, p. 36), declaração que tem como base a interpretação de Polanyi a respeito da ideia de “economia de mercado/sociedade de mercado”¹³ (FRASER, 2014, p. 545). O autor traça as origens da crise capitalista nos esforços para criar ‘mercados autorregulados’ de terra, trabalho e moeda na sua obra mais conhecida, *A grande transformação*, de 1944. De acordo com Polanyi, presumir que o trabalho, a terra e a moeda possam ser trocados como mercadorias é o mesmo que acreditar que a sociedade possa ser mercadoria até o fim (FRASER, 2014), o que não se sustenta, pois,

(...) o trabalho, a terra e a moeda não são, evidentemente, mercadorias (...). O trabalho é somente outro nome de uma atividade humana que acompanha a própria vida, a qual, por seu turno, não é produzida para venda, mas por razões inteiramente diferentes, acrescentando que a atividade em causa não pode ser desligada do resto da vida, para ser armazenada ou mobilizada; a terra é somente outro nome que damos à natureza, que não é produzida pelo homem; a moeda efetivamente existente, enfim, é tão-só um símbolo do poder de compra, o qual, em regra, não é produzido, mas resulta de uma criação da banca ou das finanças do Estado. Nenhum dos três elementos – trabalho, terra, moeda – é, portanto, produzido para venda: a sua descrição como mercadoria é inteiramente fictícia (POLANYI, 2021, p. 215).

Além de que esses elementos – trabalho, terra, moeda – são “Constituintes da própria estrutura da vida social, eles “[...] fornecem as condições básicas necessárias para a produção de mercadorias”¹⁴ (FRASER, 2014, p. 545, tradução livre). Permitir, escreve Polanyi, que o mecanismo de mercado seja o único responsável por administrar a natureza, determinar a alocação do poder de compra coletivo bem como controlar a atividade humana e, deste modo, “o destino dos seres humanos” (POLANYI, 2021, p. 216), é condenar a sociedade à destruição.

Os mercados do trabalho, da terra e da moeda são, evidentemente, essenciais na economia de mercado. Mas nenhuma sociedade seria capaz de suportar (...) os efeitos de um sistema assim, baseado em ficções grosseiras, se tanto a sua substância humana e natural como a sua organização comercial não fossem protegidas contra as devastações do moinho satânico (POLANYI, 2021, p. 217).

O ponto crucial da argumentação de Polanyi é que existem limites objetivos à mercantilização total. A explicação é, de certa forma, simples: as condições em princípio convenientes para o desenvolvimento do mercado, mas que devastam o tecido social, podem

considerada lenta. Quando se obtém abaixo de 1%, a linguagem da recessão e a crise estouram (muitos capitalistas não têm lucro)”.

¹³ “‘market economy-cum-market society’” (FRASER, 2014, p.545).

¹⁴ “Constitutive of the very fabric of social life, they also supply the necessary background conditions for commodity production” (FRASER, 2014, p.545).

também prejudicá-lo, posto que sua estabilidade e subsistência dependem de domínios da vida não mercantilizados. Tal como explicita Fraser:

(...) os esforços para criar uma “sociedade de mercado”, composta de commodities em toda a sua extensão, necessariamente desencadeiam uma crise. Ao desestabilizar a natureza, as finanças e a reprodução social, tais esforços estão fadados a minar tanto os elementos constitutivos da vida social quando os pressupostos da produção e troca de mercadorias¹⁵ (2014, p. 546, tradução livre).

A teorização desenvolvida por Polanyi é relevante para a discussão da habitação por explorar as contradições implicadas na transformação da terra em mercadoria fictícia, e que diz respeito não só à geração de uma crise ecológica por esgotamento de recursos, mas à limitação do acesso à terra para a reprodução da vida. Trazendo o debate para a atualidade, e recuperando o argumento da acumulação infinita de Harvey, não é nem um pouco surpreendente que a habitação tenha se tornado um mercado tão lucrativo. Os fatores da propriedade privada da terra e da localização – que serão discutidos a seguir – são de suma importância em termos de acumulação via especulação ou, como assinala Harvey (2016, p. 29), “valor de troca *potencial*”, desta forma, seguindo a lógica capitalista, a produção da habitação resolve não a crise da moradia, mas a crise do capital.

2.2. A Propriedade da terra, a Localização e a Moradia

Discutir a problemática do acesso à moradia passa obrigatoriamente pela questão da propriedade, ou das relações de propriedade, uma vez que o processo de apropriação privada da terra – que teve início na Europa do século XVIII com os cercamentos, e em terras brasileiras se consolidou por meio da Lei de Terras de 1850¹⁶ – foi gerador de imensas desigualdades. No caso do Brasil, segundo Ferreira Whitaker (2005), a Lei de Terras de 1850 dividiu a sociedade em duas categorias: proprietários fundiários e pessoas tolhidas da possibilidade de adquirir terras, cuja composição variava entre escravos (juridicamente libertos só em 1888) e imigrantes.

¹⁵ (...) efforts to create a ‘market society’, composed of commodities all the way down, necessarily trigger crisis. Destabilizing nature, finance and social reproduction, such efforts are bound to undermine both the constitutive elements of social life and the presuppositions of commodity production and exchange. They are also bound to provoke resistance (FRASER, 2014, p. 546).

¹⁶ A Lei de Terras de setembro de 1850 foi “[...] a primeira lei fundiária abrangente do Brasil, conciliando, depois de tantas décadas de debate, a reforma agrária com a iniciativa de imigração. [...] Proibia a aquisição de terras da Coroa, ou terras devolutas, por meios que não fossem a venda, reconhecia as sesmarias e posses originais mas as invalidava como forma de futuras requisições, estabelecia um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada e transformava a terra numa mercadoria negociável (HOLSTON, 2013, p.178).

A separação entre terra e trabalho, ocasionada pela apropriação privada da terra, é uma condição essencial para a perpetuação do sistema capitalista, visto que este depende da produção do trabalho assalariado. Assim, ao privar a ocupação da terra para a subsistência, sob o capitalismo uma massa de pessoas é condicionada ao mercado de trabalho para que possa sobreviver, posto que essa massa não possui nada além de sua própria força de trabalho para explorar economicamente. Resulta daí a mesma divisão social produzida pela Lei de Terras de 1850, citada anteriormente por Ferreira Whitaker (2005), entre expropriados e detentores dos meios de produção como sua propriedade privada. A respeito desse assunto, Fraser e Jaeggi (2020, pp. 30-31) complementam:

Sociedades capitalistas institucionalizam o trabalho livre com base na suposição de que os trabalhadores são livres e iguais. [...] a força de trabalho de 'trabalhadores livres' é tratada como um bem que uma das partes do contrato legal (o trabalhador) tem e vende à outra (o empregador-capitalista).

Aqueles concebidos como 'trabalhadores' são livres, em primeiro lugar, no sentido do status jurídico. Eles não são escravizados, tornados servos, nem estão vinculados ou presos, de algum modo, a determinado lugar ou a um mestre em particular. Eles podem se mover e entrar em um contrato de trabalho. Além disso, 'os trabalhadores' também são livres num segundo sentido. [...] são livres do acesso aos meios de subsistência e de produção, são livres, inclusive dos direitos consuetudinários de uso da terra e das ferramentas. Em outras palavras, estão privados do tipo de recursos e direitos que poderiam permitir que se abstivessem do mercado de trabalho. Sua liberdade, no primeiro sentido, anda junto com a sua vulnerabilidade à coação, que é inerente ao segundo sentido.

A concepção de liberdade em questão “faz parte do *corpus* de ideias liberais que, no século XVIII, constituem o Estado moderno (ROLNIK, 2015, p. 196)”, e evoca a ideia de liberdade como autonomia e da possibilidade de agir sem impedimentos. Rolnik (Ibid., p. 196) destaca que “Essa aceção de liberdade – formulada no âmbito da luta contra o despotismo monárquico – coincide com a concepção de propriedade de Locke – aquela que abrange vida, liberdade e patrimônio – estabelecendo uma homologia entre ‘ter direitos’, ‘ser proprietário’, e ‘ser livre’”.

De acordo com Villaça (1986, p. 6) “O capitalismo explorou ao máximo as ideias de liberdade daí advindas, criando a imagem do ‘homem livre’ e do ‘trabalhador livre’.”. Ainda segundo esse mesmo autor, a difusão do trabalho assalariado, resultante do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, produziu o problema da habitação popular urbana. Villaça evidencia que:

O problema da habitação popular urbana começa a se constituir no Brasil na segunda metade do século XIX com a penetração do capitalismo, da mesma forma como se constituía na Inglaterra cem anos antes. Naquela época começou a surgir aqui, como anteriormente havia surgido lá, o “homem livre”. Este é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros

como estrangeiros. Eram os despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades através dessa população, surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social (VILLAÇA, 1986, p. 14).

De maneira sintética e simplificada, a privatização da terra – e sua conseqüente transformação em mercadoria – é condição necessária para a produção do trabalho assalariado e, por sua vez, para o desenvolvimento do capitalismo. No Brasil, esse processo foi engendrado por meio da Lei de Terras de 1850, e a divisão de classes resultante – entre proprietários e despossuídos – deu origem à necessidade da habitação popular. Esta é uma das faces da questão da apropriação privada da terra, uma vez que privatizá-la e transformá-la em uma mercadoria implica ainda atribuir à terra um preço, que varia de acordo com certos fatores, dentre os quais se destaca a localização.

A questão da localização parte do princípio da produção do espaço. Desta forma, o que está em discussão não é somente a comercialização de um pedaço de terra em si, há o envolvimento de um outro fator, o qual Villaça (2017, p. 72) determina como “o trabalho social dispendido na produção de algo socialmente útil”. O produto desse trabalho, escreve Villaça, compreende dois valores:

O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infra-estruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela *localização* dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte (p. 72, 2017).

Resumidamente, a localização é “(...) fruto do trabalho humano que não pode ser reproduzido pelo trabalho humano. Só a totalidade da cidade produz e reproduz localizações, mas elas são irreproduzíveis” (VILLAÇA, 2017, p. 354). A propriedade privada da terra e a localização têm como característica comum a limitação da possibilidade de amplo acesso, onde a atividade especulativa voltada à acumulação de capital exacerba essa limitação a tal ponto que a habitação desenvolve o status de mercadoria de luxo, um bem exclusivo sob monopólio de classe, como argumenta Harvey:

A provisão de valores de uso das habitações (no sentido convencional de consumo) para a massa da população tem sido cada vez mais refém dessa concepção arraigada do valor de troca. As conseqüências para a provisão de moradia adequada, e a preço acessível para um segmento cada vez maior da população, têm sido desastrosas (2016, p. 33).

Assim, requisitos que deveriam ser indispensáveis na provisão de moradia digna, como proximidade de escolas, mercados, postos de trabalho, praças, serviços de saúde e mobilidade – em resumo, terra urbanizada bem localizada -, são continuamente revertidos em fatores de extração de lucro, de modo que as boas localizações se tornam caras e praticamente inacessíveis para a população de baixa renda. A desigualdade no investimento em infraestrutura urbana também é um aspecto relevante neste sentido, afinal, a escassez de terra urbanizada com qualidade também impacta no preço da terra. Mesmo que, conforme aponta Villaça (2017), não seja possível reproduzir localizações, serviços básicos (como água, luz, esgoto, transporte público) podem ser universalizados. Se investimentos públicos tomassem essa direção, seria possível uma melhor distribuição dos benefícios da urbanização, aumentando o estoque de terra servida de infraestrutura e, em consequência, oferecendo suporte para uma vida digna na cidade de forma mais acessível em termos econômicos.

A conhecida analogia de David Harvey (1980), da cidade com uma grande sala de concerto, ajuda a entender o preço da terra como decorrente de um leilão de localizações: os melhores lugares são arrematados por quem está mais disposto e apto a pagar para, nas últimas, não se ver relegado a um assento atrás de uma coluna e/ou na “galeria/poleiro”. Ampliar o acesso à terra urbanizada e subcentros urbanos é como ampliar o número de assentos e de teatros, shows, concertos, resultando em preços mais baixos e boas cadeiras na plateia, sem ter que se contentar com assento na galeria para não perder o show da inclusão urbana. Uma cidade com menores diferenças intraurbanas exibe menor valor das habitações e, por conseguinte, menores preços da terra também. Isso, no entanto, implica grande esforço de investimento em equipamentos e serviços urbanos e, portanto, responsabilização direta ou indireta do setor público (SMOLKA; OSTOS, 2022, pp. 241-242).

Tecnologias construtivas e acesso a crédito certamente são fatores de grande influência no enfrentamento das demandas por moradia, contudo, não tratar da questão do acesso à terra urbanizada é o mesmo que fomentar o desenvolvimento do problema. Nesse sentido, Smolka e Ostos (2022, p. 247) ressaltam que “[...] aumentar os recursos disponíveis para financiar habitação, sem uma política ativa de provisão de terra urbanizada que, de alguma forma, pré-equalize as diferenças intraurbanas no acesso aos serviços e equipamentos, é, como visto, repassar estes recursos diretamente aos proprietários fundiários”. Na imbricação entre as questões de propriedade, localização e moradia, dois caminhos parecem viáveis para uma política habitacional: a longo prazo, a distribuição de infraestrutura básica em áreas de urbanização

precária e, a curto prazo, a destinação de imóveis que não cumprem a função social em áreas bem localizadas.

2.3. Produção da Moradia Social no Brasil

A questão habitacional, no Brasil, ganha expressão com o intenso processo de urbanização a partir da segunda metade do século XX, “em cinquenta anos, as cidades cresceram com o incremento de 120 milhões de habitantes.” (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 189). Bonduki (1994) sublinha que, à época da República Velha (1889-1930), o Estado não intervinha na produção habitacional, cabendo à iniciativa privada o atendimento das demandas dos trabalhadores, excetuando-se algumas situações de insalubridade grave, quando o Estado se valia de repressão policial justificada por normas sanitárias. Ainda conforme o autor, a moradia operária oferecida pela iniciativa privada durante a consolidação das relações de produção capitalistas visava, principalmente, à obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel” (BONDUKI, 1994, p. 712).

Tendo em vista que a “estrutura da economia brasileira estava centrada nas atividades agro-exportadoras, havendo, nas cidades, forte predomínio do comércio sobre a produção” (BONDUKI, 1994, p. 712), possuir bens imóveis para locação, num período de crescimento exponencial das cidades, configurou-se em um ótimo negócio, seguro e extremamente rentável (BONDUKI, 1994).

É neste contexto que se inseria a intensa produção habitacional realizada pela iniciativa privada para locação. Em São Paulo, em 1920, apenas 19% dos prédios eram habitados pelos seus proprietários, predominando largamente o aluguel como forma básica de acesso a moradia (Bonduki 1982). Considerando-se que boa parte dos prédios ocupados pelos trabalhadores de baixa renda eram cortiços e, portanto, ocupados por mais de uma família, conclui-se que quase 90% da população da cidade, incluindo quase a totalidade dos trabalhadores e da classe média, era inquilina, inexistindo qualquer mecanismo de financiamento para aquisição da casa própria (BONDUKI, 1994, 713).

Desta forma, surgem inúmeras soluções habitacionais de aluguel – em sua grande maioria precárias –, dos cortiços às “casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária” (BONDUKI, 1994, 713). Destaca-se que as vilas operárias foram os primeiros empreendimentos habitacionais expressivos no país.

A produção estatal da habitação social só tem início a partir do governo Vargas, “cujo marco foi a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs),

seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular, em 1946” (BONDUKI, 1994, 724). As carteiras prediais dos IAPs foram um mecanismo de financiamento através dos recursos provenientes de depósitos compulsórios relativos às futuras aposentadorias e pensões dos associados. Já a Fundação da Casa Popular tinha recursos mais limitados, oriundos do orçamento da União. Bonduki (1994) afirma que, apesar da capacidade de ação reduzida frente às necessidades habitacionais existentes, as iniciativas foram um passo importante para o reconhecimento oficial da questão habitacional e da produção estatal de moradia para os trabalhadores, posto que a intervenção do Estado era considerada “<<uma concorrência desleal à iniciativa privada>>” (BONDUKI, 1994, 724).

No período seguinte, 1964-1986, estrutura-se no país o Banco Nacional de Habitação (BNH) com recursos originários do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – destinado às rendas superiores –, e obras executadas pelas Companhias Habitacionais Estaduais e Municipais (COHABs), Cooperativas Habitacionais (COOPHABs), e Caixas de Pensão (BALBIM; KRAUSE, 2014).

O modelo do BNH instituiu extrema centralização na execução da política. As companhias habitacionais deveriam operar com relativa autonomia, mas a forte dependência pelos recursos do FGTS, liberados por meio de aprovação de projetos individualmente, reforçou o caráter central do governo federal, que ainda detinha as diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Os estados e os municípios participavam subsidiariamente com os terrenos e parte das infraestruturas (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 192).

Segundo Bolaffi (1982), o BNH funcionou apenas como um mecanismo de arrecadação de recursos financeiros com a finalidade de transferi-los para agentes privados, uma vez que, desde a concepção, previa-se a transmissão das suas funções para a iniciativa privada. Ao que o autor acrescenta:

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia [...], o BNH tem gerado, *malgré soi*, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. [...], a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado (BOLAFFI, 1982, p. 54).

Assim, o banco se tornou não apenas um funil de recursos de recursos para o setor privado, mas “Um processo industrial de favelamento” (BOLAFFI, 1982, p. 55). O BNH foi extinto em 1986 e incorporado pela Caixa Econômica Federal, dentre os motivos, além da ineficiência em solucionar o déficit que se propôs eliminar, destacam-se os índices de inadimplência e os constantes casos de corrupção (BOTEGA, 2007).

Com o fechamento do BNH, em 1986, a consequente descontinuidade da pauta habitacional pelas instituições e as sucessivas crises econômicas que ocorreram desde o declínio da ditadura militar, a pobreza aumentou substancialmente, bem como a demanda habitacional. “Apenas entre 1991 e 2000, a população moradora em favelas cresceu 84% no país, enquanto a população geral teve um incremento de apenas 15,7%.” (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 193). Este aumento substancial também se explica pelo fato de a maior parte da população não poder acessar o mercado formal, conforme aponta Maricato (2008, p. 133) “a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos vinte anos, foram feitas sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei”.

Entre 1986 e 2003, tanto a discussão do tema quanto a produção efetiva da habitação social – do ponto de vista institucional/administrativo – no país foram praticamente nulos, apesar disso, o contexto democrático que se instaurava no país incitou avanços importantes empreendidos pela sociedade civil organizada:

Embalados por gestões eleitas democraticamente, pela recuperação dos direitos políticos e pelos princípios e objetivos que nortearam a emenda popular da reforma urbana e o Projeto de Lei de iniciativa popular (promulgado em 2001 como Estatuto da Cidade), foram iniciados processos locais de produção social de moradias por meio de cooperativas, assistências técnicas e autoconstrução (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 194).

Com a estabilização da moeda, pós-Plano Real (1994), no governo de Fernando Henrique Cardoso, esboçam-se políticas voltadas à habitação, tais como as cartas de crédito do FGTS, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Habitar Brasil BID. Ainda assim, à população¹⁷ que compunha a maior porção da demanda habitacional – 83,2% do déficit quantitativo – investiu-se apenas 8,5% dos recursos disponíveis, provindos sobretudo do FGTS para financiamentos individuais e associativos (BALBIM; KRAUSE, 2014).

Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades, responsável por desenvolver a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a qual deveria abarcar, inclusive, uma nova política voltada especificamente à habitação de interesse social. É criado então, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, e os programas Crédito Solidário, em 2004, o PAC Urbanização de Favelas, em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. Durante o período, também era imperiosa a tarefa de implementar o Estatuto da Cidade, com o objetivo de dar concretude a temas que refletiam o ideário da reforma urbana, destacando-se a participação popular e o cumprimento da função social da propriedade, ou seja,

¹⁷ Com renda de até três salários mínimos.

o direito à cidade. Em que pese os preceitos presentes na emenda popular da reforma urbana, e Estatuto da Cidade, as ações e desdobramentos resultantes do programa Crédito Solidário e FNHIS merecem ênfase (BALBIM; KRAUSE, 2014).

O Crédito Solidário, por ter sido pioneiro no atendimento exclusivo de cooperativas e associações voltadas à habitação, traduz o reconhecimento de uma demanda histórica dos movimentos de luta por moradia e o seu papel na produção desta (BALBIM; KRAUSE, 2014). Muito embora o programa tenha recebido muitas propostas solicitando recursos, os resultados foram modestos, “Entre 2006 e 2009, o Crédito Solidário alocou cerca de 350 milhões de reais em um total de 20.000 unidades habitacionais” (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016, p. 26).

E o FNHIS, aprovado em meio a um cenário de grande mobilização dos movimentos de moradia pressionando o Presidente da República, destacou-se por apoiar ações visando reforçar a produção social da habitação. Em suma:

A lei que instituiu o FNHIS também estabeleceu os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), baseado em uma distribuição de competências e atribuições entre os três níveis de governo, nos quais se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação. Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação a ser gerido por um conselho com participação popular, e também com a elaboração de um plano de habitação de interesse social que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O FNHIS foi instalado em 2006 – contando com um compromisso do Presidente junto aos movimentos de moradia em alocar recursos ao fundo na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano – e começou a operar partir das modalidades de construção de unidades, urbanização de assentamentos precários, assistência técnica e apoio para a elaboração de plano habitacional. Uma inovação importante introduzida nesse momento disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando, assim, o atendimento à população de baixa renda (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016, p.25).

No ano de 2008, em virtude da crise econômica mundial, o governo buscou maneiras de mitigar seus efeitos no país “através da adoção de políticas keynesianas que incluíram a manutenção do crédito, o atendimento aos setores mais atingidos pela recessão, além da sustentação dos investimentos públicos” (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016, p. 27). Assim, foi anunciado o Programa Minha Casa Minha Vida, com vistas à ampliação do mercado habitacional direcionado às famílias com renda de até 10 salários mínimos, “o Programa buscava claramente aquecer o mercado imobiliário de unidades novas e, assim, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil” (CARDOSO;

ARAGÃO; JAENISCH, 2016, p. 27). Importante ressaltar que o PMCMV colidiu diretamente com conteúdo construído no âmbito do SNHIS, ou seja, “de uma política de desenvolvimento urbano de longo prazo, pautada em princípios de universalidade, de democracia e de redução das desigualdades” (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016, p. 45). Por fim, tendo o PMCMV se consolidado, o FNHIS foi completamente esvaziado na gestão Dilma Rouseff (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016).

Resumidamente, em termos de soluções habitacionais no âmbito social, os avanços foram tímidos. As experiências pontuais, consolidadas através da mobilização dos movimentos populares, foram implementadas sempre como subprogramas, com recursos exíguos e diversas limitações. Sublinha-se o fato de que “As políticas públicas de moradia [...] não eram desenhadas para atender efetivamente aos mais pobres, e assim as classes média e média baixa, sem oferta de moradias pelo mercado, drenaram para si os financiamentos públicos destinados à moradia social” (MARICATO, 2012, p. 23). Outro obstáculo é a vinculação das políticas à propriedade privada, ou seja, a compra do imóvel via financiamento, que reforça a ideologia da casa própria, ignora a heterogeneidade das demandas habitacionais do país e se concentra os esforços na estrutura econômica/financeira em detrimento da produção efetiva. Desse modo, mais do que moradia, produziu-se o endividamento, a segregação e, conseqüente, o aprofundamento da vulnerabilidade das famílias.

2.4. PMCMV e a situação atual da HIS no país

Num país de dimensões continentais tal como é o Brasil, a provisão de terra e de moradia de interesse social implica um somatório de questões. Primeiramente, o país nunca chegou a consolidar um estado de bem-estar social, como aponta Rolnik:

O chamado Estado desenvolvimentista do período pós-guerra, ao qual correspondeu a montagem de um sistema de bem-estar social na Europa, não teve um arranjo comparável no Brasil. Se a forte intervenção do Estado na economia foi uma característica comum em ambas as experiências, o impulso de modernização vivido no Brasil, entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970, não foi além da concretização de um processo rápido de industrialização (ROLNIK, 2015, p.266).

Também é preciso levar em conta que o regime democrático é relativamente recente dentro da política brasileira – e temos uma história permeada por ditaduras e golpes –, e que o processo de modernização do país foi profundamente marcado pela ditadura militar (1964-1985), além de que, a transição democrática na década de 1980 não significou o fim do poder político do governo ditatorial precedente (fato que se comprova até os dias de hoje). Não surpreendentemente, as

demandas mais urgentes da população na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, principalmente dos movimentos sociais que surgiram na época, eram diretamente relacionadas às necessidades básicas que foram ignoradas no contexto de urbanização acelerada alavancado pelo governo autoritário do período, isto é, o direito à moradia e o direito à cidade (ROLNIK, 2015).

A Constituição de 1988 representou um marco para a política urbana e uma conquista para as forças progressistas, mas a ascensão do neoliberalismo na política permitiu que a agenda conservadora se mantivesse à frente do governo federal até 2002, ano em que os setores da esquerda se consolidaram institucionalmente com a vitoriosa campanha presidencial do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro líder de um partido de esquerda eleito presidente.

As mudanças estimuladas pela vitória do campo autodenominado “democrático-popular” surtiram efeito em diversas esferas, com destaque para as políticas originárias da agenda da Reforma Urbana:

[...] participação direta no processo decisório por meio de eleição de conselhos e câmaras populares, orçamento participativo, mutirões, programas de regularização de assentamentos informais e uso do zoneamento para reconhecer ocupações e promover segurança de posse para assentamentos informais (ROLNIK, 2015, p. 269-270).

Infelizmente, essas experiências, provavelmente as mais significativas e inovadoras no âmbito da provisão de habitação de interesse social, permaneceram pontuais e foram, aos poucos, sendo substituídas. Logo, os esforços relacionados à construção das políticas urbana e habitacional passaram a ser concentrados em torno de programas que incorporavam tendências neoliberais. Articular as duas dimensões conflitantes da habitação – como direito e como mercadoria – foi uma estratégia de governabilidade adotada pela gestão petista para sustentar um equilíbrio político frágil que dependia de alianças com partidos conservadores (PAOLINELLI, 2018). O resultado foi a aglutinação de interesses do capital imobiliário e dos setores populares através da mobilização e repasse de recursos públicos vultuosos, em escala sem precedentes no Brasil, para a criação do programa Minha Casa, Minha Vida (2009), “voltado exclusivamente para a ampliação do acesso à casa própria via expansão de crédito imobiliário aliado a amplos subsídios federais” (PAOLINELLI, 2018, p.91).

Passada mais de uma década, o programa MCMV produziu milhões de moradias e acumulou críticas, tais como induzir a um aumento considerável do preço da terra urbana, consequentemente reforçando a estrutura centro-periferia e sendo, portanto, ineficaz em contemplar a parcela de famílias que corresponde à maior fatia do quadro de necessidades

habitacional¹⁸. O que acabou comprovando que “não há convergência possível entre a visão da habitação como direito e a visão da habitação como mercadoria na política pública” (PAOLINELLI, 2018, p. 152). Deve-se, no entanto, fazer uma ressalva acerca da modalidade *Entidades* do programa, que contava com subsídios integrais à população com renda de até três salários mínimos e permitiu a produção de exemplares exitosos de moradia social, ainda que pontuais.

A situação, entretanto, piorou substancialmente. Com a crise econômica, as retrações nos investimentos em políticas sociais, o sucateamento e destruição do ministério das cidades e outros órgãos de planejamento e fiscalização desde 2016 – ano marcado pelo golpe que resultou na destituição da presidente Dilma Rousseff de seu cargo – o programa MCMV viu seu orçamento ser reduzido até o seu encerramento definitivo, oficializado pela sanção de um projeto de lei (atual Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021) pelo ex-presidente, Jair Messias Bolsonaro, que implementou o programa Casa Verde e Amarela (PCVA), um programa habitacional próprio que deveria substituir o Minha Casa Minha Vida.

Destaca-se que, ao contrário do PMCMV, o programa Casa Verde e Amarela excluiu a população relativa ao segmento de renda de até R\$1,8 mil (faixa 1 do MCMV), que tinha até 90% do valor do imóvel subsidiado, sem acréscimo de juros, e com recursos provenientes do Orçamento Geral da União.

Para esta faixa de renda, evidentemente a prioritária e majoritária, a proposta é regularização fundiária e melhorias habitacionais. A “política” (leia-se o financiamento utilizando o FGTS), começa com a chamada faixa 1,5 e sempre inclui o pagamento de juros. Enquanto isso, a Caixa Econômica Federal anunciou, [...], o aumento de sua participação na *home equity*, que é uma modalidade de crédito na qual é possível tomar empréstimos e dar um imóvel como garantia. A famosa hipoteca (ROLNIK, 2020, grifo da autora).

Em síntese, o Casa Verde e Amarela previa o financiamento de imóveis para famílias classificadas em três grupos de renda (grupo 1 – até R\$ 2 mil; grupo 2 – de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil; e grupo 3 – de R\$ 4 mil a R\$ 7 mil), com parques subsídios, prestações mensais mais onerosas, taxas de juros com variação de acordo com a região do país e, ainda, a participação de bancos privados¹⁹. No momento em essa dissertação é escrita, devido à eleição do novo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, a proposta para uma nova política habitacional vem através da reedição do Programa Minha Casa Minha Vida.

¹⁸ São as famílias compatíveis com a Faixa 1 do programa MCMV, que possuem renda mensal de até três salários mínimos.

¹⁹ Disponível em: <https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/noticias/substituto-do-minha-casa-minha-vida-exclui-populacao-de-baixa-renda-e-ataca-moradia-de-interesse-social.htm>. Acesso em: março de 2021.

No início de fevereiro deste ano, 2023, foi publicada a Medida Provisória nº 1.162²⁰, que dispõe sobre o novo programa. Por ser apenas uma MP, não há como ter certeza do que será efetivamente implementado e de que forma. Porém, é possível afirmar que a proposta traz avanços em relação aos programas anteriores, como, por exemplo, a inserção de equipamentos públicos e espaços para atividades comerciais, além da possibilidade de locação, melhorias habitacionais, reformas e compra de imóveis. Ou seja, o novo Minha Casa Minha Vida tem maior aderência à realidade das demandas por habitação e, a depender do formato final e da implementação do programa, pode contribuir para atenuar significativamente o déficit habitacional.

