



Universidade Federal de Juiz de Fora  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

**Lívia de Faria e Souza**

**SEGREGAÇÃO ESPACIAL E OS VAZIOS URBANOS EM ÁREAS  
CENTRAIS:**

estratégias para a promoção da função social da propriedade

Monografia apresentada ao curso de Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para conclusão da disciplina Trabalho Final de Graduação I.

Orientador: Prof. Douglas Montes Barbosa

Juiz de Fora  
JAN/ 2017

Dedico esse trabalho a minha família em especial a minha mãe, Regina Márcia, que me apoiou e incentivou a todo momento. Aos meus amigos que me ajudaram a crescer no decorrer do curso e contribuíram para o amadurecimento das ideias para esse trabalho.

## **Agradecimentos**

A minha família por todo apoio e encorajamento.

Aos amigos que fiz durante a faculdade: Daniele Ferreira, Francisco Herculano, Gabriela Moreira, Larissa Paiva, Paula Botelho e Taís Borges, que contribuíram muito para meu amadurecimento e aprendizado. Os muitos momentos de trocas e discussões que tivemos fez de mim uma pessoa muito diferente de quando entrei na faculdade e com certeza uma pessoa melhor (sempre em construção).

Ao meu professor e orientador Douglas Montes Barbosa, pela paciência, pelas contribuições que só enriqueceram esse trabalho e me motivaram cada vez mais a refletir sobre o tema.

"O vazio ocupa um espaço imenso."

ANÔNIMO.

## **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo apontar os principais problemas sociais gerados pelos vazios urbanos, principal produto da especulação imobiliária, tais como o déficit habitacional e a segregação da população de baixa renda para fora da malha urbana consolidada. Visto que é um problema generalizado nas cidades brasileiras serão abordados os principais instrumentos urbanísticos previstos na legislação que possibilitam impedir a manutenção dos vazios urbanos nas cidades. Além disso, este trabalho abordará as principais políticas habitacionais criadas pelo Estado, desde o Regime Militar (1964) até a atualidade, visando amenizar o déficit habitacional no país. Por fim, com base nos estudos de casos citados e tudo que foi estudado e abordado neste trabalho serão feitos apontamentos para o TCC II com foco na cidade de Juiz de Fora - MG.

## **Palavras-chave**

Vazio Urbano. Especulação imobiliária. Função social da propriedade. Instrumentos Urbanísticos.

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>01</b>
<b>1. Capítulo 1 – SOLO URBANO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA ....</b>	<b>03</b>
1.1. O solo urbano, a urbanização e segregação .....	03
1.2. Especulação imobiliária .....	07
<b>2. Capítulo 2 – POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
2.1. Banco Nacional de Habitação .....	14
2.2. Minha Casa Minha Vida .....	20
<b>3. Capítulo 3 – VAZIOS URBANOS .....</b>	<b>32</b>
3.1. Definindo o Vazio .....	32
3.2. Vazios Urbanos na área central do município de Juiz de Fora .....	33
<b>4. Capítulo 4 – ESTUDO DE CASO: A PRÁTICA DA OCUPAÇÃO ...</b>	<b>41</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>49</b>

## Introdução

As cidades brasileiras se desenvolveram seguindo a lógica capitalista e segundo o mercado imobiliário. Esse processo resultou em um problema que se tornou comum a todas: a desigualdade socioespacial.

Este trabalho visa abordar e discutir um dos principais geradores de segregação socioespacial nas cidades brasileiras, os vazios urbanos. Resultado, inicialmente, da rápida urbanização das principais cidades do país, acarretada pela industrialização e pela explosão demográfica que ocorreu na virada do século XIX para o XX. Atualmente, é sustentado pela especulação imobiliária o principal motivo de sua insistente permanência na malha urbana consolidada dos centros urbanos.

A especulação imobiliária é um problema social, sua existência contribui para a segregação da população de baixa renda, que sem escolha, são expulsas para as periferias com pouca infraestrutura e serviços. Além disso, os vazios urbanos são um problema para a cidade, eles acarretam perdas para o município já que é um espaço subutilizado dotado de infraestrutura e geralmente próximos a vias de acesso, serviços e equipamentos públicos.

Quanto maior a cidade mais evidentes são os problemas sociais. O déficit habitacional, que também pode ser atribuído aos vazios urbanos e a especulação imobiliária, é um exemplo disso. Desde a Era Vargas (1930-1945), o Estado vem tentando amenizar o déficit habitacional do país através de políticas públicas. Porém, os números de pessoas que configuram o déficit habitacional, morando em residências precárias, alugadas ou mesmo sem moradia já eram muito alto para que fosse possível resolver rapidamente e sem um plano bem estruturado.

A primeira política realmente voltada para a habitação popular surgiu durante o Regime Militar (1964) com o Banco Nacional de Habitação (BNH)/Sistema Financeiro de Habitação(SFH). O programa tinha o interesse de atender principalmente as camadas de baixa renda, que era a mais afetada pelo déficit habitacional, mas também visavam uma política que fizesse com que o Regime Militar fosse “visto com bons olhos” pela população. Nos 22