2.5. Financeirização do espaço urbano e da habitação

De acordo com Aalbers (2015, p. 214, tradução nossa) a financeirização pode ser caracterizada como “A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias”²¹. Lapavitsas (2009, p. 146) adiciona ainda que

a financeirização [...] não equivale à dominação dos bancos sobre o capital comercial e industrial. Os capitais industrial e comercial são capazes de tomar empréstimos em mercados financeiros abertos, ficando, portanto, profundamente implicados em transações financeiras. As instituições financeiras buscaram novas fontes de lucratividade na expropriação financeira e atuando como bancos de investimento. Enquanto isso, os trabalhadores foram crescentemente arrastados para a esfera das finanças privadas a fim de satisfazer necessidades básicas, incluindo moradia, consumo, educação, saúde e provisões para a terceira idade.

No que tange à habitação, a financeirização se coloca como uma parte fundamental do processo de expansão do capital financeiro, isto é, a produção do espaço urbano, e, portanto, da moradia, tem sido progressivamente controlada pelas finanças globais (ROLNIK, 2015). Aalbers Historicamente, os laboratórios desse processo foram a Europa e os Estados Unidos a partir do desmantelamento da política habitacional como política social: o estoque público ou semi-público de moradia foi sucateado e destruído para possibilitar a promoção da mercantilização da moradia por meio de incentivos fiscais para compra da casa própria. De acordo com Royer (2009, p. 13),

²⁰ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.162-de-14-de-fevereiro-de-2023-464593766>. Acesso em: março de 2023.

²¹ Do original: “[...] the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households”.

A partir da década de 70, já na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora. O orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado.

No entanto, quando se trata da América Latina, é importante destacar que nunca houve um Estado de bem-estar social no qual a habitação era uma parte fundamental, já que a maioria das moradias foi historicamente produzida por autoconstrução. Martins (2019, pp. 277-278) sublinha que:

[...] é necessário diferenciarmos contextos de liberalização de políticas habitacionais, produzidas por Estados de Bem-Estar Social, de contextos de sociedades rentistas e coloniais, que apresentam há séculos o impedimento crônico de acesso à moradia, como o caso das cidades brasileiras, cujos moradores e trabalhadores vêm resolvendo essa crise ao longo das últimas décadas a partir da autoconstrução e consequente produção intensa das periferias urbanas.

Na América Latina, o processo de financeirização se aprofundou a partir de mudanças na organização social e econômica que tiveram o Chile como principal laboratório. Neste processo, grandes capitais financeiros investiram em construtoras e incorporadoras para produzir em larga escala um produto imobiliário que poderia ser adquirido através de crédito imobiliário com o auxílio de recursos públicos. É um modelo no qual o governo subsidia a compra de um produto fabricado por uma cadeia financeirizada, cujas características são influenciadas pelas necessidades de remuneração do capital investido na produção. O governo de Pinochet foi o primeiro a experimentar a produção em massa de moradias populares nas áreas periféricas das cidades, produzindo habitação em massa de péssima qualidade para atender ao objetivo de lucratividade (LABCIDADE, 2021).

No Brasil, a financeirização da terra e da moradia tornou-se possível com a regulamentação do Sistema Financeiro Imobiliário nos anos 1990. O setor construtivo promoveu uma financeirização progressiva do mercado, incluindo consumo – mercado de imóveis e crédito – e produção – por meio da abertura de capital das principais construtoras do país –, no entanto, as condições econômicas adequadas para a financeirização da habitação só foram encontradas no início da década de 2000 em decorrência de mudanças nos índices econômicos do país. O Governo Federal iniciou uma redução gradativa de juros a partir de 2003, resultando em uma redução de

custo de crédito e um aumento no consumo interno. Isso levou a uma maior produção e uma queda na taxa de desemprego, ao mesmo passo, o governo elevou a base do salário mínimo. Em 2004, para manter o controle sobre a estabilidade econômica, o Conselho Monetário Nacional manteve um maior controle sobre a política monetária, resultando em um período de estabilidade econômica duradoura (ARAGÃO, 2016).

Tal contexto transformou significativamente o mercado residencial no Brasil. O aumento da equidade social, com a saída de 26 milhões de pessoas da extrema pobreza, gerou uma grande demanda habitacional, o que levou a uma retomada da produção habitacional pelo setor da construção civil. O setor imobiliário sofreu uma reestruturação, com a abertura de capital de empresas construtoras, o fortalecimento de securitizadoras²² e a expansão da produtividade. Estas empresas capturaram grande volume de recursos, impulsionando o boom imobiliário. Desta forma, deu-se o deslocamento do mercado imobiliário rumo à esfera financeira. No entanto, a crise imobiliária americana e o redirecionamento de investimentos para mercados mais seguros causaram uma queda no preço das ações das empresas brasileiras de construção civil. Como resultado, foi necessário mudar a política nacional de habitação, mudando do protagonismo do Estado para um modelo de mercado baseado no crédito. Desta forma, a habitação de interesse social se tornou parte dos produtos negociados por estas empresas (ARAGÃO, 2016). O Programa Minha Casa Minha Vida é o exemplo mais significativo, no país, em termos de implementação do modelo de produção e acesso à habitação a partir de diferentes modelos de crédito. Com o foco na geração de lucro, as consequências da financeirização da moradia vão desde a produção habitacional de baixa qualidade e periférica, e que podem ser geradoras do endividamento de famílias de baixa-renda, à valorização artificial de imóveis, sobretudo em bairros centrais, gerando a expulsão ou a remoção forçada, ou mesmo impedindo o acesso de camadas que não a alta-renda.

Quanto à produção do espaço urbano, historicamente liderada pela industrialização no Brasil, esta passou a se destacar como uma atividade econômica relevante nos últimos anos, pois houve uma mudança significativa na forma como a urbanização é vista e conduzida, passando de

²² A securitizadora é uma empresa financeira que tem como objetivo transformar ativos, como créditos imobiliários, em títulos negociáveis. A securitização de créditos imobiliários consiste em agrupar uma grande quantidade de empréstimos imobiliários em um único título, que é vendido a investidores. Este processo permite aos credores originários, como bancos e financeiras, liberar capital para novos empréstimos e garantir uma fonte de renda para os investidores, através da receita gerada pelos juros pagos pelos mutuários. A securitizadora tem como função intermediar este processo, garantindo a qualidade dos ativos e a administração dos pagamentos.

um processo resultante de uma atividade econômica para ser uma atividade econômica em si. A produção do espaço urbano agora é vista como um negócio e faz parte das estratégias de acumulação e reprodução do capital. Segundo Ribeiro e Diniz (2017, p. 368) , “A cidade tende a ser, cada vez mais, não apenas um negócio, mas um negócio líquido e rentável”. Ambos os autores destacam três aspectos básicos dos impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização: Em primeiro lugar, o surgimento do empreendedorismo urbano e territorial, em que progressivamente as autoridades governamentais estão agindo como incentivadoras de políticas que visam a criar espaços competitivos, abandonando a antiga visão de planejamento abrangente e regulador do mercado, a exemplo das PPPs. Em seguida, mudanças na forma de gestão de negócios dos mercados imobiliários e de desenvolvimento urbano, com ênfase em uma maior incidência de investimentos financeiros nas transformações urbanas por meio de processos como a abertura de capitais de capitais das principais incorporadoras/construtoras brasileiras. Isso ocasionou um estreitamento dos vínculos entre estas e os mercados de capitais e

[...] induziu um processo de dispersão territorial e de ampliação da escala de investimento dessas empresas – que deixaram de operar apenas nos seus mercados regionais de origem, passando a atuar em escala nacional. Fizeram-no não só pela via da capitalização em bolsa de valores, mas, sobretudo, acompanhando o ciclo de expansão da produção habitacional promovido pelo Estado brasileiro e consubstanciado no Programa Minha Casa Minha Vida (RIBEIRO E DINIZ, 2017, pp. 369-370).

Por fim, Ribeiro e Diniz (2017) indicam a relação entre a expansão financeira do capitalismo ao grau de penetração da lógica mercantil no tecido social e urbano, e citam como exemplo “[...] o modo como as rendas, os ativos, os patrimônios e as dívidas familiares sustentam novas formas de acumulação” (ibid., p. 370). Como resultado, indivíduos e famílias são obrigados a buscar proteção social por meios privados, conforme aponta Rolnik (2015, p. 38): “O uso da casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização funcionaram na prática como substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria”.

Em resumo, “[...] uma vez que a denominada financeirização deixou de se expressar apenas nas esferas das “altas finanças” para atingir as esferas da vida cotidiana, necessariamente emergiram graves tendências de desarticulação social” (RIBEIRO E DINIZ, 2017, p. 371). Isto implica, no que diz respeito ao espaço urbano e a moradia, a contribuição para desigualdades socioespaciais, a alavancagem de processos de gentrificação via expulsões e remoções forçadas, a intensificação da concentração de pobreza, e a ressignificação da cidade e da moradia como um ativo financeiro.

3 Disputas pelo Espaço

Este capítulo pretende explorar as disputas engendradas pelo acesso à terra no espaço urbano, destacando a ausência da abordagem da questão fundiária em políticas públicas voltadas à provisão de habitação de interesse social e os efeitos práticos dessa exclusão territorial. Aborda também a construção do ideal de Direito à Cidade no Brasil, que serviu como um fio condutor para a vocalização de demandas de acesso à cidade e à moradia, advindas da situação de precariedade urbana a que grande parte da população estava submetida. Em sequência, o capítulo levanta possibilidades de atendimento às demandas por moradia por vias alternativas à propriedade privada, a fim de salientar a importância de um leque de opções que contemple necessidades que são invisibilizadas em prol de um modelo focado na geração de lucros. E, por fim, introduz a Concessão de Direito Real de uso, traçando um panorama legal e de formas de implementação do instrumento.

3.1. Exclusão territorial e ocupações urbanas

Segundo dados de uma pesquisa²³ realizada pela Embrapa a partir do Censo Demográfico de 2010, as áreas consideradas urbanas no Brasil representam 0,63% do território nacional e concentram pelo menos 160 milhões de pessoas, o correspondente a 84,3% da população brasileira. Dados extraídos do mesmo censo indicam ainda que 41,4% da população urbana brasileira, ou seja, quase metade, vive em assentamentos precários, informais ou domicílios inadequados. A condição predominantemente urbana do país é marcada por processos segregatícios e excludentes: das inúmeras medidas evitando que a força de trabalho escrava liberta pudesse ter acesso à terra para a própria subsistência ao processo de industrialização do Brasil, em que o lugar possível para o trabalhador nas cidades era o que ele mesmo construísse à margem da legalidade, em lotes irregulares e afastados da urbanização formal. Mesmo a promoção pública de moradia em períodos recentes, a exemplo das mais significativas como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), não foi capaz, ou sequer considerou, a integração socioespacial (MARICATO, COLOSSO, 2020).

Segundo Maricato (2011, p. 172):

O mercado residencial legal no Brasil atende perto de 30% da população. Ele deixa de fora, em muitas cidades, até mesmo parte da classe média que ganha entre cinco e sete salários-mínimos. Essas pessoas, legalmente empregadas, podem ser encontradas morando ilegalmente em favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Sem qualquer alternativa legal, grande parte da população urbana invade terra para morar.

Assim se multiplicam os assentamentos precários, predominantemente concentrados nas franjas das cidades, em áreas pouco atrativas para o mercado ou sobre as quais incidem legislação de proteção ambiental. Entretanto, a situação dramática de privação tanto do direito à moradia quanto do direito à cidade conduziu ao afloramento de movimentos populares organizados cujas reivindicações, desde a década de 1970, estão centradas na questão urbana. Aragão, Soraggi e Corrêa (2021, p. 1170) destacam que

De uma forma geral, a questão urbana no âmbito do poder público entre as décadas de 1980 e 2000 foi influenciada pela pressão política exercida pelos movimentos sociais de moradia. Os municípios que consolidaram um escopo mais substancial de políticas e de desenvolvimento institucional na área foram também aqueles que tiveram que lidar com um movimento social mobilizado e ativo.

²³ Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1069928/i/identificacao-mapeamento-e-quantificacao-das-areas-urbanas-do-brasil>. Acesso em: 15 de mar. de 23.

A luta engendrada pelos movimentos populares impulsionou a incorporação de medidas e práticas importantes no que diz respeito à política urbana e habitacional do país. Por outro lado, “[...] a inércia institucional e as disputas políticas entre os diversos agentes produtores do espaço não permitiram uma eficiência das políticas urbanas almejadas” (ARAGÃO, SORAGGI e CORRÊA, 2021, p. 1171). Desta forma, muito embora tenham sido integrados ao cenário institucional, os movimentos populares continuam a desempenhar um papel de suma importância para além dessa esfera, por meio de manifestações e ocupação dos espaços. Em São Paulo, por exemplo, o movimento de luta por moradia se consolidou como um dos principais movimentos populares pois tem grande capacidade de mobilização e pressão. Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) apontam que a experiência adquirida nos conflitos com o Estado ajudou no desenvolvimento de estratégias que ajudam a estruturar o movimento.

O movimento de moradia desenvolveu ao longo da experiência de interação conflitiva com o Estado um conjunto de práticas e rotinas que conformaram um repertório de ação no qual se destacam como estratégias principais, embora não exclusivas: 1) a ocupação de prédios e terrenos públicos; 2) a participação em espaços institucionais; 3) a luta por moradia no centro e 4) a construção por mutirão autogestionário. Essas estratégias foram experimentadas ao longo do tempo a partir de uma tradição que, historicamente, combinou a ação disruptiva com uma intensa prática de negociação com os agentes públicos, principalmente nas periferias urbanas (CARDOSO, 1983; 1987 apud TATAGIBA, PATERNIANI E TRINDADE, 2012, p. 401).

Enquanto a efetivação de medidas consistentes em relação a essas problemáticas é negligenciada, a ocupação de edifícios vazios em áreas centrais se tornou uma alternativa “viável” para pressionar o poder público, dar visibilidade à luta dos movimentos por moradia e, por fim, conseguir um teto e um endereço. Entretanto, o descaso do poder público arrisca a repetição de episódios perversos como o do dia 1º de maio de 2018, protagonizado pelo desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, localizado no Largo do Paissandu, centro da cidade de São Paulo.

A tragédia, um incêndio colossal, aconteceu em razão da degradação por abandono e falta de manutenção. O edifício era de propriedade da União desde setembro de 2002, o Estado tomou posse por motivo de dívidas²⁴. Projetado pelo arquiteto Roger Zmekhol, em 1961, e tombado em 1992 pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, representava um marco da arquitetura moderna (MÓBILE, 2018, p.6). O mais grave em toda a situação: o edifício estava ocupado desde 2003, sete pessoas perderam a

²⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml>>, acesso em janeiro de 2021.

vida, e duas constam como desaparecidas até hoje. Quanto às outras famílias – ao menos 146²⁵ – que lá residiam, desassistidas pelo poder público, precisaram improvisar um acampamento em frente a igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, no Largo do Paissandu, por semanas (ANITELLI, 2020).

A situação não é uma exceção, tampouco está limitada a São Paulo, a metrópole apenas reflete as condições de precariedade e vulnerabilidade que assolam todo o território brasileiro, de maneira mais ou menos grave. A ocupação de edifícios subutilizados, além de fazer parte do repertório dos movimentos sem teto como um ato de denúncia, é uma forma de enfrentamento das desigualdades que aponta uma alternativa lógica para um dos maiores problemas da provisão de habitação de interesse social, a inclusão socioespacial.

3.2. Direito à Cidade no contexto brasileiro

No Brasil, a pauta do direito à cidade ganhou força entre as décadas de 1970 e 1980, graças aos vínculos entre intelectuais de diversas áreas e os movimentos populares. Segundo Tavorari (2016), é por meio de intelectuais militantes que os movimentos tomam conhecimento e passam a reivindicar o direito à cidade. Segundo a autora:

Houve, no Brasil, uma combinação de concepções aparentemente pouco conciliáveis: um amálgama entre o direito à cidade, de Lefebvre, e a noção de luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo por parte de movimentos sociais urbanos, desenvolvida por Castells. Essa hipótese ajuda a entender como um conceito pensado a partir do diagnóstico de uma nova miséria urbana, em que a satisfação de necessidades básicas já não aparecia como problema central, pôde encontrar tanta aceitação no contexto brasileiro (TAVOLARI, 2016, p. 99).

Ainda que a proposição Lefebvriana esteja mais para uma “utopia orientadora da luta social” (FROTA, 2019, p.163), que deveria ultrapassar “o entendimento da cidade considerada como valor de uso, do ponto de vista da necessidade de suprir a população de bens de consumo coletivo” (CARLOS, 1994, p. 231 apud TAVOLARI, 2016, p. 101) o mote do direito à cidade serviu, no contexto brasileiro, como um fio condutor para a vocalização de demandas materiais advindas da situação de precariedade urbana a que grande parte da população estava submetida. Nabil Bonduki, em sua dissertação, por exemplo, utilizou o conceito para periodizar as lutas dos movimentos populares a partir dessas demandas: entre 1945 e 1947 o autor identifica reivindicações em torno de melhorias de infraestrutura em bairros pobres direcionadas ao poder

²⁵ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/especiais/luto-e-luta-a-vida-apos-o-incendio-no-edificio-wilton-paes-de-almeida>>, acesso em janeiro de 2021.

público, e chama isso de “formação de uma consciência de direito à cidade” (BONDUKI, 1986, p. 45 apud TAVOLARI, 2016, p. 100), e no pós-1964, estas reivindicações permanecem, entretanto, vinculadas a questões mais amplas como cidadania e democracia. Ou seja, um dos pontos mais importantes do direito à cidade no Brasil diz respeito à questão da luta pelos direitos (TAVOLARI, 2016).

Para os movimentos sociais urbanos brasileiros, a linguagem de direitos foi decisiva. Essa é uma das razões para que se tenha estabelecido uma conexão quase imediata entre direito à cidade e cidadania, pouco tratada por Lefebvre. [...] Negação de direitos e exploração faziam muito mais parte do vocabulário de reivindicação popular do que a busca por uma cidade autêntica que pudesse ser usufruída como obra de arte, ainda que a supressão dos espaços públicos e de lazer tenha tido consequências importantes na vida cotidiana dos trabalhadores (TAVOLARI, 2016, p. 103).

A ressignificação do conceito intermediada pelas reivindicações identificadas por Bonduki no processo de redemocratização do país gerou a simbiose entre os ideários do direito à cidade e o da reforma urbana, centrado na redução da injustiça social e o fomento à democratização do planejamento das cidades com base no acesso à terra e à moradia, na função social da propriedade e combate à especulação imobiliária, e na gestão democrática das cidades (FROTA, 2019). O campo do Direito Urbanístico foi positivamente afetado pois, como consequência, conquistou-se a aprovação do capítulo da política na Constituição de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), “o primeiro caso no mundo de reconhecimento legal do direito à cidade” (FROTA, 2019, p. 167).

Contudo, é importante pontuar estas conquistas não foram o resultado apenas das forças democráticas, militantes, intelectuais e movimentos populares. As longas negociações envolveram setores poderosos como o mercado imobiliário e corporações que também conquistaram suas fatias. Por este motivo é que se enfrenta, até hoje, tantos obstáculos para garantir os avanços preconizados pelas leis (FROTA, 2019). A este respeito, Maricato (2013) enfatiza:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito (MARICATO, 2013, p. 124).

Ao analisar o passado, fica claro que todas as lutas urbanas que se centraram nas instituições foram resolvidas por meio de acordos negociados com o capital e com grupos

privilegiados. Além disso, a fragilidade dessas conquistas na política urbana se torna ainda mais explícita com o surgimento de ideologias econômicas ultraliberais (FROTA, 2019). Por esta razão é que com tanta frequência são legitimados despejos e remoções violentos que, na teoria, configurariam ações ilegais. “Vivemos, afinal, num mundo em que os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2013, online).

Segundo dados do Fórum Nacional da Reforma Urbana, “entre 2019 e 2020 quase 10.000 famílias foram removidas e cerca de 130.000 encontram-se ameaçadas de remoção em todo o país” (CARDOSO et al, 2022, p. 59). Enquanto isso, a Pesquisa de Orçamento Familiar de 2017-2018 apontou que “R\$ 7 em R\$ 10 das despesas médias mensais das famílias são gastos com habitação (R\$ 3,60), transportes (R\$ 1,80) e com alimentação (R\$ 1,7). O grupo extremo mais pobre da distribuição da renda consome até 70% da sua renda familiar com estes itens, enquanto os mais ricos limitam-se a 45%” (RIBEIRO, 2022, p. 17). Este é o retrato do país, “a contradição entre a cidade e o capitalismo brasileiro” (RIBEIRO, 2022, p. 20), intensificado pelo golpe parlamentar²⁶ em 2016,

[...] momento em que uma nova coalização de poder, liderada pela mega burguesia financista e rentista, se apoderou do Estado e promoveu uma série de reformas ultraliberais que reconfiguraram o padrão de acumulação, com a desconstrução dos compromissos sociais aprovados na constituinte de 1988, destruíram as capacidades governamentais, abriram novos espaços de acumulação, em especial com a privatização dos ativos públicos, aumentaram o grau de controle, coerção e exploração da massa trabalhadora e, como consequência, recuperaram e aumentaram a lucratividade das grandes empresas (RIBEIRO, 2022, p. 21).

O agravamento da crise urbana evidencia, dentre outras questões, como o arcabouço legal, a despeito de todos os seus avanços, não garante o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, uma vez que a existência de um acordo não é a garantia do seu cumprimento, daí a importância da organização e pressão popular. No caso do direito à cidade, muito embora tenha sido esvaziado de seu conteúdo revolucionário enquanto conceito institucionalizado – visto que Lefebvre não se refere ao direito à cidade no sentido de uma proposta a ser incorporada ao arcabouço jurídico do Estado (TRINDADE, 2012) –, a luta por meio dele mobilizada possui significativa importância, pois possibilitou a inserção da população empobrecida nas instâncias

²⁶ Trata-se do processo que culminou com a destituição ilegítima da presidenta Dilma Rousseff. O golpe de 2016 contou com um processo de apoio social, a partir de três eixos (combate à esquerda, anticorrupção e pauta econômica) que foi fundamental para dar sustentação à articulação institucional operada por figuras como Michel Temer, Eduardo Cunha e Aécio Neves (CHALOUB, MEDEIROS, LIMA, 2021). Para ver mais: < https://diplomatie.org.br/o-impacto-do-golpe-de-2016-e-futuro-da-democracia-brasileira/?fb_comment_id=5919781538092029_5922475437822639>.

de discussão, e até mesmo decisão, sobre os rumos de iniciativas – dentre outras, legislativas e administrativas – que as afetam diretamente.

Holston (2013) traz a perspectiva de como a experiência de autoconstrução nas periferias transformou-as em espaços em que a condição de ilegalidade das moradias incitou a mobilização dos moradores em torno da sua inserção na cidade legal por meio do reconhecimento da posse e da provisão de infraestrutura e serviços urbanos.

[...] no desenvolvimento das periferias autoconstruídas, os mesmos lugares históricos de diferenciação – os direitos políticos, o acesso à terra, a ilegalidade, o servilismo – alimentaram a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabiliza os privilegiados. Embora continuem a sustentar o regime e cidadania diferenciada, esses elementos representam também as condições de sua subversão, *na medida em que os pobres urbanos garantiram seu direito à cidade, adquirindo direitos políticos, tornando-se donos de imóveis, usando a lei a seu favor, criando novas esferas públicas de participação e se transformando em consumidores modernos*. Dessa forma, as experiências vividas nas periferias se tornaram ao mesmo tempo o contexto e a substância de uma nova cidadania urbana. Essa insurgência local transformou, por sua vez, a democratização nacional (HOLSTON, 2013, p. 34, grifos nossos).

A esfera jurídico-institucional é relevante no que tange ao direito à cidade no contexto brasileiro, pois, como aparece no grifo da citação acima, é um direito que contempla, ou possibilita, o acesso a outros direitos na esfera urbana. Fernandes (2007), ao discorrer acerca da construção do conceito no Brasil, argumenta pela necessidade da discussão sobre o papel do direito enquanto fator determinante para o desenvolvimento do padrão excludente das cidades. O autor enfatiza que outra linha de argumentos precisa complementar os de Lefebvre, a de argumentos jurídicos.

A obra de Lefebvre nos forneceu elementos fundamentais para compreender os aspectos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais do processo de urbanização. No entanto, não há em sua obra uma discussão articulada sobre o papel crítico do direito no processo de urbanização. Essa compreensão plena do papel crucial desempenhado pelo ordenamento jurídico é a própria condição para a promoção de uma reforma legal profunda, que por sua vez é a condição para a promoção de uma reforma urbana que conduza à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável (FERNANDES, 2007, p. 208, tradução nossa)²⁷.

²⁷ Do original: Lefebvre's work has given us fundamental elements to understand the socio-economic, political, ideological, and cultural aspects of the urbanization process. However, there is no articulated discussion on the critical role of law in the urbanization process to be found in his work. Such a full understanding of the crucial role played by the legal order is the very condition for the promotion of a profound legal reform, which in turn is the condition for the promotion of urban reform leading to social inclusiveness and sustainable development.

Desta maneira, o que parece importante pontuar sobre o direito à cidade no Brasil é a sua adaptação como plataforma de reivindicação popular que culminou na inserção de propostas no arcabouço jurídico nacional com vistas a alcançá-lo.

3.3. Alternativas a um modelo único de provisão habitacional

A propriedade privada da moradia têm sido a alternativa predominantemente adotada na provisão de moradia de interesse social. A busca por outras possibilidades se fundamenta não apenas na questão da mercantilização da moradia, mas no fato de que um único modelo não é capaz de suprir as diversas demandas da população afetada pela falta de moradia. E esta falta não se traduz em termos quantitativos, pelo contrário, faltam opções que permitam à população de baixa renda formas dignas de morar. Para isso, é necessário considerar que não se trata de uma questão de escolher entre propriedade e uma panaceia, como observa Paolinelli (2018, p. 197), ao evidenciar que “[...] criar caminhos paralelos ao sistema habitacional mercantilizado que possibilitem o acesso à moradia de forma mais justa e inclusiva, não depende de uma escolha dualista. Muitas vias são necessárias e muitos caminhos precisam ser abertos”.

Considerando-se a escassez, ou a homogeneidade, nas formas de provisão habitacional do país, fortemente arraigadas no ideal da casa própria, é importante dialogar com caminhos explorados por outros países, não com o intuito de importar modelos existentes, mas para compreendê-los. Internacionalmente, destacam-se as diversas formas de posse: cooperativas – a este respeito, são grandes referências as cooperativas habitacionais uruguaias, caso da FUCVAM –, propriedades coletivas, comunais, *community land trusts*²⁸ e *limited-equity*²⁹, por exemplo. A respeito dessas alternativas, Tonucci Filho (2017, p. 227) salienta que:

[...] modelos alternativos de gestão comunitária da terra e da moradia como comuns podem ser encontrados em outros contextos, tais quais as cooperativas habitacionais e os Community land trusts. Em que pese as enormes diferenças sociais, culturais e econômicas entre o Brasil e países do Norte, para não falar das dificuldades envolvidas na transferência e adaptação de modelos de políticas públicas e comunitárias, julgo ser relevante prestarmos mais atenção em modalidades distintas de organização institucional

²⁸ Os *community land trusts* podem ser descritos como “uma entidade sem fins lucrativos é criada como objetivo de gerenciar as terras comuns onde as famílias constituirão suas moradias. Embora a propriedade de cada unidade habitacional seja privada e individual, a terra em si permanece sob tutela da comunidade com um todo” (TERRA, 2019, p. 19).

²⁹ O *limited-equity* é uma modalidade de propriedade imobiliária onde o detentor é uma entidade/ cooperativa. Essa entidade/cooperativa emite ações, a um preço pré-determinado e regulado, que concedem aos seus titulares o direito de moradia sob a obrigatoriedade de pagamento de uma taxa periódica para a manutenção do empreendimento. A não mercantilização deste imóvel/ações é garantida pela prerrogativa contratual de que sua comercialização só pode ser feita de volta para a entidade/cooperativa detentora.

do comum, salvo todas suas limitações. Menos do que modelos a serem imitados e transplantados acriticamente para a realidade brasileira, talvez possam servir como inspiração para que possamos imaginar modelos híbridos e alternativas políticas e institucionais em que a fagulha da produção do comum – que anima as ocupações nos seus momentos de maior tensão e luta coletiva – pudesse se sustentar por mais tempo e se reproduzir institucionalmente para outros lugares e escalas.

No contexto brasileiro, a locação social foi pontualmente utilizada, sendo os IAPs os primeiros a produzir conjuntos habitacionais e utilizar o programa de locação social. Conforme Farah (1983, p. 50 apud BONDUKI, 2017, p. 114) “a grande maioria dos conjuntos construídos a partir do final da década de 1930 foram destinados ao aluguel a trabalhadores vinculados aos IAPs”, acentua-se, porém, que os conjuntos não seguiam a estrutura de um programa de locação social, nem eram exclusivos para a população de baixa renda (TERRA, 2019). Depois dos conjuntos dos IAPs, “na década de 1930 e 1940 o Brasil só voltou a ter um programa de habitação social com locação de unidades nos anos 2000 com o Programa de Locação Social da cidade de São Paulo” (TERRA, 2019, p. 9). O Programa de Locação Social conta com 6 empreendimentos na região central de São Paulo que somam 903 unidades habitacionais e é direcionado à população com renda de até 3 salários mínimos, priorizando “pessoas acima de 60 anos, pessoas em situação de rua, pessoas portadoras de direitos especiais e moradores de áreas de risco e de insalubridade, o Programa define a retribuição mensal dos moradores com limites de comprometimento que vão de 10% a 15% da renda familiar” (CMFH, 2002 apud TERRA, 2019, p. 9). A não popularização do programa pode ser atribuída a diversos fatores, dentre eles:

[...] a questão da gestão condominial; a inadimplência; as taxas relativamente elevadas para populações sem renda; a questão da terra; a viabilidade financeira; a gestão do parque locatício; a segurança da continuidade da política; a localização em áreas centrais; o trabalho social; e os mecanismos de mobilidade habitacional (GATTI, 2015; BALBIM, 2015 apud TERRA, 2019, p. 8).

Ao que pode acrescentar Renato Cymbalista (2018 apud PAOLINELLI, 2018, p. 230):

Algumas pessoas defendendo locação social, inclusive, todos os expoentes do urbanismo, todos falam: “Tem que ter locação social. Tem que ter muita locação social, é importantíssimo ter locação social”, claro [...]. E um outro lado, muito com os gestores dizendo: “Gente, locação social é lindo, mas é inoperável, não dá pra gente operar locação social com os índices de inadimplência altíssimos que tem...” Quer dizer, quebra um elevador dentro de um prédio de locação social e aí o Estado tem que ir lá e consertar esse elevador, e é uma coisa muito complicada e é lento. E como é que você vai fazer a gestão condominial? Os moradores de locação social exigem uma segurança 24 horas e quem é que paga, afinal de contas? Os empreendimentos são deficitários. [...] Qual é o problema? Os dois estão certos e os dois estão errados. Quem defende locação social está certo, mas

está errado em não entender o que os críticos ao Programa de Locação Social estão apontando falhas efetivas, falhas reais do nosso programa de locação social. E quem ataca a locação social está certo em apontar os problemas e está errado num excesso, digamos assim, de pragmatismo, de dizer: “Bom, já que isso tem tanto problema, invés de melhorar o programa de locação social, o melhor é interromper o Programa de Locação Social”.

Além da locação social, programas que já estão fora de vigência também valem a menção, como o Crédito Solidário (2005 - 2010), o PAR (1999 - 2005), e o MCMV – Entidades (2009 - 2018), pois apesar de não alcançarem escala, tal qual a locação social, representaram uma quebra com o modelo hegemônico de produção habitacional representado pelos grandes conjuntos habitacionais periféricos, pobres tanto em questões formais quanto em soluções construtivas. Embora a situação atual do país seja de revisão e reconstrução da política habitacional, existem instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade – e utilizados em experiências consolidadas – que podem potencializar as propostas abordadas nesse âmbito, especialmente no que diz respeito à utilização de imóveis públicos para fins de moradia. Trata-se da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). De acordo com Luft (2014, p. 146):

Tais concessões não implicam a venda ou a doação do bem público com a consequente extinção do domínio público. É possível conceder a posse a particulares e conservar a propriedade pública, o que permite proteger esses bens da pressão do mercado e viabiliza um controle mais efetivo da sua destinação para moradia social e demandas correlatas. Os bens que são objeto de concessão não precisam ser originalmente públicos. Quando a administração pública realiza a desapropriação por interesse social, por exemplo, ela pode optar pela concessão do uso ou a adoção de outro instituto como o direito de superfície. Não deverá, necessariamente, transferir a propriedade ao morador.

No contexto dessa pesquisa serão exploradas somente as especificidades da Concessão de Direito Real de Uso, uma vez que o objeto de estudo foi construído somente a partir de casos da implementação desse instrumento.

3.4. Concessão de Direito Real de Uso

A concessão de direito real de uso, ou CDRU, é um direito real resolúvel sobre coisa alheia, aplicável a imóveis públicos ou particulares, e podendo estar edificado³⁰, de forma gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado. Os fins adequados à utilização do imóvel são estabelecidos por lei e a formalização da concessão pode se dar por instrumento público ou

³⁰ Há discordâncias quanto a este entendimento.

particular, ou termo administrativo a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis (SAULE JÚNIOR, 2006). Consta no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, como instrumento da política urbana e na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, como instrumento da REURB.

A CDRU foi instituída a partir do Decreto-Lei Federal nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, o qual dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. A lei trata das seguintes características da CDRU:

- a) Destinada para bens públicos ou particulares (art. 7º);
- b) Remunerada ou gratuita (art. 7º);
- c) Pactuada por tempo certo ou indeterminado (art. 7º);
- d) Se aplica para as seguintes finalidades específicas: “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. A Lei 11.481/2007 ampliou esses objetivos sociais (art. 7º);
- e) Contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo (art. 7º, § 1º);
- f) Inscrita e cancelada em livro especial do registro imobiliário (art. 7º, § 1º);
- g) Desde a inscrição da CDRU, o concessionário fruirá do bem para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas (art. 7º, § 2º);
- h) Resolve-se antes do prazo final se o concessionário der ao imóvel uma destinação diversa da estabelecida no contrato, perdendo, neste caso, as benfeitorias (art. 7º, § 3º);
- i) Transfere-se por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, exceto se o contrato dispor de forma diferente (art. 7º, § 4º);
- j) Permitida a concessão de uso do espaço aéreo e da superfície (art. 8º) (LUFT, 2021, pp. 3-4).

A lei Federal 11.481³¹, de 31 de maio de 2007, que trata da gestão dos bens imóveis da União, criou direitos reais, acrescentando ao rol taxativo do artigo 1225 do Código Civil a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia. A mesma lei determinou que o fornecimento da CDRU em garantia real deve ser aceito pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação e ocasionou alterações numa série de outras leis. Dentre estas (LUFT, 2021):

- l) Lei 9.514/1997³² - incluiu a possibilidade de utilização do direito real como objeto de alienação fiduciária condicionado ao tempo de duração da concessão no artigo 22, §1º, III;

³¹ BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 31 de maio de 2007.

³² BRASIL. Lei nº 9.514 de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de novembro de 1997.

II) Lei 6015/1973³³ - previu a isenção de custas para os casos em que estivesse sendo feito o primeiro registro do direito real para beneficiários de regularização fundiária de interesse social tanto em áreas urbanas quanto rurais de agricultura familiar, no artigo 290-A, I; definiu que a CDRU é objeto de registro no artigo 167, I, 40, e que a sua extinção é objeto de averbação no artigo 167, II, 29;

III) Código Civil - previu a possibilidade da CDRU como objeto de hipoteca, desde que esta esteja limitada ao prazo de duração da concessão no artigo 1473, §2º.

Na Lei Geral de Licitações³⁴ (8.666/1993), importante ressaltar que é dispensada a licitação nos casos da concessão de direito real de uso:

“[...] de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública” (artigo 17, I, f);

“[...] de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública” (artigo 17, I, h);

“[...] de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais” (artigo 17, I, i); e em determinados casos, quando há ocupação por pessoa natural (artigo 17, §2º, II).

Por fim, na Lei nº 9.636/1998³⁵, previu-se a dispensa de licitação para associações e cooperativas, em se tratando de interesse público ou social, ou de aproveitamento econômico de interesse nacional (artigo 18, §1º).

Ricardo Lira (1986 apud LUFT, 2021, p. 6) considera a CDRU “um direito real administrativo, ou seja, uma categoria híbrida do tipo obrigação real [...]”

Nessa espécie, a força vinculante da obrigação toma em consideração a situação da pessoa (devedor) em face de determinada coisa (res). Daí o caráter misto dessa configuração, tornando obrigado quem tenha situação jurídica de titular de domínio ou de uma relação possessória sobre determinada coisa (LIRA, 1986, p. 17).

Ainda de acordo com Lira, fundamentado na doutrina italiana, a relação entre concessionário e administração pública pertence à categoria de direitos imperfeitos, também chamado de direitos condicionados ou enfraquecidos, “[...] protegidos por uma garantia de utilidade instrumental, ou

³³ BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1973.

³⁴ BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 21 de junho de 1993.

³⁵ BRASIL. Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Lei nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o §2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 15 de maio de 1998.

de legalidade do comportamento lesivo, por serem direitos condicionados ao interesse público.” (FERNANDES, 1974, p. 9 apud LIRA, 1986, p. 24). Entretanto, a CDRU dispõe de eficácia *erga omnes* perante terceiros e, mesmo sendo o contrato rescindível pela administração, a resolução não é discricionária, deve obedecer às hipóteses previstas no Decreto-Lei 271/1967. Acrescenta-se que, muito embora seja um direito público de natureza real, em que prevalece o poder concedente perante o concessionário, a revogação da CDRU prevê o direito a indenização por acessões e benfeitorias realizadas no imóvel concedido (LIRA, 1986).

Acerca dos direitos do concessionário, Ribeiro especifica, com base Código Civil (artigos 1394, 1396, 1398 e 1399), que

O concessionário passa a ser titular de um direito real sobre coisa alheia que limita o domínio do proprietário e possui direito à posse, uso, administração e fruição do bem [...], sendo que esta última pode se dar pessoalmente ou por arrendamento [...] desde que observada a finalidade da concessão e as disposições contratuais.

Quanto aos frutos do bem, o concessionário tem direito aos naturais e aos civis vencidos [...]. O concessionário não tem direito ao tesouro achado por outrem nem ao preço pago por meação de divisórias, mas tem o direito de devolver o bem ao fim da concessão (2018, pp. 181-182).

Das obrigações do concessionário, constam: o pagamento de remuneração no caso de concessão onerosa bem como de encargos civis, administrativos e tributários que incidam sobre o imóvel e suas rendas e a restituição do imóvel à concedente, ao fim do prazo de concessão, com benfeitorias e acessões indenizáveis ou não (LIRA, 1986).

Por ser um contrato administrativo bilateral, portanto mais seguro e estável, a CDRU difere dos institutos jurídicos da autorização e da permissão uso, atos administrativos unilaterais e precários, que podem ser revogados discricionariamente pela administração pública. Difere-se também da concessão de uso, que apesar de também possuir natureza contratual, não é direito real, mas pessoal intransferível a terceiros (RIBEIRO, 2018).

Assemelha-se à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), prevista no artigo 1º da Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001, pelo fato de ambos os instrumentos jurídico-urbanísticos incidirem sobre imóveis públicos, possuírem natureza de direito real, serem *transmissíveis inter vivos* ou *causa mortis*, e necessitarem de inscrição no Cartório de Registro de Imóveis (ROSA, 2010). A CDRU pode ser utilizada alternativamente à CUEM nas situações em que os moradores não preenchem os requisitos para a sua obtenção, pois não está submetida aos mesmos condicionantes, como evidencia o quadro abaixo.

Quadro 1 - Características da CDRU e da CUEM.

Instrumentos	Do concessionário	Da adm. pública	Incidência	Concessão	Requisitos
CDRU	Não é direito subjetivo; Pode ser individual ou coletivo	Faculdade	Áreas públicas e particulares	Gratuita ou Onerosa	Para fins específicos de interesse social como urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas e preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência
CUEM	Direito subjetivo; Pode ser individual ou coletivo	Dever	Áreas públicas	Gratuita	Posse ininterrupta por 5 anos, para fins de moradia, sem oposição até 22 de dezembro de 2016; áreas de até 250 m ² ; não ser proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural

Fonte: elaboração própria (2022).

Salienta-se a importância destes dois instrumentos, apesar de ser a CDRU o foco da pesquisa, a heterogeneidade das formas de ocupação em imóveis públicos exige a adoção de múltiplas soluções, e neste caso é importante pensar na complementaridade das concessões, nas possibilidades que cada uma oferece, e como a mescla de ambas pode abarcar e ajudar a atender, da maneira mais eficiente, e digna, o possível às diversas necessidades dos potenciais beneficiários.

3.4.1. Formas de implementação da CDRU

O Decreto-lei nº 271/1967, concessão de direito real de uso, passou por consideráveis transformações, refletindo, de certa forma, as mudanças nos planos social, político e jurídico que transcorreram durante esse período no Brasil. Segundo Weigand (2001), a CDRU foi criada em meio ao intenso movimento de urbanização da época, com vistas a “agilizar os processos de regularização fundiária. Sua vantagem era a possibilidade de formalização por instrumento administrativo, independente das elaboradas escrituras públicas, sendo, portanto, mais ágil e de menor custo” (Ibid., p. 306). A concepção da CDRU pelo governo ditatorial objetivava barrar “desvio de finalidade dos investimentos públicos destinados à população de baixa renda” (Ibid., p. 306).

O quadro jurídico vigente no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 praticamente não dava suporte a programas de regularização de assentamentos de baixa renda, apesar da multiplicação de ocupações de terras e da urgência pelo reconhecimento de direitos, a “defesa dos direitos dos proprietários de terras era praticamente incondicional” (FERNANDES, 2007, p. 38). Fernandes (2007, p. 38) pontua que, salvo a desapropriação mediante

indenização pelo Poder Público, “a única possibilidade jurídica existente de transferência prescritiva do direito de propriedade consistia do restrito instituto jurídico da usucapião”, de qualquer forma, tanto um quanto outro tinham poucas condições de aplicação frente ao arsenal legal de proteção a propriedade, além disso, há que se levar em conta que a usucapião é inútil para os casos de ocupações em terras públicas, onde frequentemente ocorrem.

Os preceitos gerais acerca da política urbana e direitos de propriedade foram consideravelmente aprimorados através Constituição Federal de 1988, contudo, foi a aprovação do Estatuto da Cidade, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que consolidou juridicamente os preceitos da almejada reforma urbana. Em relação à Concessão de Direito Real de Uso, o instrumento jurídico era utilizado de maneira autônoma em diversos municípios para a regularização fundiária de áreas públicas mesmo antes da Constituição, como aponta Fernandes (ano, p. 44)

[...] a concessão de direito real de uso foi efetivamente criada pelo decreto-lei nº 271/67, que nunca foi devidamente regulamentado, sendo que vários juristas entendem que seus dispositivos não seriam auto-aplicáveis. De qualquer modo, desde o começo da década de 1980, a partir do exemplo de Recife, mas, principalmente, a partir da década de 1990, diversos municípios brasileiros – como Diadema, Santo André e Salvador – têm aplicado tal instrumento, também com base no vago § 1º do art. 183 da Constituição, regulamentando-o de maneiras distintas, por leis municipais próprias.

Ainda que a Constituição tenha promovido avanços importantes para a aplicação da CDRU, foi o Estatuto da Cidade que ratificou a sua aplicação como instrumento jurídico-urbanístico da política urbana e promoveu avanços, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, ao facilitar o acesso dos beneficiários ao crédito e ao financiamento, permitir a contratação da CDRU de forma coletiva e conferir aos contratos o caráter de escritura pública. Alfonsin acrescenta que,

Baseado no pressuposto ético/jurídico de que terra pública também deve atender a uma função social, Estatuto da Cidade pretendeu dispensar aos terrenos públicos historicamente ocupados para fins de moradia, quer de propriedade da União, dos Estados federados ou dos municípios, tratamento semelhante ao que se havia dado, pela regulação da usucapião especial de imóvel urbano, aos terrenos privados (ALFONSIN, 2007, p. 86).

A regulamentação da CDRU pelo Estatuto da Cidade representou ainda uma virada ideológica do instrumento, dadas as inclinações conservadoras do momento da sua criação. Em que pese, agora a sua implementação está subordinada às diretrizes da política urbana, especialmente, a fazer cumprir a função social da propriedade.

Outro diploma normativo de suma importância que prevê a implementação da CDRU é a Lei nº 9.985³⁶, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Segundo Santos (2019, p. 5) “No caso das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Florestas Nacionais com populações tradicionais [...], o principal instrumento para se selar uma aliança em prol da conservação da biodiversidade é o Contrato de Concessão de Direito real de Uso – CCDRU”. Desta forma, permite-se que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio conceda às comunidades tradicionais o território das unidades de conservação, protegendo o patrimônio natural e salvaguardando os seus direitos e seus modos de fazer, viver e criar. Destaca-se que o vínculo estabelecido pelo contrato da CDRU entre as famílias e a Unidade de Conservação “pode ser utilizado para fins previdenciários (benefícios e aposentadoria rural), apoio e assistência técnica (INCRA) e como comprovação de posse legal para acesso a créditos em bancos públicos (exemplo: PRONAF)” (SANTOS, 2019, p. 23). Em resumo, no que tange às Unidades de Conservação categorias RESEX, RDS e Flona, o contrato de concessão de direito real de uso contribui para a gestão das mesmas bem como para a consolidação do processo de regularização fundiária.

A propósito da gestão dos bens da União como política nacional, a CDRU também assumiu papel importante. A partir do compromisso de avançar na democratização da gestão urbana, prezando pelo cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e da democratização do acesso às terras da União

[...] o Governo Federal tomou a iniciativa de colocar o tema na agenda política brasileira, mostrando a disposição de aplicar seus próprios imóveis a um fim social de tamanha relevância: a reparação das falhas de um modelo de ocupação da terra que deixou parcelas enormes da população brasileira à margem do usufruto de seus direitos, garantindo-lhes, agora, a segurança na posse da moradia digna (MPOG/SPU, 2010, p. 7).

Assim, tentava-se estabelecer institucionalmente uma nova visão acerca do papel do patrimônio imobiliário da União. No lugar de uma lógica baseada na obtenção de lucros por meio da exploração da propriedade em benefício exclusivo de seu proprietário, neste caso a União, cujo objetivo administrativo era “[...] administrar os bens imóveis de domínio da União, dando-lhes a destinação prevista em lei, sendo alienados os bens imóveis inservíveis aos objetivos da Administração Pública, de forma a reduzir os encargos administrativos e financeiros com sua manutenção” (MPOG/SPU, 2010, p. 8), passou-se à implementação de um modelo de gestão

³⁶ BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 18 de julho de 2000.

patrimonial com a missão de “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (Ibid., p. 9).

A SPU, com respaldo na Lei nº 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização fundiária em terras da União, instituiu por meio de portaria (Portaria nº 80, de 27/03/2008), o Grupo de Trabalho Nacional – GTN “para definir critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e ações de regularização fundiária, bem como para promover o fortalecimento da gestão democrática do patrimônio da União” (BENEDETTO, 2016, p. 1552), o qual realizou diversas vistorias participativas em imóveis com o intuito de indicá-los para seleção pública de entidades. Quanto ao instrumento de transferência de direitos sobre os imóveis, Benedetto explicita:

[...] optou-se pela cessão sob o regime de CDRU, na qual a entidade cessionária se comprometeria, entre outras coisas, a conceder os títulos de CDRU aos beneficiários finais do empreendimento habitacional, sendo esta cessão resolúvel, o que significa que, se não cumprida a finalidade expressa no contrato a que se destina, esta será automaticamente extinta e o imóvel será revertido ao patrimônio da União (2016, p. 1553).

Entretanto, os trabalhos desenvolvidos neste âmbito foram interrompidos pela dissolução do Ministério das Cidades, que compunha o GTN, e pela revogação, em 2019, do decreto de 11 de setembro de 2003 que instituía o Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela gestão do patrimônio da União.

4 CDRU na Prática

Neste capítulo serão abordados o conteúdo legal da concessão de direito real de uso, as principais leis que disciplinam o instrumento e que refletem seu aperfeiçoamento no decorrer do tempo e, por fim, oito casos-referência da aplicação da CDRU. Os casos se dividem em duas categorias: regularização de assentamentos precários em áreas públicas e destinação de imóveis públicos para implementação de empreendimentos de habitação de interesse social, ambos por meio da titulação da Concessão de Direito Real de Uso. Serão apresentados primeiramente os casos pioneiros de regularização fundiária de assentamentos precários em imóveis de domínio dos municípios de Diadema, do Recife, e de Porto Alegre. Posteriormente, o caso de regularização fundiária de um assentamento precário em um imóvel de domínio do Estado do Rio de Janeiro, que resultou na expulsão dos moradores titulados. E, por fim, das experiências focadas na destinação de imóveis públicos via CDRU, serão abordados quatro casos em São Paulo.

4.1.DIADEMA

4.1.1. Tabela-síntese sobre o caso

Tabela 1 - Caso de Diadema

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 1980
Marco legal	Lei municipal nº 819/85 (Lei da CDRU)
Propósito	Regularização fundiária de interesse social
Concedente	Prefeitura de Diadema
Concessionários	Moradores de assentamentos informais situados em áreas públicas
Da Concessão	
Usos permitidos	Mista: habitação de interesse social/pequenos comércios e serviços
Prazo	90 anos
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário
Tempo de formalização do contrato	Aprox. 10 anos (sem registro)
Titularidade	Individual ou coletiva
Transferência da concessão	---
Da Localização	
No de áreas aprox.	51 áreas (até 1988)
Valor estimado	---
Gravame ZEIS	Em todas as áreas
Forma de construção	Assentamentos/autoconstrução
Taxas imóvel	---
Da Organização	
Movimentos e Entidades *	Proposição da implementação da CDRU por meio de Projeto de Lei
Prefeitura de Diadema	<ul style="list-style-type: none"> - Priorização da pauta dos assentamentos precários pelo Prefeito Gilson Menezes; - Instituição de critérios próprios para a aplicação da CDRU; - Demarcação e desafetação de áreas públicas para a utilização da CDRU; - Aperfeiçoamento da CDRU; - Gravame de AEIS nas áreas regularizadas por meio da CDRU;
* (i) Comissão Municipal de Favelados de Diadema; (ii) Movimento de Defesa dos Favelados; (iii) Igreja Católica; (iv) Associação dos Favelados de Diadema	
Das Limitações	
Conflitos entre os movimentos populares e a Câmara Municipal no momento de aprovação da Lei da CDRU;	
Resistência dos Cartórios no registro dos contratos;	

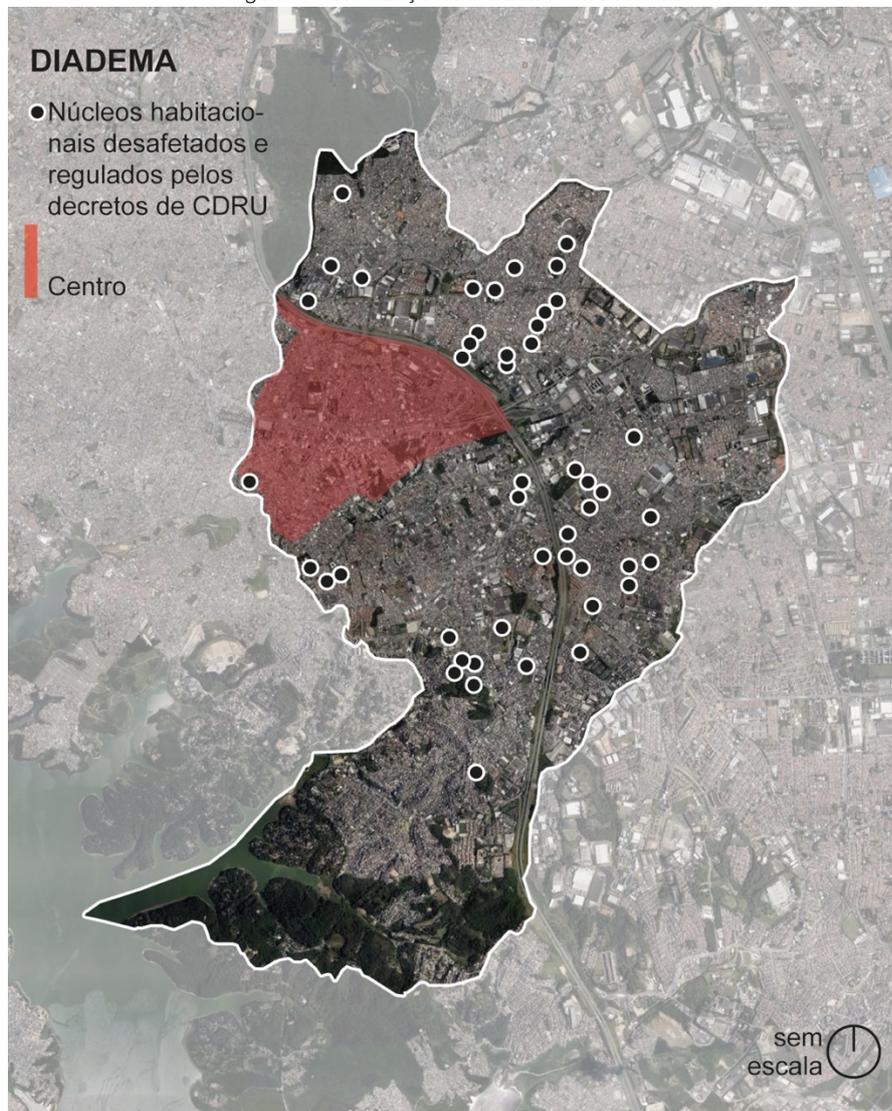
Fonte: O autor, 2023.

Figura 2 - Localização de Diadema



Fonte: O autor, 2023.

Figura 3 – Localização das CDRUs em Diadema



Fonte: O autor, 2023.

4.1.2. Implementação da CDRU em Diadema/SP

Este caso aborda a utilização do instrumento da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) na cidade de Diadema/SP, a partir de 1985, quando foi aprovada pela Câmara Municipal da cidade com o objetivo de reconhecer o direito à terra e à moradia da população assentada ilegalmente em áreas públicas. A importância do caso de Diadema está no pioneirismo das ações políticas de desenvolvimento urbano por parte do governo municipal, pois o país ainda vivenciava a ditadura militar, com o general João Figueiredo na presidência. Ressalta-se que a esfera normativa da época, anterior a constituição de 1988, não representava os direitos dos pobres urbanos, relegados às margens dos requisitos da lei. Apesar disso, em Diadema, o elevado grau de organização alcançado pelos movimentos populares, cujas reivindicações se fundamentavam em torno de questões urbanas, somado a entrada de uma nova gestão municipal a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como base social esses mesmos movimentos, possibilitou a implementação da CDRU de forma estratégica e inovadora no enfrentamento da questão da regularização fundiária dos assentamentos informais, como será exposto adiante.

Emancipada em 1959, pois fazia parte do município de Santo André, estado de São Paulo, Diadema foi, por muito tempo, considerada uma cidade dormitório. Possuía padrão de ocupação precário, de terrenos sem qualquer infraestrutura, “em loteamentos irregulares que serviram de abrigo para a mão-de-obra de trabalhadores das indústrias da região sul de São Paulo e do Grande ABC, principalmente para a recém-criada indústria metalúrgica automotiva de São Bernardo do Campo” (BALTRUSIS, 2003, p. 53). Em razão do impulsionamento das atividades industriais, a população de Diadema cresceu de forma muito rápida dentro de vinte anos, isto é, dos anos 1960 aos 1980, passou de 12.308 habitantes para 228.660, sendo que a grande parte do território foi ocupado entre os anos 1970 e 1980.

O Plano Diretor da época, 1973, previa 40% das áreas livres da cidade para as indústrias, desta forma, a priorização da atividade industrial aliada a escassez de terras passíveis de ocupação ensejou a multiplicação de assentamentos informais, uma vez que não havia preocupação quanto ao atendimento das demandas habitacionais para a população empobrecida (BALTRUSIS, 2003). Entretanto, a reestruturação das atividades industriais no ABC ao final dos anos 70 e 80 reduziu drasticamente a demanda de terras para esse tipo de atividade. Tal fator somado ao aumento da população de baixa renda, e sem oferta de terras no mercado formal, intensificou o processo de ocupações irregulares, com o número de assentamentos saltando de

31 para 128, compreendendo uma população de aproximadamente 79.271 habitantes (MOURAD, 2000, p. 63 apud CARVALHO et al., 2005, p. 6).

A precariedade a que estava submetida grande parte da população e o cenário de expulsões e remoções violentas nos grandes centros urbanos favoreceu o surgimento de “uma esfera sócio legislativa para a geração de mecanismos que tendessem ao reconhecimento das áreas de exclusão territorial. Nesse sentido, a ausência de planos ou normas gerais de regularização fundiária verteu para a criação soluções municipais” (TIERNO, 2020, p.34). Além disso, na esteira dos movimentos políticos pela Reforma Urbana que estavam fervilhando no país, próximo ao processo da constituinte de 1988, fortaleceram-se, no início dos anos 80, as lutas pelos direitos dos favelados (BALTRUSIS, 2003). No caso de Diadema, ganha força a Comissão de Favelados de Diadema, ligado a movimentos mais amplos como o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) e, também, à Igreja Católica (MOURAD, 2003). É importante destacar ainda que, em 1982, “Diadema foi o primeiro município onde o PT venceu as eleições para Prefeito, com o operário e sindicalista Gilson Menezes” (CARVALHO et al, 2005, p. 6), cujas pautas priorizavam o combate à precariedade nas favelas:

A idéia era de integrar os núcleos de favelas ao tecido urbano, com a execução de obras de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água, coleta de esgoto) e de infraestrutura básica (pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública). Além disso, iniciou-se um precursor trabalho de regularização fundiária.

As intervenções no campo jurídico foram iniciadas simultaneamente àquelas realizadas no campo urbanístico. A demarcação de lotes e a definição de áreas a serem desafetadas eram ao mesmo tempo o início do processo de regularização fundiária e de reurbanização das favelas: produziam processos jurídicos que foram se desfecendo com a Concessão Real do Direito de Uso, e também em projetos urbanísticos de incorporação dos núcleos de favelas à cidade (CARVALHO et al, 2005, p. 7).

A discussão acerca da Concessão de Direito Real de Uso pelo Movimento de Defesa dos Favelados vinha acontecendo desde 1982 e resultou no acolhimento da proposta no 2º Encontro de Favelas, em 1984. Posteriormente, técnicos da prefeitura e lideranças dos movimentos de luta pelos direitos dos favelados de Diadema elaboraram um Projeto de Lei de CDRU (MOURAD, 2003). No dia de votação, o movimento dos favelados tomou a Câmara Municipal com o intuito de pressionar a aprovação do instrumento, dada a resistência por parte dos vereadores da oposição, que “identificavam na urbanização de favelas a oficialização da desordem que significava a ocupação ‘ilegal’ de áreas públicas e privadas” (SANTOS, 2009, p. 77). “A terra é nossa” era o

slogan exibido nas faixas carregadas pela população na passeata no dia da votação. A CDRU foi aprovada em 21 de setembro de 1985 (MOURAD, 2000 apud BALTRUSIS, 2003).

Inicialmente, em 1985, “a prefeitura desafetou 19 áreas públicas municipais ocupadas por favelas. O título era concedido de forma gratuita pelo prazo de 90 anos para fins de uso habitacional de interesse social. Os lotes não poderiam explorar atividades comerciais” (CARVALHO et al, 2005, p.7). Em 1988 mais 32 áreas municipais ocupadas por favelas foram desafetadas pela prefeitura, totalizando 51 áreas conforme o Mapa 1. Porém, desta vez, possibilitou-se

[...] a destinação de uma parte ideal de cada área concedida e urbanizada à construção de centro comunitário, administrado pela Comissão de Moradores, e condicionar ao prévio consentimento da prefeitura a transferência dos direitos originários na concessão após o prazo de cinco anos de posse efetiva (CARVALHO et al, 2005, p.8).

No ano seguinte, 1989, um decreto³⁷ aperfeiçoou a utilização da CDRU, permitindo a utilização de um terço do lote para o desenvolvimento de atividades comerciais ou profissionais, desde que o morador ali permanecesse e mantivesse a predominância do uso habitacional. Sobre o processo de implementação da CDRU, Silva (2009, pp. 77-78) frisa que:

Existia uma série de etapas a serem concluídas até chegar ao registro do Contrato de CDRU no Cartório de Imóveis em nome dos moradores: 1) A CDRU só era aprovada nas áreas em processo de urbanização. 2) Cada concessão necessitava ser aprovada por área em projeto de lei e posteriormente registrada no cartório de imóveis em nome da prefeitura. 3) Os moradores que receberiam a concessão eram identificados e registrados sob a fiscalização do Departamento Jurídico que realizavam alterações quando necessárias. 4) Os moradores recebiam os certificados individuais de CDRU. 5) Registrava-se o contrato de CDRU no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores.

Além disso, o processo de urbanização e regularização fundiária por meio da CDRU deu origem às Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, “desenhadas para dar aporte à urbanização” e “criar um banco de terras para oferecer alternativas às ocupações realizadas pelo movimento” (BALTRUSIS, 2003, p. 55). Diadema, nos anos 1990, “foi o primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, marcando, assim, um evento inédito na história do país, todavia, para que isso fosse viabilizado, houve quatro anos de luta com o Cartório de Registro de Imóveis” (MOURAD, 2003, p. 232). Silva (2009, p. 78) destaca que “A entrega de certificados de CDRU às famílias ficou concentrada entre o último ano da gestão do prefeito José Augusto (1992) e ao longo da gestão 1993-1996”. No decorrer das três

³⁷ Decreto Executivo 3767/1989, que regulamentava a Lei 975/1988 sobre Concessão de Direito Real de Uso.

gestões petistas, 1982-1996, cerca de 25% dos 192 núcleos de favelas obtiveram a CDRU, um total aproximado de 5.735 famílias de 62 núcleos, e 115 foram urbanizados.

Contudo, Denaldi (2003, p. 98) chama atenção para o fato de que, além da morosidade no registro dos contratos de CDRU no Cartório de Registro de Imóveis, apenas dois assentamentos efetivaram esse processo, e nenhum teve seu parcelamento realizado, isto é, “os moradores desses dois assentamentos possuem apenas a concessão da fração ideal da terra de um parcelamento ou condomínio não aprovado por aquela municipalidade, ou seja, legalmente inexistente”. Em adição, uma avaliação acerca da “eficácia da CDRU como política de regularização fundiária e integração dos núcleos habitacionais à cidade” (SILVA, 2009, p. 78) feita pelos membros responsáveis pela gestão entre 1993 e 1996 constatou que a CDRU não incidiu sobre áreas urbanizadas, houve a valorização da terra pela infraestrutura provida via investimento público e, em consequência, a saída de moradores para locais mais precários. Também a ocupação ilegal de terrenos continuou a acontecer, uma vez que o desadensamento necessário para a reurbanização dos assentamentos informais demandava a disponibilização de mais terrenos (SILVA, 2009).

Em termos de eficácia da proposta, tendo em vista o número de áreas desafetadas pelo decreto de CDRU, considera-se a dificuldade em efetivar o registro dos títulos no Cartório de Registro de Imóveis uma das maiores limitações da utilização do instrumento, visto que a não realização da etapa afeta diretamente a validade da concessão e, portanto, a segurança de posse. Dada a novidade da experiência, a falta de protocolo e embasamento jurídico podem oferecer uma provável explicação, uma vez que as referências utilizadas para a análise deste caso não traziam esclarecimentos nesse aspecto. Mesmo sob olhar crítico acerca dos resultados obtidos com a implementação da CDRU em Diadema no âmbito da regularização dos assentamentos em terras públicas, há que se destacar os elementos centrais da experiência que representam avanços significativos. O fato de que a proposição da titulação por meio da Concessão de Direito Real de Uso surgiu do amadurecimento das discussões dos movimentos populares organizados e que, devido a eleição de uma prefeitura cuja base de apoio eram estes movimentos, houve a possibilidade de atendimento das suas demandas significa um avanço na democratização da gestão pública de Diadema. Além disso, a proposta de iniciativa popular que compreendia a titulação via CDRU, foi acolhida e, posteriormente, revista e aperfeiçoada, no âmbito da legislação municipal, para atender às necessidades dos beneficiários. Neste sentido, foi possível ampliar a validade da concessão e incluir usos comerciais para o sustento dos moradores. Outro ganho

importante, considerando a utilização da CDRU, foi o gravame de AEIS nas áreas objeto de regularização fundiária. A complementação entre os instrumentos oferece suporte extra na tutela da posse, especialmente na hipótese de existirem outros interesses sobre as áreas concedidas via CDRU. Por fim, destaca-se que a experiência de Diadema, justamente pelo seu caráter pioneiro, obteve resultados aquém do esperado, mas abriu precedente para a aplicação da Concessão de Direito Real de Uso de forma inovadora, com ênfase para a adaptação do instrumento às necessidades reais dos moradores.

4.2. RECIFE

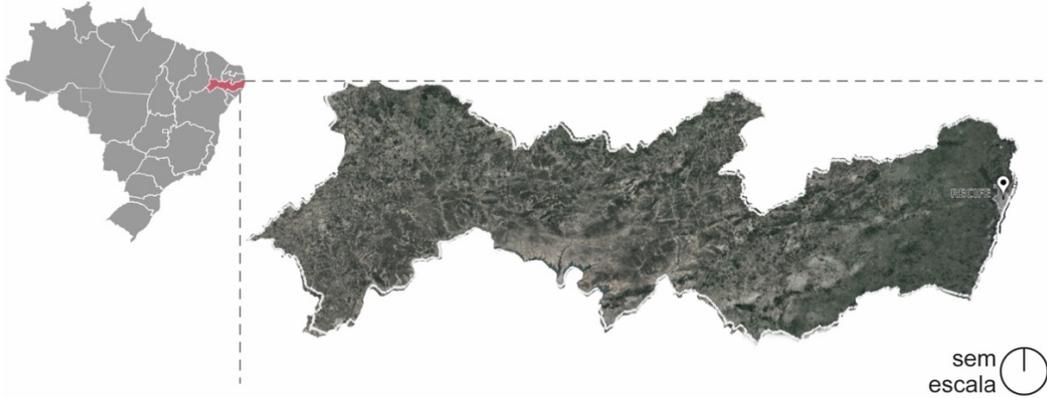
4.2.1. Tabela-síntese sobre o caso

Tabela 2 - Caso do Recife

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 1980
Marco legal	Lei municipal nº 14.511/83 (PREZEIS)
Propósito	Regularização fundiária de interesse social
Concedente	Prefeitura do Recife
Concessionários	Moradores de assentamentos informais situados em áreas públicas
Da Concessão	
Usos permitidos	Mista: habitação de interesse social/pequenos comércios e serviços
Prazo	5 anos em 1987; 50 anos em 1995 com renovação
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	Responsabilidade do concedente
Taxas Cartório	Responsabilidade do concedente
Tempo de formalização do contrato	Entre 2 e 3 anos (com registro)
Titularidade	Individual ou coletiva
Transferência da concessão	Com anuência do município
Da Localização	
No de áreas aprox.	9 áreas (até 2008)
Valor estimado	---
Gravame ZEIS	Em todas as áreas
Forma de construção	Assentamentos/autoconstrução
Taxas imóvel	---
Da Organização	
Movimentos e Entidades *	Elaboração de propostas reivindicando a instituição de mecanismos para a urbanização e regularização fundiária das ZEIS que resultaram no PREZEIS
Prefeitura de Diadema	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição das ZEIS e PREZEIS; - Instituição de instâncias de participação popular na gestão do PREZEIS; - Instituição de critérios próprios para a utilização da CDRU; - Gestão de todo o processo de formalização dos contratos;
* (i) Movimento de Defesa dos Favelados; (ii) Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife;	
Das Limitações	
Resistência dos Cartórios no registro dos contratos e morosidade do processo;	
Resistência de alguns líderes comunitários em relação à titulação via CDRU;	
Influência nos investimentos nos processos de regularização fundiária e desarticulação os movimentos em razão de oscilações políticas e falta de continuidade dos programas em função de mudanças de prioridades dos governos;	

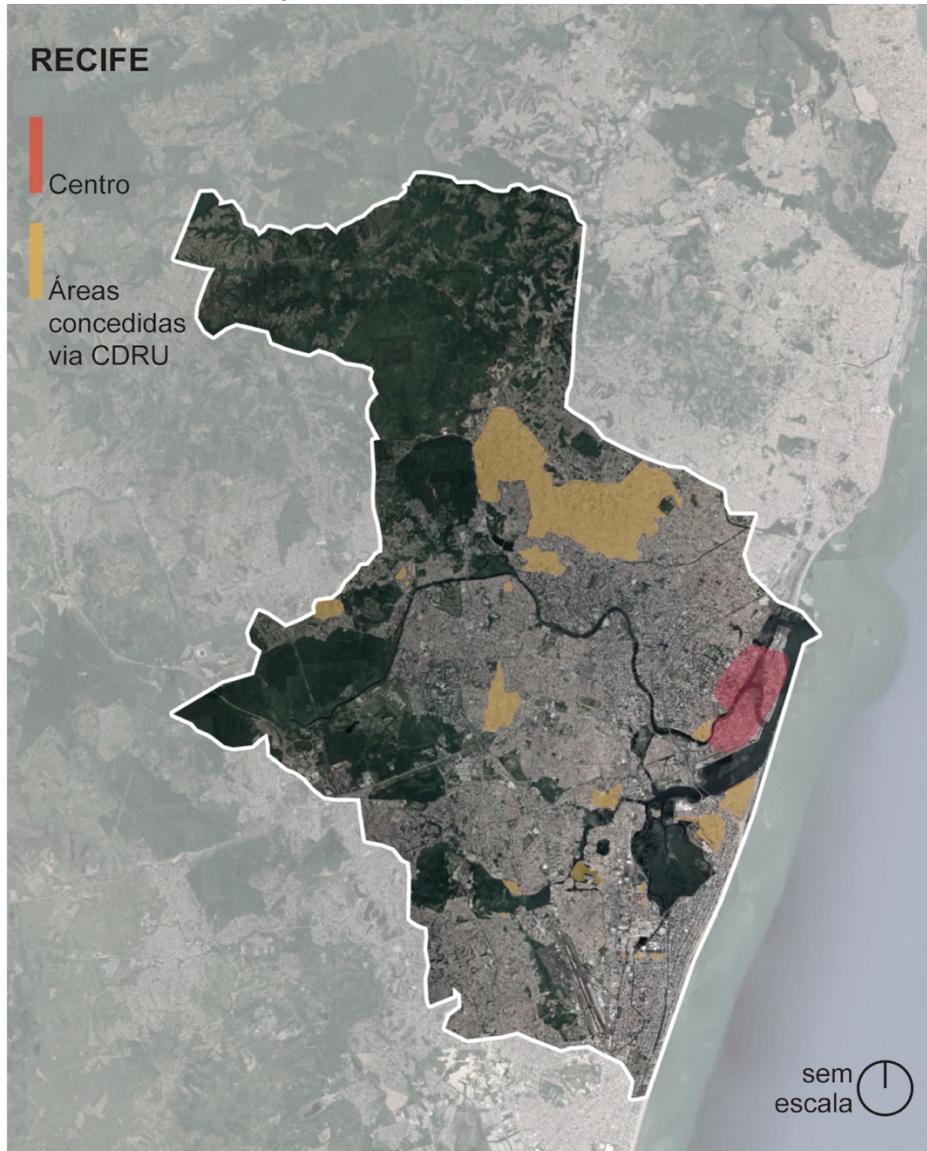
Fonte: O autor, 2023.

Figura 4 – Localização do Recife



Fonte: O autor, 2023.

Figura 5 - Localização das CDRUs no Recife



Fonte: O autor, 2023.

4.2.2. Implementação da CDRU no Recife/PE

Assim como Diadema, Recife foi uma das cidades precursoras na urbanização e regularização de assentamentos precários no Brasil por meio da implementação de legislação voltada ao atendimento das demandas da população precarizada. Segundo Denaldi (2003, p. 71)

Nos anos 1980, muitos governos municipais estruturaram políticas de urbanização e regularização de favelas respeitando a tipicidade de sua ocupação e propondo sua consolidação como espaço definitivo de moradia. É a partir desse período que são inauguradas as políticas públicas de urbanização de favelas que vão além de projetos alternativos ou de experiências isoladas.

Essas ações se desenvolvem no contexto da redemocratização do país, período da abertura política, com o fim da ditadura militar. Coincidem com o momento de fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, quando o tema do acesso à terra urbana torna-se uma de suas mais importantes reivindicações. A ação do movimento de favelas, apoiada pelo setor progressista da Igreja Católica e por outros setores da sociedade civil, era feita no sentido de conquistar o reconhecimento do direito dos favelados à permanência na terra que ocupavam.

A novidade, em municípios como Diadema e Recife, foi a utilização da legislação municipal para dar aporte a nova política que se buscava estruturar, voltada ao reconhecimento da posse da terra. O governo municipal do Recife instituiu, em 1983, as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e, em 1987, o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, que incluía a Concessão de Direito Real de Uso como instrumento de regularização dos assentamentos em terras públicas. A aplicação da CDRU, no caso do Recife, merece atenção pois o governo municipal, em adição ao estabelecimento de critérios próprios para a concessão, tal como em Diadema, tinha a incumbência de registrar os contratos de CDRU junto ao Cartório de Registro de Imóveis. A etapa, que se provou a mais problemática do processo de implementação do instrumento por uma série de razões, teoricamente se beneficiaria do compromisso do governo municipal na gestão dos registros dos contratos. Desta maneira, a exposição do caso a seguir busca evidenciar os avanços da utilização da CDRU nos moldes propostos no Recife em contraste com os resultados alcançados.

O processo de ocupação de terras no Recife seguiu a “tendência geral ocorrida no país com vistas a apoiar o desenvolvimento industrial” (SILVA, 2009, p. 76), ou seja, a expulsão da população mais pobre para as periferias. Porém, a cidade apresentava uma particularidade, a escassez de terra firme. Como pontua Silva (2009, p. 78), a “estrutura fundiária do Recife decorre da formação geográfica da planície na qual a cidade se assenta, que foi formada por um processo de sedimentação advindo do mar e dos rios que ali desembocavam”. Por esta razão, a formação da

cidade foi diretamente afetada por uma regulamentação do Império, datada de 1831: “todas as terras da costa brasileira inundadas pela preamar média daquele ano, bem como as margens de rios e alagados, ou seja, mais da metade da planície que formou o Recife, passou a se constituir ‘Terrenos de Marinha’” (SILVA, 2009, p. 78). Tais circunstâncias foram determinantes no processo de urbanização, pois passaram a condicionar a forma de ocupação e de formalização das terras do Recife.

As terras caracterizadas como terrenos de marinha pertencem à União, que pode aliená-los através do instituto do aforamento³⁸, desta forma, ocorreu que a demarcação dos terrenos de marinha foi pautada pelos interesses na sua exploração econômica, uma vez que “as cessões para os particulares eram efetuadas mediante pagamento” (SILVA, 2009, p. 79), ficando os moradores de baixa renda sem opção e, portanto, relegados a ilegalidade.

A partir dos anos 1970/1980, eclodem os movimentos populares em luta pelo acesso à terra, pela redemocratização do país e, também, pela Reforma Urbana. Nesse ínterim, “a atuação dos movimentos sociais do Recife de luta pela terra, muda de uma ação de simples resistência, para constituir uma configuração reivindicatória perante outras vertentes dos movimentos sociais e, principalmente, perante o poder político constituído na Prefeitura e no Governo Estadual” (SILVA, 2009, p. 82). Em consonância a este contexto, uma mobilização vitoriosa para impedir a expulsão das famílias do bairro Brasília Teimosa – consequência do interesse na implantação do projeto de um complexo de hotéis de luxo, marinas e restaurantes, encomendado a Jaime Lerner pela Prefeitura do Recife e o Governo do Estado –, abriu a possibilidade para novas práticas de desenvolvimento urbano, que contemplassem a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais, melhorias habitacionais, participação social e assistência técnica.

Assim, no ano de 1983, por meio da mobilização e pressão dos movimentos populares, foi votada e sancionada a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife, Lei nº 14.511/83, que classificou 27 áreas da cidade como ZEIS, “sobre as quais se deveriam promover ações de regularização fundiária, ações de urbanização e sua integração à estrutura urbana”, porém, sem definir parâmetros que orientassem a intervenção pública no processo (SILVA, 2009, p. 84). Por

³⁸ “O aforamento é o ato por meio do qual a União atribui a terceiros o domínio útil de imóvel de sua propriedade, obrigando-se este último (chamado “foreiro”) ao pagamento de pensão anual denominada foro [...]. Na forma da legislação federal específica, tal transferência pode-se dar de forma gratuita ou onerosa [...]. A União poderá conceder aforamento quando entender que não há interesse público, econômico ou social em manter o imóvel em seu domínio, assim como quando for conveniente à preservação ambiental e à defesa nacional, optando por radicar o indivíduo ao solo e mantendo o vínculo da propriedade como pública” (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 98).

desconfiança em relação ao comprometimento da prefeitura para com a viabilização das obras nas ZEIS, e com intuito de reivindicar a instituição de mecanismos para efetivar a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos, a Comissão de Justiça e Paz promoveu uma série de encontros e discussões com representantes dos movimentos de bairro, ONGs e o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), que culminaram no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, PREZEIS. Inclusive, um seminário que contou com todos os candidatos a prefeito na época foi organizado para a apresentação da proposta do PREZEIS (ASSIES, 2003).

Por ocasião da posse do novo prefeito de Recife, Jarbas Vasconcelos (1986-1988), do Partido Socialista Brasileiro, que assinalou “uma conjuntura local favorável” por ser “representante do campo progressista e com relações estreitas com entidades e líderes populares” (MORAES, 2019, p. 199),

[...] foi realizada uma assembleia do movimento popular para entrega solene e pública [...] da proposta do PREZEIS, que em seguida foi analisada e melhorada pela Procuradoria Municipal e encaminhada ao Poder Legislativo como Projeto de Lei Municipal, sendo finalmente aprovada e sancionada pelo prefeito em março de 1987 (SILVA, 2009, p.85).

O PREZEIS foi reconhecido pela Lei Orgânica do Recife, de 1990, e pelo Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, de 1991, e, conforme Moraes (2019, p. 200), apesar da denominação, Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, tratava-se de

[...] um sistema-programa que combina um conjunto de mecanismos, regras e procedimentos para regular, urbanizar e regularizar as ZEIS a uma estrutura de planejamento e gestão participativos, composta por representantes das comunidades, de esferas públicas diversas, de ONGs, como assessorias, e de entidades populares-comunitárias.

Cabe aqui salientar o caráter pioneiro da experiência: uma proposta formulada pela sociedade civil – a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, o Movimento de Defesa dos Favelados, ONGs e diversas entidades populares-comunitárias – que foi acolhida como Projeto de Lei do Poder Executivo, antes mesmo da previsão desse tipo de ação pela Constituição de 1988. O PREZEIS “representou a primeira iniciativa popular no Brasil para a construção de um aparato institucional de cogestão” dedicado ao reconhecimento, intervenção e regularização de favelas (MORAES, 2019, p. 200). Além disso, o PREZEIS impulsionou³⁹ a

³⁹ Apesar da aplicação da CDRU estar relacionada especialmente ao PREZEIS, o instrumento foi previsto também pelo Plano Diretor do Recife como forma preferencial de regularização fundiária de ocupações em áreas públicas, ou seja, sua aplicação não é condicionada ao PREZEIS, muito embora tenha sido neste âmbito que a CDRU teve sua aplicação difundida.

implementação da CDRU, também de forma pioneira, precedendo a sua regulamentação enquanto instrumento de regularização de assentamentos de baixa renda em áreas públicas.

Inicialmente, conforme Silva (2009), os contratos de CDRU eram firmados pelo prazo de 5 anos (Lei do PREZEIS nº 14.947/87), mas graças aos movimentos populares e população militante, houve extensão deste prazo para 50 anos (Lei do PREZEIS nº 16.113/95) com possibilidade de renovação do contrato por igual período. O imóvel a ser regularizado deveria ter área com limite máximo de 150 m² para que a CDRU fosse gratuita, caso a área fosse superior, não podendo ultrapassar os 250 m², ou seria utilizada a concessão de forma onerosa ou a área excedente seria reintegrada ao município. Entretanto, a CDRU onerosa nunca foi utilizada por falta de regulamentação sobre como seria calculado o valor, e pela rejeição dos beneficiários. A Lei do PREZEIS indicava que o poder público seria o responsável pelas despesas relativas aos registros no Cartório de Registro de Imóveis e que os imóveis deveriam receber destinação habitacional, havendo a possibilidade de imóveis com destinação mista, caso o comércio ou serviço seja de pequeno porte e voltado ao sustento da família. Dos motivos de resolução do contrato estavam inclusos a transformação da destinação inicial do imóvel, a locação total ou parcial e a transferência do título sem a autorização prévia do governo municipal, que foi instituída na lei para garantir que os moradores pudessem ter mobilidade. As concessões poderiam ser individuais ou coletivas, sendo que, na forma coletiva, utiliza-se a divisão por fração ideal da gleba para cada morador, dispensando o parcelamento da gleba em lotes individuais e, desta maneira, proporcionando maior celeridade ao processo (SILVA, 2009).

De 1987 até 2008, 9 das 66 ZEIS do Recife foram contempladas com títulos de CDRU, são elas: Coronel Fabriciano; Brasília Teimosa; Entra Apulso; Torrões; Coelhoos; Vila União; Jardim Uchôa; Greve Geral; Aritana; Vila Felicidade; Rosa Selvagem; e Afogados (SILVA, 2009). Dentre os entraves para a implementação do instrumento, destaca-se a dificuldade do registro da concessão no Cartório de Registro de Imóveis, conforme demonstrado abaixo, na Tabela 1, que sintetiza quantitativamente o número de emissões em comparação ao número de registros de CDRU até 2003.

Tabela 3 - Número de emissões e registros de CDRUs nas ZEIS em Recife

Nome da ZEIS	Número de lotes	CDRU emitidos ² N (%)	CDRU para serem enviados ao Cartório N (%)	CDRU enviados ao Cartório N (%)	CDRU registrados N (%)
Coronel Fabriciano ¹	82	82 (100%)	-	-	82 (100%)
Entra Apulso	1097	46 (4%)	30 (65.2%)	16 (34.8%)	-
Torrões	602	101 (16.8%)	74 (73.3%)	27 (26.7%)	-
Coelhos	1497	620 (41.4%)	352 (56.8%)	-	268 (43.2%)
Vila União	355	282 (79.4%)	44 (15.6%)	238 (84.4%)	-
Jardim Uchôa	631	25 (4%)	25 (100%)	-	-
Greve Geral	138	108 (78.3%)	-	108 (100%)	-
TOTAL	4402	1264 (28.7%)	525 (41.5%)	389 (30.8%)	350 (27.7%)

Fonte: Souza, 2004.

Souza (2004) salienta que a emissão dos títulos não é exclusivamente dependente da existência de terras públicas ocupadas nas ZEIS, e que outras variáveis para a utilização do instrumento – como, por exemplo, possuir registro de nascimento, carteira de identidade, CPF – extrapolam a eficiência do poder público, pois dependem das condições dos residentes. Portanto, a coluna “CDRU emitidos” da Tabela 1 é um reflexo de todos esses condicionantes. Por outro lado, chama a atenção o número de contratos que chegaram a ser devidamente registrados, o que demonstra a influência do sistema cartorial sobre o processo. De acordo com Souza (2004, p. 6),

[...] os processos de negociação e funcionamento do sistema cartorial interferem muito no sucesso da emissão de CDRU e têm sido realizados numa situação caso a caso, dependendo da eventualidade de uma determinada ZEIS estar localizada numa região da cidade onde Cartório “x” seja mais favorável à regularização do que outro.

A coluna “CDRU para serem enviados ao Cartório” retrata tendência a atrasos nos prazos e a processos burocráticos por parte da municipalidade. O processo entre a emissão e o envio ao cartório poderia durar entre dois e três anos, pois envolvia uma série de passos: preparação da regularização, confecção dos contratos, assinatura pelos moradores, endosso por um jurista da prefeitura e, finalmente, o encaminhamento ao cartório. A coluna “CDRU enviados ao Cartório” representa os contratos aguardando retorno do Cartório, fase que geralmente envolve revisões, então, todo o processo de assinaturas precisava ser refeito e, por consequência, alguns contratos perdiam a validade por technicalidades.

No que diz respeito à organização e mobilização dos beneficiários, um ponto importante a ser destacado é que, por integrar o PREZEIS, havia uma estrutura dedicada à implementação, dentre outros instrumentos, da CDRU, que contava com instâncias de participação. À vista disso, não só se estimulava o fortalecimento e a mobilização dos movimentos como os capacitava para a discussão e profusão dos procedimentos envolvidos na implementação do instrumento. Um exemplo disso é que no PREZEIS constava que o direito à moradia deveria ter prioridade sobre

direitos de propriedade e, por esta razão, atribuiu-se à CDRU um papel fundamental como instrumento de preferência para titulação dos bens públicos no âmbito da lei. Além disso, *O Jornal de Casa Amarela*, periódico editado pela associação de movimentos dos moradores do bairro Casa Amarela – um dos contemplados pelo projeto – publicou o seguinte excerto acerca das implicações do PREZEIS nas “ideias de propriedade”:

...4. As vantagens do direito real de uso do solo urbano —

O sistema capitalista de propriedade privada cria melhores oportunidades para as pessoas que mais possuem. As pessoas que lutam por uma sociedade igualitária e fraterna querem oportunidades iguais para todos. Quem luta pela criação de uma sociedade fraterna deve conhecer as vantagens do DRU [Direito Real de Uso], que são: (1) quem recebe a terra pode negociar as benfeitorias que constrói; (2) o Poder Público e o Conselho de Moradores controlam quem pode e quem não pode morar na área; (3) o Poder Público e o Conselho de Moradores terão que aprovar a venda de quaisquer benfeitorias. Esta é uma garantia para impedir que agentes imobiliários ou burgueses entrem em terras melhoradas pelo povo. Pode haver vendas, mas não qualquer venda. Isso pode parecer uma proibição opressiva, mas na realidade é uma maneira justa de garantir que a comunidade seja defendida. Não permitir a venda de qualquer jeito é uma forma de garantir que os interesses da comunidade prevaleçam sobre os interesses individuais. É assim que uma comunidade igualitária se distingue: o bem-estar da comunidade prevalece sobre a vantagem dos indivíduos.

5. As ideias do capitalismo dentro de nós mesmos —

O mundo em que vivemos é dominado pelo capitalismo, que se entranha em tudo, até em nossas próprias mentes. O capitalismo inventou a propriedade privada com escrituras registradas em cartórios. A propriedade privada é um dos valores do capitalismo. Os poderosos conseguiram plantar em nós a ideia de propriedade privada, a ponto de nos fazer esquecer que Deus é o dono da terra e que somos apenas estrangeiros e peregrinos (Levítico). Para combater a ideia capitalista devemos aprofundar nossa compreensão das vantagens do DRU... (ASSIES, 2003, pp. 111-112, tradução nossa)⁴⁰.

⁴⁰ ...4. **The advantages of the right to real use of urban land**— The capitalist system of private property creates better opportunities for the people who possess the most. The people who struggle for an egalitarian and fraternal society want equal opportunities for all. Whosoever struggles to create a fraternal society should know about the advantages of the DRU [*Direito Real de Uso*—Right to Real Use], which are: (1) who-ever receives the land can negotiate the *benfeitorias* he constructs; (2) the Public Power and the Residents' Council control who can and who cannot live in the area; (3) the Public Power and the Residents' Council will have to approve the sale of any *benfeitorias*. This is a guarantee to keep real estate agents or bourgeois persons from entering land improved by the people. There may be sales, but not just any sale. This may seem like an oppressive prohibition, but in reality it is a correct way to guarantee that the community be defended. Not allowing just selling in any way is a means of assuring that the interests of the community prevail over individual interests. It is in this way that an egalitarian community distinguishes itself: the wellbeing of the community prevails over the advantage of individuals. 5. **The ideas of capitalism inside ourselves**— The world we live in is dominated by capitalism, which penetrates everything, even our own minds. Capitalism invented private property with deeds registered at real estate registry offices. Private property is one of the values of capitalism. The powerful have succeeded in planting the idea of private property within us, to the point of making us forget that God is the owner of the earth and that we are only strangers and pilgrims (Leviticus). To combat the capitalist idea we should deepen our understanding of the advantages of the DRU....

Ou seja, neste caso, a Concessão de Direito Real de Uso, além de ser essencial ao PREZEIS, produziu significado no imaginário político dos beneficiários, que atribuíram como vantagem da sua utilização a afronta à ideia de que a propriedade privada seria a única alternativa possível para a concretização do acesso aos direitos básicos que estavam sendo reivindicados, como o direito à moradia e à terra. Entretanto, esta posição não era consenso. Moraes (2019, p. 248), aponta para o fato de que diferentes abordagens nas ações de regularização fundiária por diferentes agentes – parcelas de algumas ZEIS, em especial as pioneiras, receberam a doação de terrenos pela COHAB-PE no lugar da CDRU – levaram a “[...] conflitos entre líderes populares-comunitários e agentes governamentais responsáveis pelas ações de regularização jurídico-fundiária, com a maior parte dos líderes se posicionando a favor da doação”. Das críticas à CDRU, constava a possibilidade de revogação do contrato pelo poder público, gerando insegurança de posse, e a suposta promoção de uma titulação de “segunda categoria”, considerando os moradores como subcidadãos. Todavia, Moraes (2019) salienta que este argumento era utilizado sobretudo por lideranças externas ao sistema de gestão do PREZEIS.

Assies (2003) faz observações semelhantes em um estudo voltado à investigação do processo de reconstrução social do significado da terra urbana no Brasil, utilizando o Recife como estudo de caso. O autor salienta o dilema enfrentado na implementação da CDRU em razão do papel desempenhado pela casa enquanto reserva financeira e possível fonte de renda:

Esse discurso compartilhado pode servir para consolidar uma coalizão que pode contribuir para garantir a permanência de uma favela, mas oculta os diferentes significados atribuídos à legalização e as diferentes visões sobre o eventual modo de legalização. Enquanto o PREZEIS visava à institucionalização do direito de posse ou uso em oposição ao direito de propriedade e a gestão comunitária em oposição ao individualismo, os favelados valorizam sua ocupação não apenas como valor de uso, mas também têm consciência de seu valor de troca, fator que desempenha um papel em suas estratégias domésticas. A busca implacável do lucro e a ocupação de terrenos com o objetivo de alugar ou vender são fortemente repudiadas, mas a operacionalização de tais questões através da CDRU e da gestão comunitária da terra encontra relutância (ASSIES, 2003, p. 116, tradução nossa)⁴¹.

Consequentemente, mesmo se tratando de concessões, o comércio habitacional informal é uma realidade, uma vez que não há recursos e estrutura adequada para a devida fiscalização das

⁴¹ This shared discourse may serve to cement a coalition that may contribute to guaranteeing the permanence of a squatter settlement, but it conceals the different meanings attached to legalization and the different views on the eventual mode of legalization. Whereas the PREZEIS aimed at institutionalizing the right of possession or use in opposition to property rights, and communitarian management in opposition to individualism, favelados appreciate their squat not only as use value but are also aware of its exchange value, which plays a role in their household strategies. Ruthless profit seeking and the occupation of plots with the aim of renting or selling are strongly repudiated, but the operationalization of such sensitivities through the CDRU and communitarian land management meets with reluctance.

moradias e que a venda ou aluguel pode ser uma fonte importante de renda para os beneficiários. Souza (2004, p.12), por exemplo, menciona o caso da ZEIS Coronel Fabriciano, que em razão da revenda dos direitos reais de uso, apresentou visível alteração do perfil socioeconômico dos moradores, estes menos empobrecidos que os anteriores, entretanto, ainda pertencente ao grupo para o qual a política de inclusão das ZEIS é direcionada.

Apesar dos esforços, até onde foi possível obter informações, o número de contratos de CDRU efetivamente registrados é insatisfatório, considerando o número de ZEIS reconhecidas e o tempo transcorrido desde a implementação do PREZEIS. Diversas são as razões que contribuíram para esta situação, com destaque para

[...] a rigidez da legislação dos registros de imóveis, a cultura conservadora do poder judiciário, a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento, a falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos, além de outros mais específicos, referentes ao descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas (SOUZA, 2005, p. 11).

De acordo com Souza (2005, p. 14), uma questão importante é sobre como a institucionalização das ZEIS, compreendendo cerca de 85% das habitações em assentamentos precários do Recife, pode ter contribuído para o arrefecimento no interesse dos moradores pela regularização fundiária, pois serviu como um instrumento neutralizador do conflito. No entanto, o papel exercido pelas ZEIS, especialmente em áreas cujo instrumento de titulação é a CDRU, é fundamental para a garantia da segurança da posse em situações de valorização da terra, uma vez que a ocupação das áreas será obrigatoriamente para habitação de interesse social.

O caso do Recife avança em termos de política urbana e de planejamento “ao dar tratamento legal às áreas de ocupação informal da cidade” (DENALDI, 2003, p. 72) e estabelecer instâncias de gestão participativa a partir da instituição das ZEIS e do PREZEIS, estruturando um modelo democrático de debate e execução das iniciativas de urbanização. Neste âmbito, o papel exercido pela CDRU foi de suma importância para a formalização do direito à moradia. Primeiramente por propiciar solução às ocupações em terras públicas, garantindo o reconhecimento dos direitos dos posseiros. Depois, a inclusão no PREZEIS, possibilitou que a aplicação da CDRU ganhasse escala e fosse amplamente discutida nos meios técnicos e civis, oportunizando a difusão de alternativas à propriedade privada bem como o aperfeiçoamento da regulamentação do instrumento, melhor refletindo as necessidades e realidades dos assentamentos de baixa renda. Porém, os resultados obtidos, tanto na regularização quanto na urbanização dos assentamentos, não refletem os avanços do modelo de gestão. De acordo com Denaldi (2003, p. 76),

Parte das dificuldades encontradas para promover o PREZEIS como sistema de gestão está relacionada com as oscilações políticas devidas a mudanças de governo. Nem todos os governos municipais estavam politicamente determinados a operacionalizar o modelo de gestão. A gestão de Jarbas Vasconcelos (1986-1988) impulsiona o processo, mas a gestão seguinte, de 1989-1992 (Joaquim F. Cavalcanti e Gilberto M. Paulo), não demonstra interesse em fazer avançar o processo. A gestão de 1993-1996 (Jarbas Vasconcelos) volta a investir na estruturação do Fórum e promove investimentos nas ZEIS.

A falta de investimento e as flutuações políticas, que também ocasionaram a desarticulação dos movimentos, conseqüentemente influenciaram nos processos de regularização fundiária via CDRU. Desde a instituição do PREZEIS até 2003⁴², ou seja, num período de 16 anos, apenas 1.267 títulos de CDRU foram emitidos e destes, apenas 350 completaram a etapa do registro em cartório. A ZEIS Coronel Fabriciano foi a única regularizada integralmente no âmbito do PREZEIS, com todos os títulos registrados, e “uma das primeiras experiências de ação de regularização jurídico-fundiária coletiva, na forma de fração ideal por família, utilizando o instrumento da CDRU (DENALDI, 2003, p. 81). Muito embora em termos de desenvolvimento de legislação e política urbana a experiência tenha alcançado avanços notáveis, em especial no que diz respeito a aplicação da CDRU – cujo contexto de implementação era adverso em termos de suporte legal disponível –, é importante frisar os obstáculos impostos para o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, que prejudicaram ainda mais a já pífia emissão de títulos. O fato de a prefeitura assumir a gestão dos registros deveria influenciar positivamente o processo, promovendo a efetivação dos registros, em comparação a um cenário em que os moradores precisassem registrar o contrato por conta própria. Porém, os trâmites cartoriais tornam os processos extremamente lentos e impacta não só a gestão de contratos pela prefeitura, mas na percepção sobre o próprio instrumento da CDRU, que depende do registro para garantir a segurança da posse.

Em suma, o caso do Recife apresenta duas peças-chave para a aplicação da CDRU, o poder público e o Cartório de Registro de Imóveis. O comprometimento do poder público é indispensável – pois é ele o responsável pela emissão dos contratos, regulamentação e aperfeiçoamento do instrumento e, neste caso, em parte também do registro –, e o Cartório de Registro de Imóveis é decisivo na integralização da regularização – pois pode incidir financeiramente, por meio da cobrança de taxas, e na morosidade do processo, por meio da exigência de technicalidades –. Desta forma, é compreensível que haja desconfiança com relação a solidez deste tipo de título que, nestes moldes, requer a desconstrução do ideal da propriedade privada em adição ao enfrentamento de um processo repleto de inconsistências.

⁴² Período em que foi possível a obtenção de dados, vide Tabela 1.

4.3. PORTO ALEGRE

4.3.1. Tabela-síntese sobre o caso

Tabela 4 - Caso de Porto Alegre

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 1990
Marco legal	Lei Orgânica do município (1990)
Propósito	Regularização fundiária de interesse social
Concedente	Prefeitura de Porto Alegre
Concessionários	Moradores de assentamentos informais situados em áreas públicas
Da Concessão	
Usos permitidos	Mista: habitação de interesse social
Prazo	30, 60 ou 90 anos com renovação
Onerosidade	Onerosa
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário
Tempo de formalização do contrato	---
Titularidade	Individual
Transferência da concessão	Por meio de herança
Da Localização	
No de áreas aprox.	28 áreas (até 2002)
Valor estimado	---
Gravame ZEIS	Em todas as áreas
Forma de construção	Assentamentos/autoconstrução
Taxas imóvel	---
Da Organização	
Prefeitura de Porto Alegre	- Previsão da titulação automática via CDRU para moradores de áreas municipais na Lei Orgânica Municipal; - Instituição dos Fóruns do Orçamento Participativo;
Das Limitações	
Taxa de inadimplência da mensalidade da CDRU;	
Resistência dos Cartórios no registro dos contratos;	
Falta de registro dos contratos;	

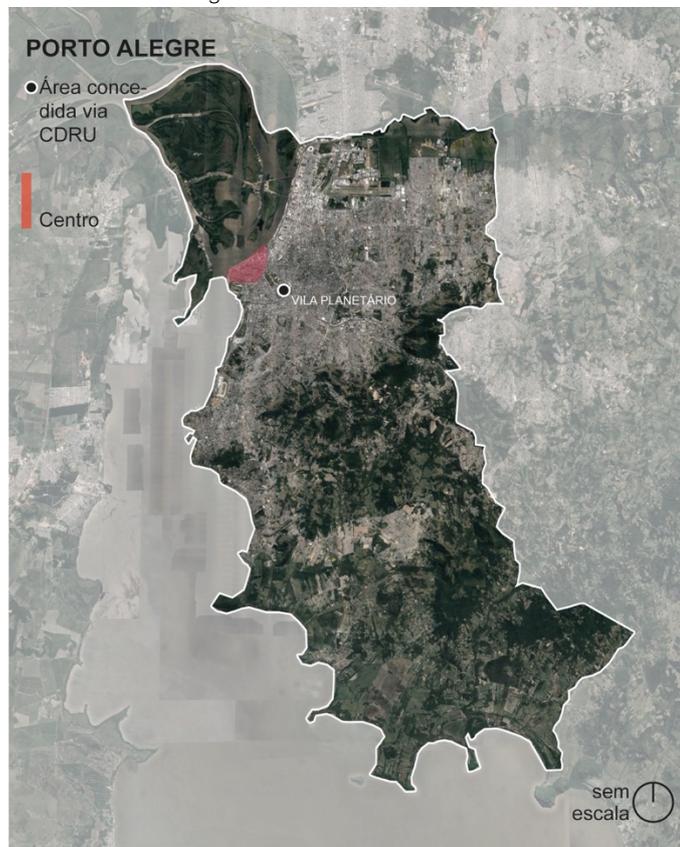
Fonte: O autor, 2023.

Figura 6 - Localização de Porto Alegre



Fonte: O autor, 2023.

Figura 7 - Caso da Vila Planetário



Fonte: O autor, 2023.

4.3.2. Implementação da CDRU em Porto Alegre/RS

A aplicação da concessão de direito real de uso em Porto Alegre seguiu moldes semelhantes aos das experiências anteriores, em Diadema e no Recife, onde o governo municipal assumiu a tarefa de regularizar e urbanizar assentamentos precários por meio da previsão e regulação de instrumentos em legislação própria. Entretanto, em Porto Alegre, a política urbana foi impulsionada a partir da promulgação da Constituição de 1988, e não previamente como nos casos anteriores. O avanço em relação a implementação da CDRU se deu na sua regulamentação, pois definiu-se que os moradores de assentamentos precários localizados em terras públicas teriam direito à permanência por meio da titulação desde que preenchessem determinados requisitos.

Segundo Alfonsin (2000, p. 156), “Porto Alegre [...] foi uma das cidades que melhor aproveitou o ‘gancho’ da Constituição Federal para inovar em termos de Política Urbana e Habitacional”. Conforme a autora, as inovações se deram em razão da eleição de uma Frente Popular, em 1989, com Olívio Dutra como prefeito e a promulgação, em 1990, da Lei Orgânica do Município que incluía um capítulo intitulado *Da Política e Reforma Urbanas*. Ainda no mesmo ano, a Prefeitura de Porto Alegre estruturou um Programa de Regularização Fundiária, com vistas a atender as demandas trazidas pela população à Prefeitura através dos Fóruns do Orçamento Participativo, o qual funcionava “incorporando a participação popular (por regiões da cidade e por ‘temáticas’) na discussão da peça orçamentária, em especial dos investimentos a serem realizados pelo município” (ibid., p. 159).

A base jurídica do Programa de Regularização Fundiária se fundamentava na legislação aprovada a partir da Lei Orgânica do município, onde, dentre outros instrumentos, estava prevista a CDRU:

Art. 1º – Aos ocupantes de área de propriedade do município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31/01/89 e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, **será concedido o direito real de uso** conforme regulamentação em lei complementar a ser votada até sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica.

§ 1º- É vedada a transferência do direito real de uso para terceiros

§ 2º- No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Lei Orgânica, o Poder Executivo, juntamente com a União das Associações de Moradores de Porto Alegre, procederá ao levantamento e à caracterização das áreas referidas no “caput”, após o que encaminhará à Câmara Municipal projeto de lei regulamentando a concessão do direito real de uso.

Alfonsin (2000, p. 161) acrescenta que “de tudo que foi incluído na Lei Orgânica, por mais progressista que seja, este é o mais importante. [...] é o que delimita claramente um direito e indica

critérios, os quais tornam as várias famílias moradores de áreas municipais, automaticamente, titulares do direito à Concessão do Direito Real de Uso, ou seja, o dispositivo embute em si mesmo a concretude do direito”.

Caso significativo da implementação do instrumento foi a urbanização e regularização fundiária da Vila Planetário. Situavam-se sobre o leito aterrado do Arroio Dilúvio, conhecido popularmente como “Riacho”, famílias empobrecidas e desalojadas quando da própria canalização do Riacho, e outras que foram sendo expulsas do centro da cidade. Foram ameaçadas com a remoção diversas vezes e resistiram, e com a participação ativa da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, conquistaram a CDRU (ALFONSIN, 2000).

A Administração de Olívio Dutra priorizou a intervenção da Vila Planetário com a finalidade de obter “efeito demonstrativo das possibilidades do novo instrumento urbanístico” (ALFONSIN, 2000, p. 164). Tamanha foi a polêmica em torno da permissão do acesso dos pobres ao centro que o ex-prefeito, João Antônio Dib, tentou paralisar as obras de urbanização por meio de Ação Popular da Justiça, sob o argumento de que o mais lógico seria vender o terreno e com os recursos adquirir uma gleba periférica para construir habitação com o objetivo de contemplar um número maior de pobres retirados da área central. Todavia, a Vila Planetário e a Prefeitura de Porto Alegre venceram a disputa judicial, marcando o início de um novo ciclo para a sociedade porto alegreense (ALFONSIN, 2000).

Souza (2004), com dados até 2002, evidencia a repercussão deste novo ciclo. O autor afirma que, de acordo com técnicos entrevistados do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), das mais de 120 AEIS existentes em Porto Alegre, pelo menos 28 receberam títulos de CDRU. Ainda, de acordo com o autor, até aquela data:

O número oficial de registros de unidades habitacionais corresponde a 8045, dos quais 6129 (ou 76%) foi parcialmente legalizado utilizando um desses instrumentos: Contrato de Compra e Venda, Permissão de Uso, e CDRU. A grande maioria fez uso de CDRU para assegurar posse da terra (4066 contratos ou 66% das unidades legalizadas). O Contrato de Compra e Venda teve 1346 casos contados (ou 22%), seguidos de Permissão de Uso (646 casos ou 11%) (SOUZA, 2004, p. 8).

Entretanto, neste caso, não foi possível identificar o número de contratos registrados nos Cartórios. Souza (2004, p. 8), em seu trabalho sobre a utilização do instrumento, chama atenção para o fato de que “Os indivíduos entrevistados nesta pesquisa afirmaram não haver um só registro oficial de CDRU emitido pela Prefeitura de Porto Alegre nas AEIS que tenha sido registrado em Cartório”. Contribuem para este cenário dois fatores: ao contrário do Recife, o registro ficou a cargo dos próprios moradores e estes sabiam que ter o contrato registrado não era um requisito

fundamental para prefeitura e, segundo funcionários entrevistados em Porto Alegre, havia resistência por parte dos Cartórios de Registro de Imóveis ao registro da CDRU. Além disso, o procedimento implicava no pagamento de taxas de registro, desta forma, frente a outras necessidades básicas que exigem gastos, formalizar a concessão no Cartório deixava de ser uma prioridade (SOUZA, 2004).

Com relação a isto, importa destacar que em Porto Alegre a CDRU é onerosa. Os concessionários têm a obrigação, prevista no próprio contrato, de pagamento de uma taxa mensal à prefeitura que varia de acordo com a sua renda. A taxa seria apenas um valor simbólico⁴³ destinado a sanar os custos operacionais da implementação do instrumento. Contudo, o sistema é financeiramente ineficiente em função da taxa de inadimplência, pois cerca de 80% dos portadores das concessões não pagam as taxas. Soma-se a este quadro a inexistência de uma estrutura voltada à fiscalização e cobrança dos contratos, uma vez que a prática oneraria na manutenção do instrumento. Ademais, a cobrança mensal não é sempre bem aceita pelos moradores, que se veem numa situação de “aluguel eterno” e que precisariam dispender de tempo e dinheiro no deslocamento até a prefeitura para realizar os pagamentos (NALIN, 2007; SOUZA, 2004).

Sobre os termos da CDRU, os contratos poderiam ser firmados por 30, 60 ou 90 anos, com renovação sempre que necessário, mediante contribuição social mensal, para famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos que tenham estabelecido moradia em áreas de propriedade do município não superiores a 150 m². Não é permitida a venda, troca ou empréstimo do imóvel a terceiros pelos moradores, contudo, o título pode ser transferido por meio de herança. A despeito da proibição destas práticas, uma nota midiática informava que entre 30% e 35% dos moradores de lotes do DEMHAB contratados através da CDRU não eram mais os originais em razão de trocas e vendas irregulares (ZERO HORA, 2006 apud NALIN, 2007, p. 75).

O caso de Porto Alegre, muito embora tenha avançado na regulamentação da CDRU por meio da outorga “automática”⁴⁴ dos títulos de concessão aos ocupantes de áreas municipais que preenchessem os requisitos previstos na lei – e propondo soluções inclusive para aqueles que não

⁴³ De acordo com dados de Nalin (2005, p. 74) os valores das taxas mensais variavam entre R\$15 a 50 reais.

⁴⁴ Este é um ponto extremamente relevante na legislação de Porto Alegre, pois contrasta positivamente com o decreto-lei original, que estabelece a concessão do direito real como uma prerrogativa administração pública. E, ainda que a regulamentação do instrumento em Porto Alegre previsse uma delimitação temporal – era preciso estar ocupando o imóvel desde 1989 para obter o título –, Ribeiro (2016, p. 36) frisa que o que se percebia na aplicação da CDRU era a desconsideração deste requisito, uma vez que a regulamentação a nível federal não prevê tal limitação.

os atendessem⁴⁵ –, adequando e aperfeiçoando o instrumento à realidade local e, assim, ampliando o alcance desse tipo de titulação⁴⁶, não atentou, ou não priorizou, para a integralização do processo, concluído apenas no momento de registro do contrato no Cartório de Registro de Imóveis. Quanto a esta questão, Betânia Alfonsin, em entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, traz a seguinte perspectiva:

Nas ocupações que ocorreram em áreas públicas há uma governabilidade maior por parte do poder público porque a área é pública, então, como o poder público já fez o contrato administrativo, entregando a concessão de uso para aquelas famílias, de certa maneira ele já está politicamente comprometido e as famílias ficam com aquela segurança psíquica de que não vão ser despejadas, porque foi o próprio proprietário do terreno que fez um contrato administrativo com elas dizendo que elas poderão ficar ali. A inscrição no Cartório do Registro de Imóveis aumenta a segurança, mas, em geral, há um relaxamento, porque o poder público já fez um contrato. E é como eu disse, como a demanda é enorme, às vezes não chega a finalizar, acho que é por isso. São processos muito longos quando envolve urbanização, é complexo, então, muitas vezes realmente fica no meio do caminho (Betânia Alfonsin – Advogada – Informação Verbal).

Porém, faz a seguinte ressalva:

Na verdade, para se tornar um direito real, ter essa oponibilidade contra terceiros, ele precisaria ser registrado no Cartório do Registro de Imóveis, e todo o aconselhamento que se faz é que isso seja completado, mas o contrato administrativo de concessão de uso existe, é poder discricionário do poder público e ele pode fazer, só que para se tornar um direito real tem que ser inscrito na matrícula do Cartório do Registro de Imóvel (Betânia Alfonsin – Advogada – Informação Verbal).

Tendo em vista a suscetibilidade da aplicação das leis às mudanças cíclicas no poder administrativo e que, invariavelmente, os títulos de CDRU estão subordinados à supremacia do interesse público por meio de cláusula contratual, não se pode descartar a falta de registro como um fator de precarização do vínculo de posse. Por difícil que seja considerar uma remoção em massa de todo um assentamento, especialmente pelas consequências políticas que uma ação deste caráter pode gerar, a possibilidade existe e, dados os interesses em jogo, ela pode ser

⁴⁵ De acordo com a Lei Complementar n.º 242/1991, que disciplina a concessão de direito real de uso aos ocupantes de áreas públicas do município, aqueles que não se encaixarem nos requisitos exigidos na lei para obtenção do título de CDRU da área ocupada, teriam garantida a sua transferência para outra área do Banco de Terra de Porto Alegre.

⁴⁶ Ribeiro (2016, p. 65) evidencia que, mesmo após a instituição da CUEM com o Estatuto das Cidades, a CDRU continuou sendo o instrumento mais utilizado na regularização de ocupações em terras públicas no município de Porto Alegre. A autora sugere que a escolha se deve ao fato de a CDRU ser um instrumento mais antigo, regulamentado por lei municipal e que permite a cobrança da contribuição social mensal aos concessionários.

explorada. É fato que o registro do contrato de CDRU no Cartório de Registro de Imóveis também não representa uma garantia absoluta de segurança da posse, no entanto, a imposição de certas condições, como a indenização dos posseiros por benfeitorias no caso de resolução do contrato, confere maior robustez ao vínculo.

Um fator atenuante nas ações de regularização fundiária em Porto Alegre, e que pode contribuir para a segurança da posse, e, portanto, para o fortalecimento da titulação via CDRU é a instituição das ZEIS nas áreas contempladas com o título. Desta forma, mesmo havendo troca de moradores por revenda de títulos ou situações correlatas, evita-se o desvio de finalidade da área pública, barrando a especulação imobiliária. Neste ponto, Betânia Alfonsin é incisiva:

A segurança da posse se liga a outras questões. Ela se liga aos termos do contrato, ela se liga às ZEIS, a um comprometimento do poder público no planejamento urbano, no plano diretor, de dizer para o mercado imobiliário: esta área está reservada para habitação de interesse social. E, aí, não adianta vir uma construtora querendo comprar os imóveis porque o plano diretor não permite, é uma limitação administrativa, só vai poder existir ali um conjunto para baixa renda. As ZEIS, em que pese não se perceber o papel das ZEIS com essa finalidade, é uma grande proteção para as famílias que vivem em assentamentos precários que são objeto de regularização. Então, a recomendação é que sempre tenha um gravame de Zona Especial de Interesse Social, é isso que garante a segurança da posse. Os termos do contrato de concessão de direito real de uso podem até variar, podem falar de prazos diferentes, pode vir um outro governo que queira tirar a comunidade, mas não adianta nada. A gente tem que entender que o que a gente está querendo tutelar é o direito à moradia, é o direito à cidade, ao local que a pessoa ocupou originalmente para fins de moradia, que pode até ser de interesse das construtoras ou do mercado imobiliário, mas tu tens que pensar essa política como um todo, e não descolar a política habitacional da política urbana. É muito importante compreender que as Zonas Especiais de Interesse Social são uma peça-chave de um processo de regularização fundiária que vise o direito à cidade e não a uma conversão de posses em propriedades, porque isso poderá acabar servindo a um processo de desposseção de populações de baixa renda, gentrificação e expulsão dessas populações para as periferias (Betânia Alfonsin – Advogada – Informação Verbal).

Em suma, destacam-se como aspectos positivos da implementação da CDRU em Porto Alegre a inserção do instrumento num amplo contexto de execução de política urbana, como na Lei Orgânica municipal e no Programa de Regularização Fundiária, promovendo assim a utilização do instrumento de maneira sistemática para a titulação de assentamentos em terrenos públicos. A regulamentação do instrumento também é um elemento importante, pois tornou possível o pleito da titulação vide o preenchimento de certos requisitos, um avanço importante na positivação dos direitos à terra e à moradia. O município avançou ainda ao garantir a permanência dos moradores

da Vila Planetário por meio da CDRU, considerando a localização do assentamento, no centro de Porto Alegre. A experiência da Vila Planetário indica a possibilidade do acesso à cidade, isto é, do acesso ao direito à cidade como uma potencialidade da utilização do instrumento. Por outro lado, permanece a questão do registro dos contratos que, neste caso, parece ter sido subestimada, uma vez que não foram encontrados indicativos do cumprimento dessa etapa. Finalmente, a onerosidade do título, muito embora justificada, aparece como um ponto negativo tanto na opinião dos concessionários quanto na disfuncionalidade na operacionalização do processo. A taxa de inadimplência é altíssima, não há fiscalização por parte do município e tampouco parece haver entendimento entre os concessionários do motivo da cobrança pelo título, o que acaba prejudicando a percepção sobre o próprio instrumento.

4.4. RIO DE JANEIRO

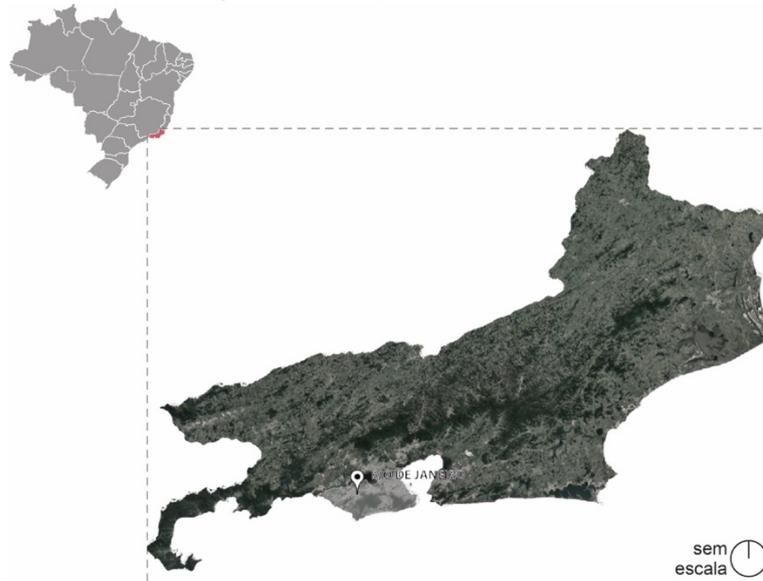
4.4.1. Tabela-síntese sobre o caso

Tabela 5 - Caso do Rio de Janeiro

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 1990
Marco legal	Lei compl. nº 8 de 25 de Outubro de 1977 do RJ
Propósito	Regularização fundiária de interesse social
Concedente	Governo do Estado do RJ
Concessionários	Moradores da Vila Autódromo
Da Concessão	
Usos permitidos	Habitação de interesse social
Prazo	30 anos em 1994, 99 anos em 1996 com renovação
Onerosidade	Onerosa
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário
Tempo de formalização do contrato	---
Titularidade	Individual
Transferência da concessão	Mediante autorização do Estado
Da Localização	
No de áreas aprox.	1 área
Valor estimado	---
Gravame ZEIS	Em parte da área
Forma de construção	Assentamentos/autoconstrução
Taxas imóvel	---
Da Organização	
Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPAVA)	Promoção de campanhas e mobilizações (Viva a Vila Autódromo - Por um Rio sem remoções); Elaboração, em parceria a UFF e a UFRJ, de um plano de urbanização (Plano Popular da Vila Autódromo)
Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH)	Assistência jurídica no processo de luta pela permanência da Vila Autódromo
Das Limitações	
Disputa patrimonial entre Município e Estado pelo domínio da área;	
Tentativas de remoção e demolição da Vila por parte do governo municipal em razão dos megaeventos. Em 2014 foram iniciadas as desapropriações e em 2016 restavam apenas 45 famílias de aproximadamente 550. Apenas 20 permaneceram.	

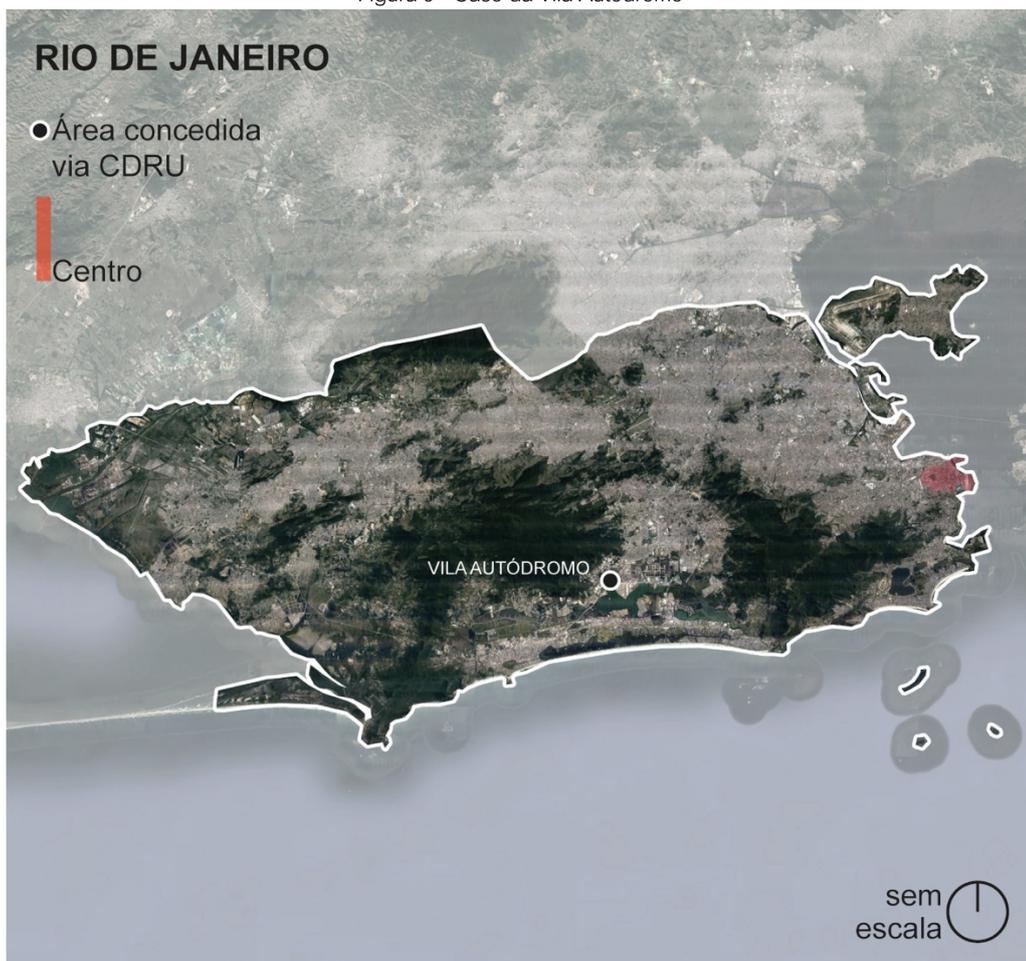
Fonte: O autor, 2023.

Figura 8 - Localização do Rio de Janeiro



Fonte: O autor, 2023.

Figura 9 - Caso da Vila Autódromo



Fonte: O autor, 2023.

4.4.2. Implementação da CDRU no Rio de Janeiro/RJ

Em contraste com as experiências anteriores, este caso da utilização da CDRU não aconteceu por meio de uma política urbana ou programa de regularização fundiária, tampouco foi iniciativa do governo municipal. O título de concessão foi emitido pelo governo do estado do Rio de Janeiro com o objetivo de garantir a permanência dos moradores da Vila Autódromo, localizada em uma área que foi objeto de discussão judicial entre os governos do estado e município para definir a quem pertencia o domínio da área, além de ter sido alvo de diversos interesses do mercado no contexto de valorização imobiliária do entorno em decorrência dos Jogos Olímpicos. Embora seja um caso pontual da utilização do instrumento, a exposição do caso demonstra o peso que fatores como a atuação do poder público, a capacidade de organização dos concessionários e a importância dos agentes mediadores – aqui, a Defensoria Pública – quando entram em conflito os diferentes projetos de cidade, a empresarial e a democrática.

A Vila Autódromo é o resultado de um conjunto de obras de desenvolvimento urbano que ganharam fôlego nos anos 1970 e forçaram o deslocamento de “pequenos agricultores e famílias de pescadores artesanais que habitavam em torno do complexo lagunar do qual dependia sua subsistência” (FREIRE, 2013, p. 106), na região de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, para “uma estreita faixa de terra pública entre os muros do Autódromo e a sinuosa margem da Lagoa de Jacarepaguá, dando origem a localidade que passou a se chamar Vila Autódromo” (FREIRE, 2013, p. 106).

A ocupação da Lagoa de Jacarepaguá tem início na década de 1960, quando pescadores começaram a se instalar nas suas margens para aproveitar o período de pesca. Porém, já na década de 1970, foram forçosamente deslocados para loteamentos que estavam se consolidando em razão do aterro de partes das lagoas, da construção do Autódromo de Jacarepaguá e de um conjunto residencial da Aeronáutica. Assim, se estabeleceram as primeiras moradias na faixa estreita de lotes entre o Autódromo e a Lagoa de Jacarepaguá, em 1980. A construção das casas respeitava um desenho de arruamento, no entanto, a área não tinha qualquer infraestrutura e estava distante de bens e serviços urbanos, a sua transformação gradual em bairro popular foi um esforço coletivo (TANAKA et al, 2018). Neste sentido, Dona Penha, uma das lideranças da Vila Autódromo, apesar de ter se mudado para lá apenas nos anos 90, relembra o empenho contínuo dos moradores para melhorar as condições de habitabilidade do bairro:

Todas as moradias feitas dentro da Vila autódromo, todas elas foram construídas pelos próprios moradores, e as nossas ruas também foi feita pelos moradores. Nós que aterramos,

nós não tínhamos saneamento básico, né, nós é que fazia nossas próprias fossas para não ter que ir para Lagoa, né. Nós morávamos perto da Lagoa e nossos esgotos tudo era nós que fazia e que limpava. Muitas das vezes, até o rio que tinha, nós que limpávamos, a gente fazia mutirão para limpar o rio. Enfim, e plantamos nossas árvores, toda a infraestrutura que tinha dentro da comunidade foi feita pelos próprios moradores, a única coisa que a comunidade recebeu foi a luz porque pagava, né, tinha lucro. A light entrou dentro da comunidade, e em 2001, se eu não me engano, ou foi 2000, entrou telefone, que depois tiraram e nem nos deram satisfação (Maria da Penha Macena – Líder Comunitária – Informação Verbal).

Em 1987, a comunidade se organizou e criou a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPAVA) pois, devido a expansão da Vila, passou a vigorar a necessidade de reivindicar o acesso aos serviços públicos urbanos. Destaca-se que a consciência para a organização política da comunidade estava relacionada, também, ao fato de que

[...] havia moradores com importante atuação política contra a ditadura e que acompanhavam de perto o processo de abertura democrática pelo qual passava o país. Os debates da constituinte, que culminaram na promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, estavam presentes de alguma no debate do estatuto da AMPAVA (TANAKA et al, 2018, p. 24).

A área em que estava localizado o Autódromo Internacional de Jacarepaguá fazia parte de um imbróglgio entre o município e o estado do Rio de Janeiro que, em função de uma fusão administrativa – a transferência da Coordenação Executiva de Projetos Especiais, ou CEPE, integrante da Secretaria de Planejamento do extinto estado da Guanabara para o município do Rio – discutiam sobre o domínio da área, pois os lotes que compunham o Autódromo eram parte do patrimônio do estado do Rio de Janeiro e administrados pela CEPE. A partir da fusão administrativa, a municipalidade passou a defender que a incorporação da CEPE à sua estrutura implicava a transferência patrimonial dos bens por ela administrados, enquanto a posição do estado, amparada por lei, era de que os bens da antiga Guanabara integravam o seu patrimônio (BEVILAQUA, 2018).

A disputa patrimonial entre estado e município atingiu diretamente a comunidade da Vila Autódromo logo em 1990, por meio de uma reintegração de posse em favor do estado do Rio de Janeiro. Em outra tentativa, no ano de 1993, sob a gestão Cesar Maia, o município pleiteou a remoção da Vila, propondo uma ação civil pública, sob a justificativa de danos ambientais e estético-paisagísticos (BEVILAQUA, 2018, pp. 306-307). Entretanto, na contramão destas ações, o Governo do Estado, através da Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários do Rio de Janeiro, durante o segundo mandato de Leonel Brizola (1991-1994), outorgou 85 termos de Concessão de Direito Real de Uso aos moradores com um prazo de 30 anos, que foram posteriormente renovados

por mais 99 anos, em 1996, na gestão do governador Marcello Alencar. Além da outorga dos títulos de CDRU, a Vila Autódromo foi declarada Área de Especial Interesse Social pela Lei Complementar nº 74/2005 do Município do Rio de Janeiro (MEDEIROS e MONTEIRO, 2018, p. 312).

A despeito da legalidade da ocupação, as ameaças de remoção não cessaram, pelo contrário, acabaram se intensificando em função dos megaeventos que aconteceram no Rio. No âmbito das obras das Olimpíadas, por exemplo, o edital de licitação do Parque Olímpico previa em seu escopo a remoção da Vila Autódromo até 2013, sem qualquer esclarecimento por parte da Prefeitura. Em resposta, o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH) pediu a impugnação do edital de concessão em março de 2012, e a ação foi julgada procedente. Ainda assim, o processo licitatório não foi interrompido por não estar relacionado especificamente à Vila Autódromo. A Prefeitura, depois de afirmar que não pretendia remover a Vila Autódromo, publicou no Diário Oficial do Município, no início de 2013, a licença para demolição tanto do Autódromo quanto da área comunidade. A pedido da AMPAVA, o NUTH recorreu e, novamente, em fevereiro de 2014, peticionou liminar “impedindo as demolições salvo os casos em que a Prefeitura comprovasse a negociação prévia com o titular da CDRU”⁴⁷. Ao fim, “A decisão liminar expedida em 21 de março de 2014 determinou que a Prefeitura se abstinhasse de realizar demolições na comunidade até apresentar os documentos solicitado em juízo” (MEDEIROS E MONTEIRO, 2018, pp 314-315).

Ainda que o desmonte da Vila Autódromo tenha se concretizado com o passar dos anos, a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, bem como a atuação do NUTH, foram essenciais para a sua resistência perante as disputas travadas naquele território. Também tiveram papel importante as diversas mobilizações organizadas, com destaque para aquelas promovidas no âmbito da Copa e Olimpíadas – período em que se intensificaram os confrontos e foi iniciado o processo de desapropriação das casas, em 2014 – que incluíram uma grande campanha (Viva a Vila Autódromo – Por um Rio sem remoções) e um plano de urbanização (Plano Popular da Vila Autódromo), elaborado pela AMPAVA em parceria a uma equipe técnica da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o qual garantia a permanência dos moradores e ainda custaria menos do que o processo de remoção que, até 2016,

⁴⁷ Para saber mais detalhes sobre o processo ver: MEDEIROS, Mariana; MONTEIRO, Poliana. A dimensão Judicial da luta da Vila Autódromo. In: TANAKA, Giselle et al. *Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 312-324.

já havia gastado apenas em indenizações 208 milhões de reais, enquanto o plano foi calculado com um gasto total de 14 milhões (MARTÍN, 2016).

O interesse pela área que compreendia a Vila Autódromo era tão grande que o Prefeito da época, Eduardo Paes, declarou publicamente que indenizaria as famílias, inclusive pelos comércios, com valores de mercado, contrariando práticas usuais que, nesta situação, implicaria apenas a indenização pelas benfeitorias (MEDEIROS e MONTEIRO, 2018). Destaca-se que a indenização exigiria ainda o registro dos contratos de CDRU no Cartório de Registro de Imóveis e, de acordo com informações obtidas em entrevista a uma liderança da Vila, não era este o caso. Oliveira et al. (2018) acrescenta ainda que a indenização foi oferecida aos moradores que não quisessem se mudar para o Parque Carioca, um conjunto habitacional idealizado pela própria Prefeitura com a finalidade de viabilizar a remoção total da Vila Autódromo. O Parque Carioca “foi implantando em um terreno pertencente a duas empresas que apoiaram financeiramente a campanha eleitoral do Prefeito Eduardo Paes”, a aproximadamente três quilômetros de distância da Vila Autódromo e com um total de 900 unidades habitacionais divididas em 45 blocos (VAINER et al, 2018, pp. 77-78). Além das indenizações em dinheiro e dos apartamentos no Parque Carioca, o Prefeito disse também que aqueles que não quisessem aceitar nenhuma das soluções, “poderiam permanecer na pequena área que restaria da Vila Autódromo, que seria urbanizada” (OLIVEIRA et al, 2018, pp. 106-107).

A partir das condições propostas,

[...] a Prefeitura empreendeu um processo intenso de assédio, intimidação e tentativa de cooptação que envolveu um exército de funcionários públicos presentes diariamente na Vila Autódromo, visitas e telefonemas diários aos domicílios da comunidade, além de notícias na mídia e outras táticas voltadas para convencer os moradores da impossibilidade da permanência e da inutilidade da sua luta (OLIVEIRA et al, 2018, pp. 106-107).

O processo de remoção teve início entre o final de 2013 e meados de 2014. As propostas e o modo de atuar da Prefeitura acabaram gerando tensões entre as famílias da Vila Autódromo, além de impor medo. Aqueles que cederam às pressões (cerca de duzentas famílias) precisaram “assinar documentos que ofereciam suas casas à Prefeitura e abriam mão de todos os direitos e possíveis ganhos nos processos que corriam na justiça relativos às suas casas”. Desta forma, mudaram-se para o Parque Carioca em março de 2014 (OLIVEIRA et al, 2018, pp. 108-109). Segue o relato de Dona Penha, obtido no âmbito da pesquisa, sobre o início das remoções:

Teve uma falsa negociação que o governo fez uma fala, numa reunião grande, para todo mundo, e nem na nossa comunidade ele veio, foi no outro espaço. Depois ele ficou chamando as famílias, botou um monte de gente para trabalhar dentro da comunidade. Então, assim, se você falar com ele, ele diz que: ‘não, a gente foi muito, muito assessorado’.

A fala dele é outra, né. E ele não dá tempo, porque o que acontece, não dá tempo da pessoa refletir se está fazendo um bom negócio, se não está... No começo, a pessoa já joga para você assim: você não mora com dignidade, você mora mal, você vai morar no Parque Carioca, lá você vai ter dignidade porque lá é legal, lá é arrumado, lá é isso, é aquilo, é uma troca de chaves... Na verdade, não foi uma troca de chave, até hoje as pessoas têm que pagar uma taxa para poder receber o documento, que é durante 10 anos. Eu morava na minha casa, não precisava de nada, eu já tinha documento. Eles saíram da casa deles para arrumar uma casa com dívida, né, e para ainda arrumar um documento (Maria da Penha Macena – Líder Comunitária – Informação Verbal).

Com a mudança das famílias, iniciou-se a demolição das suas casas, debilitando as condições de habitabilidade da Vila Autódromo. A decisão liminar conquistada pela Defensoria Pública, que proibia a demolição das casas, foi suspensa pelo próprio Defensor Geral do NUTH, Nilson Bruno, com o argumento de que havia acordo entre as famílias e a Prefeitura, de modo que a demolição das suas casas era uma condição essencial para a mudança para o Parque Carioca, e que evitaria ocupação ilegal das casas por terceiros, além de problemas posteriores para a municipalidade. Apesar do cenário de degradação evoluindo exponencialmente a partir da demolição das 123 casas daqueles que se mudaram, de entulhos acumulados e infestações de pragas aos cortes de luz e danificação das edificações contíguas às demolições, a maior parte das famílias permaneceu. A Prefeitura então passou a negociar individualmente a saída dos moradores por meio das indenizações previamente prometidas, aquelas ‘com valor de mercado’. A precificação era arbitrária e ultrapassava os valores que são normalmente oferecidos para assentamentos de baixa renda (OLIVEIRA et al 2018). Relatos obtidos por meio de entrevista para esta pesquisa, com moradores e profissionais que acompanharam a remoção, mencionam quantias milionárias, porém, a verificação da real dimensão das indenizações não foi possível.

Figura 10 - Demolições na Vila Autódromo



Fonte: Aguinaldo Ramos, 2015.

Chegando ao esgotamento de alternativas para a remoção completa, em março de 2015 a Prefeitura editou três decretos de desapropriação para fins de utilidade pública de 48 imóveis, dentre eles a sede da AMPAVA e as casas das principais lideranças comunitárias. Grande parte das casas implicadas nestes decretos foram demolidas até o final de 2015. No início de 2016, tapumes estavam sendo usados para cercar as casas e reduzir área da comunidade, restavam apenas 45 famílias a este ponto. Em março, sem aviso prévio, demoliram a casa da maior liderança da luta pela permanência da Vila Autódromo, Maria da Penha Macena, a Dona Penha (MEDEIROS e MONTEIRO, 2018).

Por fim, no dia 12 de abril, 20 famílias que resistiam na Vila Autódromo assinaram um acordo com a Prefeitura estabelecendo que seriam reassentadas em casas unifamiliares construídas pela Prefeitura, com área de 56 m² e possibilidade de ampliação, em lotes de 180 m². O acordo previa um projeto de urbanização e incluía a construção de uma nova sede da Associação de Moradores, espaço cultural, parquinho infantil e quadra poliesportiva (MEDEIROS e MONTEIRO, 2018). Entretanto, de acordo com a liderança entrevistada:

Essas 20 famílias fecharam um acordo com a Prefeitura, de fazer eles fazerem 20 casas, urbanizar, com luz, com saneamento, com tudo, fazer a rua da igreja, que nós também temos uma Capela, chamada São José Operário, e fazer uma quadra, que nós tínhamos e eles derrubaram, fazer uma associação, uma quadra, uma praça, e junto um espaço cultural, e dar a documentação da gente, individual, porque nós fizemos um acordo extrajudicial onde assina Município e comunidade e a defensoria pública. Para fechar a história, até hoje eles não fizeram a segunda parte da obra, só fizeram a primeira, ainda não

fizeram as outras estruturas, e nem deram a documentação da casa, a documentação que nós temos das nossas casas é em conjunto, é no coletivo. Esse documento assinado por nós todos, entendeu? Nem o habite-se eles deram (Maria da Penha Macena – Líder Comunitária – Informação Verbal).

Figura 11 - Casas Entregues, Dona Penha.



Fonte: Giselle Tanaka, 2016.

O caso da Vila Autódromo é emblemático por se tratar de uma comunidade consolidada, com cerca de 500 famílias, que começaram o assentamento na área da lagoa do Jacarepaguá nos anos 1960, obtiveram o reconhecimento do direito à permanência pelo Governo do Estado, por meio da Concessão de Direito Real de Uso (por 30 anos e, na renovação, por 99), tiveram a área, posteriormente, afetada ao interesse social (AEIS) e, ainda assim, passaram por um processo violento de remoção, do qual apenas 20 famílias conseguiram resistir. O intuito, com a análise deste caso – o único, ao qual se teve acesso, em que os moradores foram removidos em massa – era tentar compreender o papel da CDRU na disputa pelo território e, principalmente, se a remoção tinha relação ou estava atrelada ao instrumento.

A primeira consideração a ser feita parte de uma nota técnica elaborada por Adriana Bevilaqua sobre a situação fundiária da Vila Autódromo. Segundo a Defensora Pública, integrante do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), que atuava em conjunto com a comunidade, a área sobre a qual a comunidade se localizava era “área acrescida de propriedade do Estado do Rio de Janeiro”, resultado de aterro, fato que, “enseja, no mínimo, dúvidas sobre a legalidade das ações municipais na comunidade e da omissão estadual, situação que se agravava com a questão das concessões reais de uso outorgadas aos moradores e que não sofreram revogação de qualquer espécie [...]” (BEVILAQUA, pp. 309-311). Em que pese a falta de registro do contrato no Cartório de Registro de Imóveis, ressalta-se que em nenhum momento foi questionada a validade do título,

tampouco foram encontradas menções sobre quebras de cláusulas que tenham resultado na resolução dos contratos. Ou seja, não é possível afirmar que as remoções tenham resultado de problemas com relação aos contratos de CDRU.

A segunda consideração a ser feita é sobre o papel da Concessão de Direito Real de Uso no contexto de disputa pelo território da Vila Autódromo. Tarcyla Fidalgo, advogada que acompanhou de perto a luta da Vila Autódromo, em entrevista para esta pesquisa, aponta as seguintes questões:

Bom, para a gente que estava no apoio, em alguma medida, duas mensagens ficaram claras, a primeira mensagem é que esses 20 moradores só conseguiram ficar por causa da concessão de uso, porque se eles não tivessem esse título, eles não teriam conseguido. Segunda coisa, é muito ruim confiar no poder público para guardar terras para habitação de interesse social, porque o poder público muda, as coalizões que estão ali mudam, os interesses mudam, a cidade muda, as centralidades mudam. Então, você que está numa área tranquila, com uma concessão de uso, amanhã você pode estar no meio de uma centralidade e o poder público, que é o dono da terra, pode falar 'Olha, não quero mais vocês aí' (Tarcyla Fidalgo – Advogada – Informação Verbal).

Ao mesmo tempo em que a CDRU foi um instrumento importante na defesa da permanência dos moradores, pois delimitava na esfera institucional a condição de legalidade da Vila Autódromo, impedindo a expulsão completa da comunidade, é inegável o peso exercido pela 'supremacia do interesse público' que na prática oscila de acordo com interesses políticos, econômicos e sociais. As leis, por serem acordos, são objeto constante de disputa, aspecto que fica claro com o relato de Dona Penha, a partir das suas percepções e vivências sobre o papel da CDRU na luta da Vila Autódromo:

E a importância é, que eu acho que você vai me perguntar, qual é a importância desse título. Ele é importante, mas infelizmente ainda não é respeitado, como muitas outras leis no nosso país que não são respeitadas, principalmente para nós pobre, né. Eu costumo dizer que o direito, ele é todo errado, se fala muito em direito, mas no dia a dia ele é totalmente errado. O direito, ele só serve para quem tem capital, quem não tem, ele não funciona. Então o favelado, o pobre, o trabalhador, o negro, o indígena, ele não tem direito à cidade, ele não tem direito à moradia, e ele não tem seus direitos respeitado. Todos os dias nós somos violentados de todas as formas, porque a nossa escola é ruim, a nossa educação é ruim, tudo, o transporte, a moradia, enfim.

E aí eu te falo, que ela só tem valor se o morador ficar dizendo assim. Não, ela tem valor né, só que não é respeitado pela prefeitura, mas quando o morador se apegar a essa concessão e diz: não, eu tenho uma concessão de uso, eu tenho uma lei complementar, e eu quero ficar aqui, eu quero que essa lei seja respeitada, é muito difícil, mas a gente consegue. Então, ela tem um certo peso, mas não precisaria ter esse peso para ela ser respeitada. Eu

tenho um entendimento de que essa concessão de uso e a lei complementar, ela automaticamente que é lei, deveria ser respeitada, mas infelizmente não é assim que funciona, entende? Tem valor? Tem. Mas ela só tem valor se eu, moradora, tiver ali dizendo que eu quero ser respeitada, e para ela ser respeitada eu ainda apanhei (Maria da Penha Macena – Líder Comunitária – Informação Verbal).

A utilização da CDRU na regularização da situação dos moradores da Vila Autódromo, a princípio, foi uma escolha adequada, levando em consideração o nível de coesão da comunidade e de que a área, ao menos em parte, foi demarcada como ZEIS. Entretanto, os moradores foram pegos no meio de um imbróglio muito maior que a discussão do mérito da concessão, fator que, inclusive, nem chegou a entrar em questão, exceto para afirmar o direito da comunidade à permanência na defesa realizada pela Defensoria Pública do Estado, uma vez que a área estava sendo legalmente ocupada. Pelo fato de o governo municipal não ter sido o agente concedente do título, ter disputado a área com o governo estadual e ter estado interessado em explorá-la economicamente no contexto dos Jogos Olímpicos, seus esforços foram no sentido de impedir a permanência dos moradores da Vila Autódromo. A expulsão gradual da comunidade deixou claro que o nível de coesão entre moradores é essencial para enfrentar ameaças de remoção, bem como o papel exercido pela Defensoria Pública. O assédio exercido pelo poder público desarticulou a comunidade, mas foi necessária a desistência da concessão e o pagamento de indenização para que o plano de remoção do governo municipal se efetivasse. Ainda assim, o permanecimento das 20 famílias, que não cederam às investidas do governo municipal, confirma que, no caso da Vila Autódromo, a CDRU foi a blindagem jurídica da comunidade e não o motivo de sua remoção.

4.5. SÃO PAULO

4.5.1. Tabelas-síntese sobre os casos

Tabela 6 - Caso da COOPAMARE

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 2000
Marco legal	Decreto-lei nº 271/67
Propósito	Destinação de imóveis públicos subutilizados para HIS
Concedente	União
Concessionários	Cooperativa de Trabalho dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis - COOPAMARE
Da Concessão	
Usos permitidos	Habitação de interesse social
Prazo	Indeterminado
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	---
Taxas Cartório	---
Tempo de formalização do contrato	---
Entrega do Contrato	2007
Titularidade	Coletiva
Transferência da concessão	---
Da Localização	
No de áreas aprox.	3 áreas (total 1.503 m2)
Valor estimado	---
Gravame ZEIS	ZEIS-3 (área central)
Forma de construção	Mutirão via Crédito Solidário
Previsão do no famílias atendidas	90 famílias
Taxas imóvel	---
Da Organização	
COOPAMARE	Contratação de assessoria técnica e prosseguimento da obra em regime de mutirão com recursos próprios;
Das Limitações	
Atrasos na disponibilização de recursos;	
Problemas com a assessoria técnica gerando um atraso na obra de pelo menos 5 anos;	
Falta de recursos para finalizar a obra;	
Ocupação do edifício por sem-teto;	

Fonte: O autor, 2023.

Tabela 7 - Caso da ULCM

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 2000
Marco legal	Decreto-lei nº 271/67
Propósito	Destinação de imóveis públicos subutilizados para HIS
Concedente	União
Concessionários	Unificação das Lutas por Cortiço e Moradia (ULCM)
Da Concessão	
Usos permitidos	Habitação de interesse social
Prazo	Indeterminado
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário (registrado)
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário
Tempo de formalização do contrato	---
Entrega do Contrato	2007
Titularidade	Coletiva
Transferência da concessão	---
Da Localização	
No de áreas aprox.	1 área (total 520 m2) + imóvel
Valor estimado	R\$ 15.150.000,00 (2014)
Gravame ZEIS	ZEIS-3 (área central)
Forma de construção	Reforma com alteração de uso via MCMV-Entidades
Previsão do no famílias atendidas	120 famílias
Taxas imóvel	Condomínio
Da Organização	
ULCM	Ocupação do edifício; Responsáveis pela proposta de pleito do edifício e contratação de assessoria técnica; Participação na obra; Instituição de condomínio;
Das Limitações	
Rejeição da vizinhança;	
Problemas burocráticos no registro do contrato em cartório;	
Problemas com a prefeitura na aprovação do projeto de reforma;	

Fonte: O autor, 2023.

Tabela 8 - Caso da Estrela Guia

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 2000
Marco legal	Decreto-lei nº 271/67
Propósito	Destinação de imóveis públicos subutilizados para HIS
Concedente	União
Concessionários	Associação Estrela Guia dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste
Da Concessão	
Usos permitidos	Habitação de interesse social
Prazo	Indeterminado
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário (registrado)
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário (conseguiram isenção)
Tempo de formalização do contrato	---
Entrega do Contrato	2019
Titularidade	Coletiva
Transferência da concessão	Com autorização da SPU/SP e CEF
Da Localização	
No de áreas aprox.	2 áreas (total 1.410 m2)
Valor estimado	R\$ 1.994.000,00 (2018)
Gravame ZEIS	ZEIS-3 (área central)
Forma de construção	Aguardando Financiamento
Previsão do no famílias atendidas	81 famílias
Taxas imóvel	Água e luz
Da Organização	
Associação Estrela Guia dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste	Responsáveis pela proposta de pleito do terreno e contratação de assessoria técnica; Fazem a manutenção do terreno periodicamente; Resolvem questões burocráticas relativas a CDRU;
Das Limitações	
Rejeição da vizinhança;	
Conflitos com o Cartório no registro dos contratos;	
Mudança de governo cancelando as portarias de contratação das obras;	
Falta de recursos para executar a obra;	

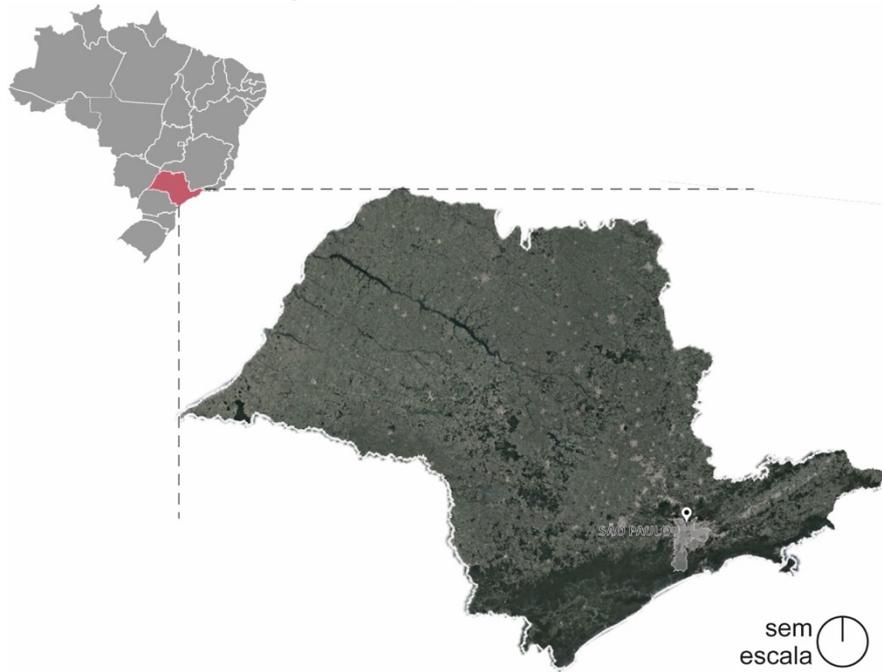
Fonte: O autor, 2023.

Tabela 9 - Caso da Sudeste

Caracterização do Caso	
Momento histórico	Anos 2000
Marco legal	Decreto-lei nº 271/67
Propósito	Destinação de imóveis públicos subutilizados para HIS
Concedente	União
Concessionários	Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste
Da Concessão	
Usos permitidos	Habitação de interesse social
Prazo	Indeterminado
Onerosidade	Gratuita
Registro no Cartório	Responsabilidade do concessionário (registrado)
Taxas Cartório	Responsabilidade do concessionário (conseguiram isenção)
Tempo de formalização do contrato	---
Entrega do Contrato	2020
Titularidade	Coletiva
Transferência da concessão	Com autorização da SPU/SP e CEF
Da Localização	
No de áreas aprox.	1 área (total 441,15 m2)
Valor estimado	R\$ 1.124.000,00 (2020)
Gravame ZEIS	ZEIS-3 (área central)
Forma de construção	Aguardando Financiamento
Previsão do no famílias atendidas	28 famílias
Taxas imóvel	---
Da Organização	
Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste	Responsáveis pela proposta de pleito do terreno e contratação de assessoria técnica; Fazem a manutenção do terreno periodicamente; Resolvem questões burocráticas relativas a CDRU;
Das Limitações	
Rejeição da vizinhança;	
Conflitos com o cartório com o pagamento de taxas de valor significativo para o registro do contrato;	
Mudança de governo cancelando as portarias de contratação das obras;	
Falta de recursos para executar a obra;	

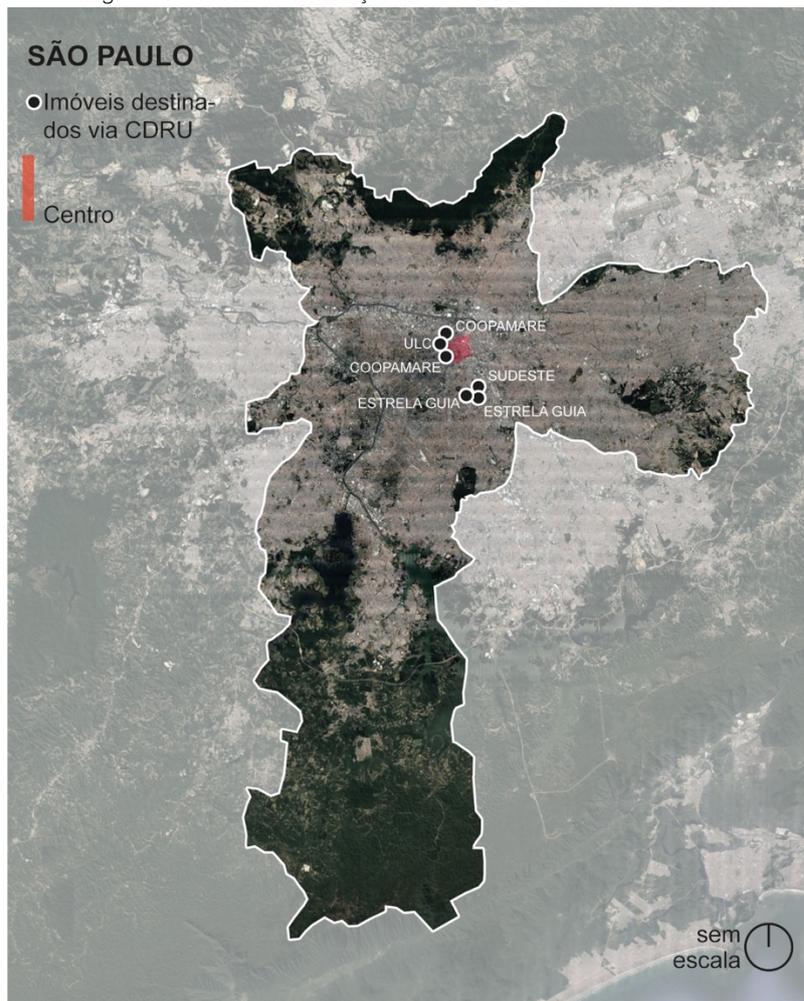
Fonte: O autor, 2023.

Figura 12 - Localização de São Paulo



Fonte: O autor, 2023.

Figura 13 - Casos de destinação de imóveis via CDRU em São Paulo



Fonte: O autor, 2023.

4.5.2. Implementação da CDRU em São Paulo/SP

Ao contrário das experiências de aplicação da CDRU relatadas anteriormente – Diadema, Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro -, esta, em específico, é mais recente e está atrelada a uma mudança institucional, que ocorreu na esfera federal a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com relação a forma de gestão do patrimônio da União. Esta mudança, que deve ser considerada um avanço, foi reconhecida no âmbito legal a partir de 2007, na sanção da Lei nº 11.481, muito embora, conforme Balbim (2010, p. 299), “[...] quer por meio de acordos e convênios, quer por meio de normas administrativas e MPs, a administração pública federal vem desde 2003 reforçando o entendimento e a prática de destinação dos imóveis públicos, em especial para a regularização fundiária, em função do interesse social vinculado ao uso da terra”.

A Lei nº 11.481/2007 “traz uma série de medidas inovadoras e uma série de simplificações nos processos de cadastramento, demarcação, registro e fiscalização dos imóveis da União, autorizando expressamente a SPU a proceder com processos de regularização fundiária de interesse social” (BALBIM, 2010, p. 302). Além disso, foi com esta lei que a finalidade “interesse social” passou a fazer parte “do arcabouço da regularização e destinação de imóveis públicos da União” (BALBIM, 2010, p. 303). Conjuntamente com os avanços e transformações na seara normativa, também foi de extrema importância o progresso na maneira de gerir e executar políticas habitacionais e de regularização fundiária. O Artigo 23 da referida lei possibilitou a formação de um GT – brevemente introduzido neste texto em ‘Formas de implementação da CDRU’ – para identificação e destinação de imóveis para programas de habitação de interesse social (BALBIM, 2010).

O Artigo 23 da Lei nº 11.481/2007 ensejou a criação pela SPU, por meio da Portaria nº 80, de 26 de março de 2008, de Grupo de Trabalho (GT) para definir critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e para definição de ações de regularização fundiária e fortalecimento da gestão democrática do patrimônio da União. O GT ainda foi formado por representantes da SPU, do MCidades e do Conselho Nacional das Cidades (segmentos: poder público estadual; poder público municipal; movimentos populares; entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas; ONGs; trabalhadores; e empresários). O prazo de constituição do GT foi prorrogado por duas vezes, pela Portaria nº 368, de 25 de setembro de 2008, e pela Portaria nº 199, de 8 de outubro de 2009, que alterou seus objetivos, vinculando este GT ao apoio à constituição e aos trabalhos dos seus correlatos no âmbito de cada um dos estados onde foram autorizados a ser criados, nos mesmos moldes do GT nacional, por meio da Portaria nº 436, de 28 de novembro de 2008 (BALBIM, 2010, pp. 305-306).

Segundo Benedetto (2016, pp. 1556-1557), até julho de 2013, no âmbito dos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), 38 imóveis da União haviam sido destinados para a construção de empreendimentos habitacionais, além disso, 66 imóveis estavam em processo de destinação. Dos que já haviam sido destinados, 66% estavam localizados em São Paulo, e dos que ainda estavam em processo, 40%.

Foi possível obter informações de apenas seis imóveis que foram destinados via CDRU pela Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo, cujos processos de implementação do instrumento serão tratados a seguir. Dois deles foram concedidos à Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE) no ano de 2007, um foi concedido à Unificação das Lutas de Cortiço (ULC) no ano de 2013, e os três imóveis restantes foram concedidos à Associação dos Estrela Guia e Movimentos de Moradia da Região Sudeste no ano de 2019 e 2020, respectivamente. O caso destes imóveis em São Paulo é relevante pois demonstra uma das grandes potencialidades da CDRU: a viabilização de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas bem localizadas sem o ônus do preço da terra. Entretanto, a forma de gestão do patrimônio público por meio da CDRU também apresenta limitações, especialmente no que diz respeito à concretização das moradias.

A principal diferença nos contratos de CDRU que foram firmados através da destinação de imóveis, em comparação aos de regularização fundiária, é que as concessões são feitas com encargos. Isso significa que há uma cláusula resolutiva nesses contratos que define, dentre outras coisas, prazos para a aprovação de projetos e execução obras, ou seja, a concessão está condicionada, em primeiro lugar, à efetivação de empreendimentos habitacionais em um prazo definido. Dos imóveis concedidos, apenas o da Unificação das Lutas de Cortiço, até o momento, teve as obras concluídas e já está habitado. A COOPAMARE enfrenta com dificuldades a fase de obras, e as Associações Estrela Guia e dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste chegaram a aprovar os projetos, mas não conseguiram financiamento.

Cada empreendimento tem seu próprio contexto, mas seus percalços se assemelham de diversas maneiras. No caso da COOPAMARE, por exemplo, a outorga da concessão aconteceu em 2007 em razão de um projeto contemplado pelo Programa de Moradia Crédito Solidário. Os baixos valores para a construção ensejaram uma negociação que resultou na aprovação da concessão de dois terrenos no centro da cidade de São Paulo, pelo Ministério do Planejamento através da SPU. Os empreendimentos seriam de 63 e 27 unidades, atendendo um total de 90 famílias. Em 2008 foi assinado o contrato com a Caixa Econômica Federal e as obras foram

iniciadas. Porém, a assessoria técnica contratada, Habitat Implantação, não só era tecnicamente inapta como abandonou a obra com sérios problemas estruturais, alegando falta de recursos financeiros, pois houve um atraso no recebimento de valores aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH) em 2011, mas que foram disponibilizados apenas em 2013.

Sem conseguir uma construtora para concluir as obras, entre pedidos de prorrogação de prazos e extensas negociações com a CAIXA e o CMH, famílias concessionárias vivendo em cortiços, pensões ou albergues, e a invasão de uma das áreas que exigiu um processo de reintegração de posse, apenas em 2017 a COOPAMARE conseguiu retomar as obras, com a contratação da USINA Centro de Trabalho para o Ambiente Habitado. Dada a falta de recursos, a construção dos empreendimentos “Condomínio Novo Horizonte” e “Condomínio Conquista” segue até o momento em regime de mutirão com suporte da assessoria técnica contratada, dos recursos financeiros das próprias famílias e eventuais recursos adicionais de entes públicos.

No caso da Associações Estrela Guia e Movimentos de Moradia da Região Sudeste, os imóveis concedidos estavam diretamente relacionados às novas disposições do governo federal para gestão do patrimônio público. Por meio da publicação de portarias⁴⁸, a Secretaria do Patrimônio da União estabeleceu procedimentos para que Entidades habilitadas junto ao Ministério das Cidades manifestassem seu interesse pelos imóveis públicos passíveis de destinação. É o que relata Benedito Barbosa – advogado popular, e um dos fundadores do Movimento de Moradia da Região Sudeste – em entrevista concedida para esta pesquisa:

[...] houve essa mobilização junto ao ministro do Conselho Nacional das Cidades, na época, e junto aos comitês locais ou conselhos regionais da SPU, eu não me lembro como era o nome, mas era uma espécie de comitê local para atuar junto à destinação desses imóveis. Depois, teve uma negociação, também nossa, lá no Ministério. A Secretaria Nacional de Habitação lançou um programa, que eles chamavam um programa piloto, para a produção de moradia popular em imóveis da SPU. As entidades destinatárias desses empreendimentos deveriam ser habilitadas em um edital nacional. Esse edital foi feito, várias entidades se habilitaram em todo o Brasil, e esses empreendimentos, depois de passar por esse edital, foram destinados. Isso foi lá em 2011, 2012, já faz tempo, mais de quase 10 anos. Então veio a terceira etapa, a primeira foi a dos grupos de trabalho, em seguida o edital, e depois a parte da tentativa de contratação dos empreendimentos. Aqui em São Paulo, como os empreendimentos eram em terrenos muito pequenos, pois eram muitas áreas de terrenos vazios próximos, a licitação da CAIXA deu vazia. As empresas não

⁴⁸ Foram encontradas as seguintes portarias relativas à destinação de imóveis públicos para habitação de interesse social: PORTARIA N° 292, DE 14 DE OUTUBRO DE 2013 e PORTARIA N° 45, DE 6 DE ABRIL DE 2015.

quiseram fazer os empreendimentos pequenos, mesmo em regiões bem valorizadas, até perto do museu do Ipiranga, que é uma região bem valorizada da cidade. Isso gerou problema lá no território, porque o entorno não queria, então houve pressão também dos vizinhos, lá que é uma área nobre da cidade, para impedir a construção desses empreendimentos. Depois, mesmo com toda essa situação, houve uma luta muito grande dos movimentos para viabilizar os projetos. Então, contratou-se as empresas, selecionou-se as famílias, e esses projetos foram aprovados pela prefeitura aqui de São Paulo. Depois, foram encaminhados para a Caixa Econômica Federal para a produção das unidades habitacionais, para contratar os empreendimentos no Minha Casa Minha Vida-Entidades. Depois daquilo que eu falei para você, que antes era pelas construtoras, mas acabou não saindo. Mas quando foi a época de contratar, acabou não viabilizando, como eu falei, porque houve todo esse problema em relação a questão política no Brasil (Benedito Barbosa – Advogado – Informação Verbal).

A questão política a qual Benedito se refere é a deposição da ex-presidenta, Dilma Rousseff (PT), substituída por Michel Temer, que realizou o desmonte do Minha Casa Minha Vida – Entidades mediante cortes orçamentários, ocasionando, por sua vez, o cancelamento das portarias de contratação dos empreendimentos. Ainda segundo outras duas lideranças pertencentes das Associações Estrela Guia e dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste que foram entrevistadas para esta pesquisa, também houve problemas com a CAIXA:

Quando começou o nosso projeto, não era o movimento que a ia fazer, a CAIXA contratou construtora, a construtora não conseguiu viabilizar o projeto, aí eles abriram outro edital, aí a construtora não estava apta na CAIXA, e abriu outro edital. O terceiro edital deu vazio, ninguém quis pegar, porque era projeto pequeno. A construtora que eles contrataram, nós ficamos em cima, em cima, em cima, e eles não conseguiam fazer o projeto, e nisso nós perdemos tempo. Aí, depois que passou pra os movimentos foi que nós conseguimos contratar uma assessoria técnica. Fizemos o projeto, as família pagou projeto de hidráulica, pagou o projeto de elétrica, tudo, e acabou a gente não construindo devido a CAIXA mesmo, que não cumpriu a portaria. Mas a gente ficou um tempão parado, também foi um sofrimento, viu, porque não era para nós fazer, era para a construtora deles, contratada, e eles não conseguiram viabilizar (Maria de Fátima dos Santos – Líder Comunitária – Informação Verbal).

No momento da entrevista, as lideranças tentavam obter financiamento pelo município, que havia lançado um novo programa habitacional, chamado Pode Entrar⁴⁹. Ao todo, a previsão é que os empreendimentos atendam cerca de 128 famílias, a assessoria técnica responsável é a Fábrica Urbana e, segundo ambas as lideranças, a única etapa pendente é a contratação e execução das

⁴⁹ Segundo informações disponíveis no site da prefeitura da cidade de São Paulo: “O programa Pode Entrar foi desenvolvido para ampliar e facilitar o acesso ao sistema habitacional do município, criando mecanismos inovadores de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, por meio da requalificação ou aquisição de imóveis privados, com uma política habitacional de financiamento e locação de subsidiados”.

obras. Os três imóveis estão localizados no Bairro Vila Monumento, pertencente ao distrito Ipiranga. Muito embora seja uma vitória a concessão de imóveis bem localizados para moradia de interesse social, a situação de indefinição em torno da viabilização dos empreendimentos obriga os concessionários a realizarem manutenção constante dos terrenos, que estão vazios. Ou seja, regularmente eles precisam se deslocar até os locais para limpar, pois diversas vezes é possível encontrar lixo e entulho deixados pelos próprios vizinhos – que são declaradamente contra a construção de habitação de interesse social no bairro –, e ainda enfrentam o medo de ter seu terreno ocupado, como aconteceu no caso da COOPAMARE, tamanha é a carência habitacional.

As famílias continuam, ainda, uma vez por mês. Vai lá, limpa o terreno, dá uma olhada, com medo de alguém invadir a área. Tem a questão, também, da vizinhança, que a vizinhança não aceita as famílias de baixa renda morar perto deles. Já tivemos vários problemas com isso, toda vez que as famílias vão limpar a área, eles chamam polícia e tudo. Só que agora nós temos a CDRU, e nós falamos 'aqui ó, é nosso, estamos aqui'. Então, toda vez que a polícia vem, ela fala 'olha, nós vem porque que tem que vir, mas sabemos que a área é de vocês'. Apresentamos os projetos e tudo mais, né, mas ainda tem, além de tudo isso, todo esse transtorno. Todo esse tempo, ainda tem um problema com a discriminação de morar, e as pessoas pobre não poder morar do lado deles. Eu até debato muito com isso, que eu falo assim 'eles podem trabalhar, mas eles não podem morar, não é, pode trabalhar pra eles, mas não pode morar do lado deles'. A discriminação é muito grande ainda com a questão dos movimentos sociais (Tereza Lara – Líder Comunitária – Informação Verbal).

Mesmo frente aos limites da destinação de imóveis via CDRU, com destaque para a lacuna gerada a partir da disponibilidade de financiamento – extremamente precária para o atendimento de famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos –, que interfere diretamente na segurança da posse, tanto em razão do prazo que é estabelecido no contrato para aprovação e execução dos projetos, quanto pelo transtorno gerado aos concessionários, que ficam na incumbência de buscar recursos enquanto zelam pelos imóveis, a percepção do instrumento pelas lideranças é positiva, pois possibilitou o acesso a áreas riquíssimas em infraestrutura urbana.

Ano passado fechou novamente a nossa portaria, nós pensamos que nós fosse ficar sem o nosso terreno, se eles iam botar pra leilão. Mas a gente teve uma sorte porque ele tá registrado no cartório já, se não tinha rodado também. Mas daí a gente ficou na fila, e a gente não pode desistir disso daqui, tem que tocar, tem que limpar, tem que cuidar porque isso daqui é um negócio muito nobre (Tereza Lara – Líder Comunitária – Informação Verbal).

Entre outros fatores positivos relacionados à CDRU que foram citados pelas lideranças está o fato do contrato ser coletivo, titulado em favor da Entidade. Segundo elas, isso facilita e ajuda a manter a coesão dentro do movimento. Elas explicam que como o processo é longo e depende de várias etapas, nos casos da desistência de famílias, que são comuns e acontecem pelos mais diversos motivos, não há riscos que impliquem na perda da concessão e que, por essa razão,

evita-se discussões. Por outro lado, as taxas de registro do contrato no Cartório de Registro de Imóveis foram motivo de muita frustração, enquanto alguns conseguiram a dispensa do pagamento – neste caso, dois de três contratos –, de acordo com as lideranças, as taxas referentes ao registro de apenas um dos contratos custou mais de R\$ 4.000 reais, valor que precisou ser dividido e pago pelas famílias contempladas. Sabendo da importância do registro do título na garantia da segurança da posse, a situação faz questionar qual o sentido da destinação destes imóveis por meio da CDRU para a viabilização de habitação de interesse social, com vistas a atender a faixa de renda entre 0 a 3 salários mínimos – sendo esta inclusive uma pré-condição para o pleito dos imóveis –, sem uma normativa que indique a isenção desses custos, que claramente não podem ser arcados por famílias de baixa renda. À parte, faz-se necessário pensar também em como resolver taxas de impostos como o IPTU, cujos valores costumam ser mais altos em áreas mais valorizadas das cidades.

Finalmente, no caso da ULC, a ocupação de um edifício abandonado localizado no distrito da República, Avenida Ipiranga, resultou na única obra completada por meio da CDRU. O edifício em questão foi adquirido pela União em 1970 para ser sede do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2), abrigando esta função até o início dos 2000, quando o TRT-2 foi transferido para o Fórum da Barra Funda e a sede original foi abandonada. A ULC ocupou o edifício pela primeira vez em 2007, iniciando negociações junto à Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP) (ROSSETTO NETTO, 2017, p.118). Em 2009, a Entidade conseguiu a doação do edifício, porém, a formalização do processo estava sujeita à aprovação do projeto de reforma no prazo máximo de dois anos. O projeto inicial nunca foi aprovado pois o imóvel estava inserido no perímetro do Projeto Nova Luz⁵⁰, da prefeitura municipal. Desta forma, a ULC precisou realizar nova negociação junto à SPU-SP, acordo que resultou não mais na doação do prédio, mas na sua concessão de uso para fins de moradia por tempo indeterminado (ROSSETTO NETTO et al., 2018, p. 2788).

O Projeto Nova Luz foi cancelado em 2013 e, com isso, a proposta de reforma do Dandara foi reapresentada e aprovada em 2014, mesmo período do início das obras, que duraram cerca

⁵⁰ [...] o Nova Luz foi um projeto de requalificação urbana atuante sobre um perímetro de cerca de quarenta quadras próximas à estação da Luz, região popularmente conhecida como Cracolândia. O projeto visava realizar uma completa alteração do desenho urbano local; atrair novas empresas e atividades econômicas; e estimular a promoção de unidades habitacionais de classe média, o que contribuiria para a valorização imobiliária da região. Entre as estratégias adotadas pelo programa, destaca-se a construção de equipamentos culturais e educacionais, como uma escola técnica estadual e uma escola de música e dança (LIMA, 2019, p. 427).

de dois anos, até dezembro 2016. No entanto, as famílias só tiveram autorização da Caixa Econômica para se mudar para os apartamentos em março de 2018, em função de dificuldades com a licença dos Bombeiros e documentação exigida pela Caixa. Neste período, temendo a ocupação por terceiros, as famílias dormiam no salão do mezanino como forma de garantir a vigília do edifício (ROSSETTO NETTO; D'OTTAVIANO, 2019). Ao todo, foram viabilizadas 120 unidades habitacionais, com apartamentos conjugados e de um dormitório, variando de 25 m² a 45 m² a partir de recursos do Minha Casa Minha Vida – Entidades.

O caso do edifício Dandara sintetiza muito do que se espera de políticas habitacionais verdadeiramente comprometidas com as demandas concretas por moradia: enfrentamento da ociosidade edilícia em áreas plenamente urbanizadas, cumprimento da função social do patrimônio público, envolvimento dos movimentos de moradia e assessorias técnicas nos projetos, e a experimentação com outros arranjos de posse. A experiência do Dandara é de suma importância para começar a pavimentar novos caminhos, inclusive a partir dos seus limites. Em entrevista concedida, um dos profissionais da assessoria técnica responsável pela obra citou diversas lacunas abertas pela implementação da CDRU para a viabilização do edifício, um caso para o qual não existem protocolos, segundo Adelcke. Primeiramente, o problema com o registro do contrato, que em todos os casos, desde os pioneiros, é continuamente mencionado. Houve diversos empecilhos, sobretudo por divergências acerca dos termos do contrato:

A gente tem as matrículas abertas porque foi feita a convenção de condomínio, então tem as matrículas abertas de todos os apartamentos, mas a gente não conseguiu vincular o contrato da CAIXA na matrícula. Então, isso a gente não conseguiu porque todo o processo da CAIXA nunca foi trabalhado por cessão, então o contrato não está adequado, os termos que eles estabelecem não são adequados. Quando a gente começou a entrar no cartório, o cartório começou a pedir um monte de revisão do contrato para assinar. Para você ter uma ideia, acho que a gente já deu entrada em umas 5 vezes no cartório (Adelcke Rossetto Netto – Arquiteto – Informação Verbal).

Além disso, o profissional chama atenção para a falta de uma base procedimental para situações que são muito comuns e que não foram discutidas ou acordadas:

Tem algumas coisas que a gente ainda não sabe como é que vai funcionar. Porque, na prática, não tem nada registrado, o que a gente entende tecnicamente é que a cessão é possível, transmite por herança. Está consolidado esse entendimento pela outra parte também? Eu não sei. A transferência da posse de uma família para passar para outra, que talvez não tenha nada a ver com o laço familiar, é possível fazer? É possível fazer. A SPU concorda com isso? Não `sei. Então, esse elemento da cessão, todo mundo acha diferente, acha interessante, mas na vida prática a gente não sabe ainda como é que isso vai acontecer (Adelcke Rossetto Netto – Arquiteto – Informação Verbal).

Por fim, ele cita a falta de fiscalização das condições do imóvel por parte da SPU/SP, tendo em vista que a propriedade pertence à União.

A SPU, não têm controle do que acontece lá, não acompanham. A Superintendência tem que tomar conta do patrimônio da União no estado inteiro, é um escritório aqui de São Paulo em que a equipe é composta de 2 ou 3 pessoas (Adelcke Rossetto Netto – Arquiteto – Informação Verbal).

Claramente, considerar a implementação da concessão de direito real de uso com a finalidade de contribuir para o avanço do direito à moradia – mesmo que no seu sentido mais básico, por incompleto que seja, de viabilizar a habitação –, seja por meio da regularização fundiária, seja por meio da destinação de imóveis públicos, exige elaborar uma série de questões que ultrapassam a esfera contratual. A CDRU como a efetivação de um direito depende de uma estrutura institucional. Em primeiro lugar há o concedente, qual seja, Município, Estado ou União, e o concessionário, em posse uma série de documentos, para a pactuação do contrato. Depois, inicia-se o processo de regularização fundiária, que implica obras de urbanização, ou o processo de destinação dos imóveis, que implica a construção ou a reforma, logo, existe a necessidade da previsão de onde virão recursos. E, então, há a questão com o cartório que, ao que se pôde notar, carece de diretrizes ou normativas mais claras para registro de títulos outorgados para fins sociais.

4.6. Limites E Potencialidades Da CDRU

A Concessão de Direito Real de Uso é um instrumento jurídico-urbanístico merecedor de atenção e discussão, pois continua em constante atualização, se não na sua forma legal, certamente em sua aplicação, como demonstram os casos apresentados. No período de elaboração do Decreto-Lei 271/1967, a possibilidade de apropriação da CDRU por movimentos populares com o intuito de efetivar seus direitos não era sequer vislumbrada. A reivindicação a nível municipal do instrumento pelos movimentos populares, como demonstram as experiências de Diadema e Recife, impulsionou a utilização da CDRU e foi um passo importante para que a concessão recebesse o devido tratamento em lei. A posterior regulação pelo Estatuto da Cidade alçou a Concessão de Direito Real de Uso a instrumento da política urbana, com o objetivo de fundamentar juridicamente a sua utilização, pois nos casos pioneiros de regularização e urbanização de assentamentos informais o instrumento estava sendo aplicado com base em uma interpretação constitucional do artigo da usucapião.

O caso recente do edifício Dandara, que envolveu a reforma e conversão de uso de um edifício público abandonado, aponta para uma alternativa de utilização da CDRU que pode incidir

positivamente sobre demandas urgentes no âmbito da provisão de moradia digna. Além disso, o caso evidencia a atualidade do instrumento e desperta interesse acerca das suas contribuições, possibilidades e limites. Nesse sentido, a partir dos casos abordados nesta pesquisa, foram destacados alguns aspectos considerados relevantes sobre os (I) moldes de regulamentação e implementação da CDRU; (II) o processo de formalização do contrato; (III) a localização; (IV) a organização popular.

I - Moldes de regulamentação e implementação da CDRU:

As experiências de Recife, Diadema e Porto Alegre apresentam avanços importantes nestes quesitos, pois além da inserção da CDRU em seus programas de regularização fundiária, os governos municipais estabeleceram critérios mais atentos à realidade dos assentamentos informais, conferindo maior solidez ao título e ampliando o seu alcance. Contemplar a CDRU no âmbito de políticas ou projetos de desenvolvimento urbano ampara e promove a sua utilização, ao passo que a utilização pontual do instrumento se torna mais complexa e ineficiente em atingir seus objetivos. As comissões técnicas, os grupos de trabalho e as estruturas administrativas que fazem parte da operacionalização de projetos, programas habitacionais ou políticas de desenvolvimento urbano podem conferir maior celeridade e controle nos processos de implementação da CDRU.

Nas experiências de Diadema, Recife e Porto Alegre a titulação por Concessão de Direito Real de Uso estava atrelada à utilização de outros instrumentos ou estratégias com vistas a garantir a efetividade das políticas em questão, a exemplo da demarcação das AEIS/ZEIS e das instâncias participativas. Além disso, em Diadema e no Recife foram promovidas revisões que possibilitaram o aperfeiçoamento da titulação no que diz respeito aos usos permitidos nos lotes concedidos. Em Porto Alegre promoveu-se a outorga “automática” da Concessão vide o cumprimento de certos requisitos. No Recife também houve a revisão dos prazos e da possibilidade de renovação dos títulos.

Em relação ao prazo dos contratos, cabem algumas considerações. Se o contrato tiver prazo para a renovação, pode ser que mudanças na gestão administrativa prejudiquem a permanência dos beneficiários, pois os contratos podem não ser renovados. Se a concessão for por tempo indeterminado, a mobilidade dos moradores – que é característica de assentamentos informais – pode ocasionar o repasse de títulos para outros que não conheçam a CDRU, e nem os procedimentos necessários conseguí-la e mantê-la. Assim, facilita-se a abertura de brechas para o descumprimento das cláusulas dos contratos, especialmente a de conferir finalidades diversas

ao imóvel. Ou seja, fatores como a organização e coesão dos beneficiários enquanto grupo, inclusive nos casos das concessões individuais, devem ser avaliados para que o prazo não pese contra a manutenção da permanência dos moradores.

A CDRU pode ser aplicada aos bens públicos municipais, estaduais e federais, de acordo com a regulamentação disposta por cada uma destas esferas administrativas. Nos casos do Rio de Janeiro e de São Paulo, em que a CDRU incidiu, respectivamente, no patrimônio do Estado e no patrimônio da União, devido a falta de estruturas administrativas e diretrizes específicas, a utilização aconteceu de forma pulverizada e genérica. Ao contrário das experiências em Diadema, no Recife e Porto Alegre, que incluíram a CDRU como instrumento para a execução das políticas empreendidas pelo governo municipal, a implementação ocorreu em meio ao acúmulo de funções dos servidores e com base no Decreto-lei 271/67. Desta forma, o caráter pontual das experiências, ou seja, a falta de inserção do instrumento no âmbito de uma política direcionada, pode favorecer situações como a do Rio de Janeiro, de remoção, e a de São Paulo, em que grande parte dos casos ficou restrito à titulação.

II - Processo de formalização dos contratos:

Estabelecidas as condições legais para a implementação da CDRU, é imprescindível garantir o registro dos contratos no Cartório de Registro de Imóveis, uma vez que é através do registro que se adquire o direito real e, conseqüentemente, garante-se maior segurança aos posseiros, que têm direito à indenização por benfeitorias. Porém, a dificuldade na formalização do registro foi uma limitação comum a todos os casos expostos. Nos casos de Diadema, Recife e Porto Alegre a taxa de registro era inexistente ou baixíssima. As razões são diversas e vão desde a falta de documentação individual básica, como Carteira de Identidade, o que acaba adicionando à morosidade do processo, ou mesmo impedindo que ele aconteça. Também, o registro da CDRU era questionado pelos cartórios, uma vez que o registro de áreas públicas não era usual: “Esta possibilidade jurídica não foi aceita, durante muito tempo, justamente devido à falta de atualização e de sistematização da legislação sobre a concessão de direito real de uso” (WEIGAND, 2001, p. 310).

A falta de organização, dificuldade dos moradores ou desinteresse, também prejudica o registro, cujo processo exige revisões do contrato e repetição de etapas, como a das assinaturas. Assim, se os moradores são os responsáveis por realizar o registro, especialmente no caso de contratos individuais, dificilmente o farão. Além disso, as taxas de cartório podem se tornar um

impeditivo uma vez que, já em posse do título, um registro oneroso deixa de ser prioridade. Recife contribuiu para essa questão ao assumir a gestão dos contratos, e apesar de ter sido o caso com maior eficiência no quesito, os resultados foram insatisfatórios. A morosidade do processo – a efetivação pode levar anos –, resultado dos fatores aqui já mencionados também contribui para a desistência do registro por parte dos concessionários. No Rio de Janeiro, caso pontual, não houve registro, por exemplo. E nos casos esparsos de São Paulo, alguns registros foram efetivados, porém com dificuldades, com destaque para as taxas impostas pelos cartórios.

III - Localização:

A experiência de Porto Alegre é a primeira na qual há menção específica sobre a CDRU ter sido utilizada para garantir a permanência de um assentamento – a Vila Satélite – em uma área bem localizada da cidade, apontando para uma das grandes possibilidades do instrumento, tal como pontua Fernandes (2003, p. 199):

[...] a concessão de direito real de uso pode promover condições jurídicas mais efetivas e mais sustentáveis em termos urbanísticos e sociopolíticos de segurança da posse para os pobres. De maneira mais consistente do que a transferência de títulos individuais de propriedade plena possibilita, tal direito – que pode ser usado na forma individual ou condominial – permite a promoção, de maneira combinada, do direito de moradia social e da segurança individual da posse e pode ajudar a promover a integração socioespacial.

O mérito da Concessão de Direito Real de Uso é impedir que o patrimônio público, em especial os imóveis bem localizados que podem ser utilizados para moradia, acabe capturado pelo mercado. A CDRU é ideal nestes casos pois impede a venda dos imóveis, tanto pelo poder público quanto pelos concessionários. Além disso, a concessão elimina o fator 'preço da terra', permitindo que a moradia de interesse social seja viabilizada em áreas adequadas e que verbas disponíveis sejam direcionadas a melhorias urbanas e habitacionais, ou mesmo para a construção e reforma de empreendimentos. Entretanto, os interesses predatórios do mercado com relação a áreas bem localizadas – visto que o espaço disponível para ser explorado nos centros é cada vez mais escasso – acabam inibindo a utilização do instrumento. Além disso, o próprio meio social é resistente à viabilização de habitação de interesse social em áreas valorizadas, remetendo ao higienismo das primeiras grandes renovações urbanas no país, que expulsou a classe trabalhadora para a periferia. A tentativa de remoção da Vila Satélite, em Porto Alegre, reflete essa realidade. Porém, o caso da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, escancara detalhadamente as vias de desmantelamento dos direitos, sobretudo as institucionais.

A tutela da posse, em casos como estes, de áreas valorizadas, deveria incluir um conjunto de mecanismos. Na esfera urbanística, a combinação de instrumentos, como as ZEIS, na jurídica, a garantia de assistência por meio da defensoria pública, na administrativa, a previsão de tarifas sociais e isenções de tributos. Nos casos de São Paulo, surgiram questões em relação às diversas taxas e tributos implicados nas concessões de imóveis da União localizados em áreas valorizadas da cidade, a iniciar pelo registro dos contratos. Segundo relato de uma das lideranças entrevistadas, um registro custou mais de quatro mil reais, valor que precisou ser dispendido pelos moradores que, com medo de perder o terreno por não terem conseguido viabilizar o empreendimento habitacional, tentaram se precaver por meio do registro. Ainda em relação às tarifas, os moradores das concessões localizadas no distrito Ipiranga pagam água e luz nos seus imóveis, mesmo que ainda não residam lá, para garantir a manutenção das áreas. Quanto ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) cujo valor varia conforme a localização, em São Paulo foi garantida a isenção para as famílias de baixa renda que adquiriram imóveis pelo programa Minha Casa Minha Vida em virtude de um Projeto de Lei 513/2019, de autoria da vereadora Juliana Cardoso (PT), a proposta contempla também o ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis).

IV - Organização e mobilização popular:

Em todos os casos este fator aparece de alguma forma, trazendo avanços significativos para a implementação da CDRU. Foi, inclusive, a mobilização social que alçou a CDRU a categoria de instrumento da política urbana. Em Diadema e Recife, por exemplo, a CDRU foi implementada por iniciativa popular. Os movimentos reivindicaram a utilização do instrumento para a garantia do direito à terra e à moradia, pressionaram o poder público pela aprovação da lei que instituía a CDRU e garantiram a sua participação na gestão das políticas de urbanização e regularização fundiária. A compreensão dos potenciais moradores, também dos técnicos e profissionais pode fazer toda diferença na implementação da CDRU, visto que, usualmente, os acordos e garantias que poderiam ser propiciados pelo instrumento nem são cogitados, tanto por falta de conhecimento técnico quanto de pressão popular.

Ressalta-se que está previsto no segundo inciso do Art. 2º das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Uma vez que a CDRU é instrumento da política urbana e, portanto, regulada pelo EC, pressupõe-se a observância

de suas diretrizes na implementação da concessão, o que inclui a regulamentação da aplicação do instrumento. Ou seja, nos casos de regularização fundiária em que seja cogitada a CDRU, não importa se por iniciativa do poder público ou por demanda popular, é fundamental a instrução dos beneficiários sobre as implicações da utilização deste instrumento. Isso pode fazer a diferença na obtenção de um título frágil, isto é, um contrato facilmente rescindível, ou de um contrato sólido que atenda às demandas reais da população beneficiada.

No caso do Rio de Janeiro, o nível de organização da comunidade da Vila Autódromo foi o que permitiu a permanência na área, ainda que de apenas 20 famílias. É digno de nota que os moradores tenham conseguido elaborar um plano de urbanização, que garantia a permanência de todos e contemplava as obras que deveriam ser realizadas para os Jogos Olímpicos. Sem contar as inúmeras campanhas de grande alcance, a articulação junto à Defensoria Pública e a resistência a toda a violência a qual foram submetidos. Nos casos de São Paulo, a organização dos movimentos de moradia em Entidades possibilitou que os contratos de concessão fossem coletivos, em favor das suas Entidades. Da mesma forma, foi este o arranjo que permitiu que pleiteassem os imóveis da União, garantissem a sua manutenção, e conseguissem, por conta própria, as assessorias técnicas dispostas a realizar os projetos dos sonhados empreendimentos habitacionais quando as portarias federais foram suspensas ou na falta de verba pública. A morosidade dos processos de provisão habitacional envolvendo a CDRU, e a necessidade de adaptação do instrumento às demandas por moradia que podem ser atendidas por meio de imóveis públicos, sejam terrenos ou edifícios, é beneficiada pela participação popular, em especial na falta de estruturas específicas para acompanhar e fiscalizar a sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou a análise da implementação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para o atendimento das demandas por moradia de interesse social, tendo como objeto de estudo casos localizados em Diadema/SP, Recife/PE, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP. Partiu-se da hipótese de que a CDRU poderia contribuir para a atenuação das demandas por moradia, especialmente em áreas bem localizadas, por meio da utilização do estoque público de imóveis ociosos.

Os resultados obtidos demonstram as modificações na implementação da CDRU, que passou a ser utilizada para fins de moradia na década de 80, em consonância com o fortalecimento dos movimentos políticos pela Reforma Urbana e as lutas pelos direitos dos moradores de assentamentos informais. Diante da precariedade habitacional e da crescente ameaça de expulsões e remoções violentas nas grandes cidades, passou-se a buscar soluções para o reconhecimento das áreas de exclusão territorial na esfera legislativa. Com a ausência de normas gerais de regularização fundiária, as soluções passaram a ser encontradas em nível municipal (TIERNO, 2020). Desta forma, a CDRU começou a ser implementada como forma de afirmar o direito à terra e à moradia das populações que ocupavam áreas públicas, caso de Diadema, Recife e Porto Alegre. Posteriormente, a partir da publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, e das mudanças na gestão do patrimônio da União, ocorridas em 2003 por iniciativa do governo Lula, o instrumento ganhou novas possibilidades no âmbito da moradia, refletidas pelos casos de destinação de imóveis públicos, em São Paulo. Salienta-se que a solução que começou a ser repercutida pelas esferas municipais, foi posteriormente adotada em âmbito estadual, caso do Rio de Janeiro, e federal, em São Paulo.

Com base nos casos-referência analisados, observou-se que a utilização da CDRU para o atendimento das demandas por moradia de interesse social se ancora em três frentes: condições legais, condições de organização popular e condições da administração. As condições legais dizem respeito à regulação da CDRU e à formalização dos contratos. As condições de organização popular dizem respeito aos fatores de organização e de mobilização dos moradores beneficiados pela CDRU. E as condições administrativas dizem respeito ao processo de gestão da implementação da CDRU pela concedente. As três frentes foram assim divididas na tentativa de sintetizar uma série de fatores que se mostraram determinantes nos resultados obtidos com a

utilização da Concessão de Direito Real de Uso nos casos analisados. Os fatores, identificados a partir dos casos, são:

Fatores influenciados pelas condições legais:

- (i) Aderência às necessidades dos beneficiários – a elaboração de regulação específica para a utilização da CDRU, e os processos de revisão e aperfeiçoamento de acordo com as demandas locais beneficia os moradores, como nos casos envolvendo os imóveis de domínio municipal.
- (ii) Formalização dos contratos – importante para a proteção da posse, pode ser facilitada por meio da gestão do processo pela concedente, com entrega dos contratos já registrados, a exemplo do Recife;
- (iii) Inserção da CDRU em políticas ou programas governamentais – a iniciativa pode impulsionar e amparar a utilização do instrumento, como no caso do Recife, em que a CDRU foi inserida no PREZEIS;
- (iv) Combinação de instrumentos jurídicos ou urbanísticos – a exemplo da utilização das ZEIS, que garante que o imóvel só possa ser utilizado para fins sociais, diminuindo o interesse de agentes como o mercado imobiliários sobre as áreas concedidas;
- (v) Complexidade na regulação do instrumento – a provisão de moradia via CDRU pode requerer uma série de leis e regulamentos para garantir a sua eficácia, que depende inclusive da esfera de aplicação (municipal, estadual ou federal). Isso pode ser afetado por uma falta de capacidade política para implementar o instrumento de forma segura e adequada para os beneficiários;

Fatores que influenciam as condições de organização popular:

- (i) A integração de diversos setores – no caso da moradia, a implementação ideal da CDRU implica um grupo multidisciplinar que pode contemplar, além do poder público, os movimentos populares, as assessorias técnicas, assistentes sociais, advogados, dentre outros;
- (ii) Forma de titulação – a titulação de forma coletiva, como no caso de São Paulo, pode ajudar a manter a coesão de grupo e na mobilização;

- (iii) Onerosidade – custos elevados que prejudicam a manutenção da posse para os moradores. Mesmo que a CDRU não seja onerosa, ainda existem taxas de cartório, ITBI, IPTU, entre outras, que podem chegar a valores altíssimos em áreas bem localizadas.
- (iv) Financiamento – a falta de recursos financeiros específicos para a viabilização da moradia, seja para melhoramentos, reformas ou construção impede o cumprimento da finalidade da CDRU para o atendimento da demanda por moradia, como nos casos de São Paulo;
- (vi) Supremacia do interesse público – uma vez que o proprietário efetivo é o poder público – que está sempre sujeito ao lobby do mercado imobiliário – conflitos de interesse e disputas jurídicas por áreas objeto de concessão podem afetar diretamente os moradores, especialmente no caso de terras que venham a valorizar, como no caso do Rio de Janeiro;
- (v) Morosidade do processo – a viabilização da CDRU até a formalização dos contratos pode levar anos, o que leva parte dos moradores a desistir no meio do processo;

Fatores influenciados pelas condições administrativas:

- (i) Recursos técnicos para a implementação da CDRU – a falta de estrutura técnica para operacionalizar o processo de implementação e investir na manutenção do instrumento (que pode incluir a regulamentação da forma de aplicação da CDRU, a identificação de imóveis públicos subutilizados, a efetivação do registro dos contratos, a fiscalização, entre outros) restringe as possibilidades do instrumento, resultando na mera entrega de títulos;
- (ii) Recursos financeiros para a implementação da CDRU – os processos de implementação implicam uma série de custos, que podem ser estritamente relativos à outorga da Concessão de Direito Real de Uso ou expandidos em iniciativas mais amplas, quando a CDRU integra programas ou políticas urbanas e/ou habitacionais;
- (iii) Oscilações políticas na administração pública – não há como garantir a continuidade de programas e, menos ainda, de iniciativas pontuais de implementação da CDRU. Neste aspecto, pesa o fator da morosidade e da falta de comprometimento dos diferentes setores políticos em relação à implementação da Concessão. O que gera

uma tendência à interrupção de processos em andamento e à descontinuidade de programas ou iniciativas de forma geral;

- (iv) Compreensão do instrumento – a falta de compreensão acerca da CDRU, ocasionada por processos de implementação do instrumento de forma unilateral, afeta a eficácia e limita este tipo de concessão à titulação;
- (v) Complexidade do processo de implementação – a outorga da CDRU envolve diversas instâncias (públicas, no caso da concedente, e privada, que é o caso do Cartório de Registro de Imóveis) e está sujeita aos trâmites e prazos de cada uma delas, o que pode desencorajar a adesão da população e prejudicar o registro dos contratos;

A partir da análise da utilização da Concessão de Direito Real de Uso nos casos-referência de Diadema, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, e São Paulo, e dos fatores aqui apresentados, a pesquisa expôs o papel desempenhado pela CDRU na luta pela moradia. Se o processo de implementação do instrumento é complexo, é porque o atendimento das demandas por moradia é igualmente complexo. As soluções governamentais para a habitação social, concentradas na produção conjuntos habitacionais de grande escala implantados nas franjas das cidades, não foram capazes de dar conta da problemática da moradia no país. Problemática esta que não diz respeito à construção de novas unidades, pois o problema da moradia não é a falta de habitação, mas a falta de acesso. Acesso à moradia e acesso à cidade.

Áreas urbanizadas são repletas de placas de “aluga-se” e imóveis subutilizados, entretanto, a maior parte da população, aquela que mais precisa, não pode acessá-los. O preço dos aluguéis é impraticável e os imóveis vazios têm dono. Enquanto isso, mais da metade do déficit habitacional, estimado em 2019, é composto por ônus excessivo com aluguel, e milhares de imóveis públicos de propriedade da União estão vagos. É imprescindível que as políticas habitacionais incorporem essas questões em suas propostas para que a dimensão territorial do problema da moradia seja contemplada. Nesse sentido, a Concessão de Direito Real de Uso pode ser uma alternativa.

A CDRU permite que o acesso à moradia bem localizada para a população de baixa renda seja realizado tanto por meio da garantia da permanência em áreas ou edifícios ocupados quanto pela destinação de imóveis públicos. Desta forma, preserva-se o patrimônio público, cumpre-se a função social da propriedade, e evita-se que imóveis com grande potencial de uso para fins sociais – ou seja, bem localizados – sejam capturados pelo mercado. A Concessão de Direito Real de Uso

pode ser utilizada em imóveis de domínio municipal, estadual e federal, propiciando uma base imobiliária robusta para a viabilização de moradia.

Sob o ponto de vista social, o instrumento permite o acesso à moradia e aos serviços básicos para a população de baixa renda por meio da inclusão socioespacial, o que contribui para a promoção da cidadania e para o fortalecimento da democracia. Além disso, a utilização do instrumento é beneficiada pela organização popular e pelas Assessorias Técnicas de diversas áreas, como arquitetura e urbanismo, engenharia, direito, assistência social, entre outras. A organização popular pode influenciar no atendimento das demandas dos moradores por meio da regulação da CDRU, como nos casos de Diadema e Recife, em que os próprios moradores elaboraram as propostas que foram utilizadas para reivindicar a implementação do instrumento. Nos casos de São Paulo, a organização popular é essencial para a manutenção das áreas concedidas e para a luta pela construção das moradias. As Assessorias Técnicas contribuem para os processos de organização, de autonomia, e de autogestão pois auxiliam os moradores a enfrentar questões de diversas complexidades, como a elaboração de projetos e de propostas, o fornecimento de auxílio jurídico, e mesmo a participação em reuniões para prestar esclarecimentos e amparar os moradores em procedimentos e negociações com o poder público.

Sob o ponto de vista administrativo, a Concessão de Direito Real de Uso oportuniza a gestão do patrimônio público. Levando em consideração a ociosidade edilícia e a falta de controle sobre os bens imóveis públicos, em especial os de domínio da União, a CDRU poderia ser incluída em políticas ou programas urbanos e habitacionais de forma a estimular a identificação e o cadastro do patrimônio público, do qual não se tem a real dimensão. A inclusão da CDRU em políticas habitacionais favoreceria um melhor aproveitamento dos recursos, que poderiam ser utilizados para garantir melhorias construtivas, uma vez que o instrumento elimina o obstáculo do preço da terra para produção de moradia social em áreas bem localizadas, um dos principais problemas citados em referência ao Programa Minha Casa Minha Vida. Destaca-se ainda que a utilização da CDRU poderia fomentar a composição de um estoque público de moradias, contrapondo a lógica neoliberal da cidade e da moradia como um ativo financeiro, e resguardando famílias de baixa renda do endividamento para ter onde morar.

Muito embora a falta de dados consistentes sobre a implementação do instrumento pese negativamente na confirmação da hipótese da pesquisa, isto é, de que a Concessão de Direito Real de Uso poderia contribuir para a redução das demandas habitacionais e garantir moradias localizadas próximo às áreas centrais das cidades por meio do uso do patrimônio público

subutilizado, as informações reunidas nesse trabalho demonstram que a utilização da CDRU vem avançando justamente para atingir o gargalo envolvendo a carência de habitação social bem localizada e os imóveis públicos subutilizados. Inclusive, as novas diretrizes da política habitacional do governo federal, publicadas na Medida Provisória do novo Programa Minha Casa Minha Vida, MP 1.162/2023, contemplam melhorias habitacionais, reformas e a utilização de imóveis da União, que devem ser destinados para entidades sem fins lucrativos.

A proposta do governo federal coloca em pauta o patrimônio subutilizado da União como alternativa para a moradia social, o que fortalece a hipótese levantada e indica que a Concessão de Direito Real de Uso tem relevância, uma vez que o instrumento foi reiteradamente utilizado com o mesmo objetivo proposto pelo governo federal por meio da MP supracitada. Além disso, a possibilidade de manejar o instrumento a partir da identificação das condições que influenciam a sua eficácia, a exemplo do que foi realizado nessa pesquisa, permite uma maior previsibilidade nas etapas do processo e a obtenção de melhores resultados. Ou seja, a Concessão de Direito Real de Uso pode contribuir significativamente para a garantia de moradia social, bem localizada, em imóveis públicos subutilizados.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel B.; CHRISTOPHERS, Brett. *Centring housing in political economy*. *Housing, Theory and Society* v. 31, n. 4, 2014.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização Fundiária Plena—Referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. A financeirização da moradia no Brasil: a cidade como direito ou mercadoria? *Le Monde Diplomatique Brasil Online*, 2016. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/>>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim; SORAGGI, Ana Carolina Maria; CORRÊA, Filipe Souza. Ocupações urbanas como repertório confrontacional dos movimentos de luta por moradia. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 52, p. 1165–1192, set. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/RLrt8KmRrVWtgQ5BwjPxqgx/?lang=pt>>. Acesso em: 20 nov. 2022.
- ASSIES, Willem. Reconstructing the meaning of urban land in Brazil: the case of Recife (Pernambuco). In: *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Routledge, 2003. p. 114-125.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, pp. 189-201, 2014.
- BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso das AEIS. *Ambiente Construído*, v. 3, n. 4, p. 49-59, 2003.

BENEDETTO, Cristiane Siggea. Grupos de trabalho de apoio à produção social da moradia - introdução de um novo modelo democrático e participativo na gestão do patrimônio da União. In: SAULE JUNIOR, Nelson; FROTA, Henrique Botelho (Orgs.). Anais do VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social. São Paulo: IBDU, 2016.

BEVILAQUA, Adriana. A situação fundiária da área do Autódromo Internacional Nelson Piquet e da Vila Autódromo – nota técnica. In: TANAKA, Giselle et al. (orgs.). **Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, Maria Albertina; MENCIO, Mariana; POLLINI, Paula; CYMBALISTA, Renato. **Sistematização do Plano Diretor do Município de Diadema, SP, Lei Complementar no161, de 02.08.2002, revisada a partir da Lei Complementar no 25, de 25.01.1994**. PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 2005.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **A plasticidade na teoria contratual**. 1993. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª edição. São Paulo: Editora Alfa-ômega, pp. 37-70, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. *Análise Social*, n. 127, pp. 711-732. 1994.

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Paraná, n. 17, p. 66-72, ano VIII. 2º semestre de 2007.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; DE ALMEIDA CUNHA, Cristiano Castro; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispões sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF, 31 maio 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 10 mai.2023.

_____. **Lei Federal 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. Brasília, 24 dez.2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 10 mai.2023.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 8 julho. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 10 mai.2023.

BRUSCHI, Valeria et al. **Mais Marx: material de apoio à leitura d'O capital**, Livro I. São Paulo: Boitempo, 2016.

CARDOSO, Aduino Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Aduino Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, pp. 15-48, 2016.

CRESWELL, John Ward. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Thousand Oaks: Sage, 2007.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **A lei e a ilegalidade da produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Constructing the 'right to the city' in Brazil**. *Social & Legal Studies*, v.16, n.2, pp.201-19, 2007.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização Fundiária Plena—Referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos, p. 304, 2007.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A Cidade Para poucos: Breve História da Propriedade Urbana no Brasil**. In: Simpósio "Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização, 2005. Bauru. Anais Bauru, 2005. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html. Acesso em: 10 de jan. De 2023.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FRASER, Nancy. **Can society be commodities all the way down? Post-Polanyian reflections on capitalist crisis**. *Economy and Society*, 2014.

FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. **Capitalismo em debate: uma conversa na teoria crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.

FRASER, Nancy. **Nancy Fraser: o que é capitalismo?** Blog da Boitempo, São Paulo, 24 de set. de 2021. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2021/09/24/nancy-fraser-o-que-e-capitalismo/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

FREIRE, Leticia de Luna. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. **O Social em Questão**, n. 29, pp. 101-128, 2013.

FROTA, Henrique Botelho. O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **The Urbanization of Capital**. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Oxford: Blackwell, 1985.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Para entender O Capital – Livro I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Piauí Online**, Edição 82, julho de 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Tradução Rogério Bettoni. Boitempo, 2016.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KRAUSE Cleandro; BALBIM, Renato e LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**,

p. 191–229. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3605/1/Livro_Brasil%20em%20desenvolvimento_2014_Estado%20planejamento%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_v.%202.pdf
Acesso em: 20 jan. 2023.

LABCIDADE. Chaves para pensar a moradia como um direito e não uma mercadoria na era da “financeirização”. *LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade*, 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/chaves-para-pensar-a-moradia-como-um-direito-e-nao-uma-mercadoria-na-era-da-financeirizacao/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

LAPAVITSAS, Costas. *Financialised capitalism: crisis and financial expropriation*. *Historical Materialism*, n. 17, pp. 114–148. Londres, Department of Economics, School of Oriental and African Studies.

LIRA, Ricardo. A concessão do direito real de uso. *Revista de direito administrativo*, v. 163. Rio de Janeiro, jan. 2015, pp. 16-57. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44806>. Acesso em:

LUFT, Rosângela. Concessão de direito real de uso. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/16/edicao-2/concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em: 12 março 2021.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. *In defense of housing*. New York: Verso. 2016.

MARICATO, Ermínia. A cidade é um grande negócio. *Teoria e Debate*, 1988. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/1988/06/15/a-cidade-e-um-grande-negocio/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Ermínia Maricato e a reforma fundiária**. Entrevista, 2012. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/04/nassif-ermc3adnia-maricato-parte1.pdf>>.

Acesso em: 12 fev. 2021.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão e POCHMANN, Márcio. (Org.). **Brasil, estado social contra a barbárie**. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 277-300. Disponível em: <https://www.academia.edu/44456883/As_cidades_são_centrais_para_o_bem_estar_social_especificidades_da_produção_do_espaço_urbano_no_Brasil>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MARTÍN, Maria. Os últimos sobreviventes do Parque Olímpico: cerca de 50 famílias resistem à pressão de abandonar suas casas na Vila Autódromo. **EL PAÍS Brasil**, 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/20/politica/1455977496_662416.html>. Acesso em: 23 fev. 2021.

MARTINS, Flávia Elaine da Silva. Níveis e dimensões da alienação da habitação: endividamento imobiliário e contextos de expulsão. In: **Financeirização e estudos urbanos na América Latina**. Orgs.: SHIMBO, Luciana; RUFINO, Beatriz. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2019, p. 260-288. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3091602>>. Acesso:

MEDEIROS, Mariana; MONTEIRO, Poliana. A dimensão judicial da luta da Vila Autódromo. In: TANAKA, Giselle et al. (orgs.). **Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. 2000. Dissertação de mestrado. PUC-Campinas.

MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coords.). **A lei e a ilegalidade da produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no**

Recife–PE. 2019. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal da Paraíba.

MOREIRA, Fernanda Accioly. Como garantir que os imóveis vazios da União sirvam ao interesse público?. **LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade**, 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-garantir-que-os-imoveis-vazios-da-uniao-sirvam-ao-interesse-publico-2/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MPOG/SPU. **Balço de Gestão 2003-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia: um recorte a partir dos processos de reassentamento em Porto Alegre**. 2007. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; TANAKA; Giselle; BIENENSTEIN, Regina. A Batalha da Vila Autódromo: o plano popular contra a remoção. In: TANAKA, Giselle et al. (orgs.). **Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, 255p, 2018.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: As origens políticas e económicas do nosso tempo**. Lisboa: Edições 70, 2021.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-377, maio/ago. 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Questões, desafios e caminhos**. (Org.) RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

RIBEIRO, Carolyne. Apontamentos sobre a Concessão do Direito Real de Uso. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Editora Lumes, 2018.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 149, 2014.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. Em plena crise, governo impulsiona financeirização da moradia. **LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade**, 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/em-plena-crise-governo-impulsiona-financeirizacao-da-moradia/>>. Acesso em: 1 mai. 2021.

ROSA, Waleska Marcy. A concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia. **Lex Humana**, v. 2, n. 1, p. 167-181, 2010.

ROSSETTO NETTO, Adelcke. **Habitação Central: Produção Habitacional no Centro de São Paulo, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1**. Dissertação de Mestrado – FAUUSP. São Paulo, 2017.

ROSSETTO NETTO, Adelcke; MASSIMETTI, Flávia Tadim; FIUZA, Cecília Andrade; LIMA, Juliana do Amaral Costa. Dandara e Maria Domitila: conquistas e desafios na produção de habitação na área central de São Paulo Via Minha Casa Minha Vida Entidades. In: Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos. **Anais Congresso Observatório das Metrópoles 20 Anos**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2018, pp. 2782-2795.

ROSSETTO NETTO, Adelcke; D'OTTAVIANO, Camila. Habitação em área central via programa minha casa minha vida entidades: alternativas possíveis. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XVIII ENANPUR, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: ANPUR, 2019, pp. 1-24.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. et al. **Manual de regularização fundiária de terras da União**. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: MPOG, 2006.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Parcerias público-privadas e habitação social – vínculos perversos. In: **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em**

Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. ROLNIK, Raquel et al. (orgs.). São Paulo: FAUUSP, pp. 116-163, 2018.

SANTOS, Bruna de Vita Silva et al. **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas unidades de conservação federais**. Brasília: ICMBio, 2019.

SANTOS, Joana Darc Virgínia dos. **Lutas por moradia na cidade de Diadema (1983-1996): cooptação política e acomodação de conflitos do capital**. 2009. Dissertação. Mestrado em História Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP.

SILVA, Tiago Gonçalves da. **A mediação de direitos na utilização do contrato de concessão de direito real de uso: a regularização fundiária das ZEIS do Recife**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SOUZA, Flávio. Um estudo sobre Concessão de Direito Real de Uso em Recife e Porto Alegre: seguridade da posse da terra revisitada. In: **3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade**. Recife, 2004.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, Balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade**. Recife, 2005.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, p. 102-106, 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias de. **Direito à Moradia e de Habitação**. São Paulo: RT, 2004.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silenciosa: Investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.255p.

SMOLKA, Martim Oscar; OSTOS; Luciana Moreira Barbosa. Mercado de terras urbanas e déficit habitacional: procedência e providências. In: **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Org: SANTOS, Eleonora Cruz. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022, pp 237-249.

TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIENENSTEIN, Regina; SÁNCHEZ, Fernanda; VAINER, Carlos; LOBINO, Camilla; BIENENSTEIN, Glauco. Uma história de luta e resistência. In:

TANAKA, Giselle et al. (orgs.). **Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião pública**, v. 18, p. 399-426, 2012.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 93-109, 2016.

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-165, 2012.

VAINER, Carlos; BIENENSTEIN, Regina; TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; LOBINO, Camilla; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco. A Permanência é Possível: a elaboração do plano popular. In: TANAKA, Giselle et al. (orgs.). **Viva a Vila Autódromo: o plano popular e a luta contra a remoção**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Vol. 16. São Paulo: Global Editora, 1986.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Fapesp, 2017.

WEIGAND, Vera. A concessão de direito real de uso no direito brasileiro. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA A PUBLICAÇÃO DAS ENTREVISTAS NA DISSERTAÇÃO

Eu, Maria Fernanda Paim Vieira, discente a nível de mestrado do curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina, PósARQ, ingressante da turma de 2019, sob orientação da Professora Dra. Maria Inês Sugai, venho por meio deste solicitar a autorização para inclusão, e posterior publicação no formato final de dissertação de mestrado, dos trechos da entrevista realizada com _____, no dia _____.

Beneficiários da CDRU:

Marli Baffini – Autorizado no dia 27/10/2022

Maria de Fátima dos Santos – Autorizado no dia 24/09/2022

Tereza Lara – Autorizado no dia 22/09/2022

Maria da Penha Macena – Autorizado no dia 27/10/2022

Advogados e acadêmicos:

Benedito Roberto Barbosa – Autorizado no dia 09/05/2023

Tarcyla Fidalgo Ribeiro – Autorizado no dia 20/09/2022

José Geraldo de Souza Júnior – Autorizado no dia 22/09/2022

Rosane de Almeida Tierno – Autorizado no dia 15/07/2022

Betânia de Moraes Alfonsin – Autorizado no dia 27/10/2022

Arquitetos:

Adelcke Rossetto Netto – Autorizado no dia 19/09/2022

Ulisses Demarchi Silva Terra – Autorizado no dia 21/10/2022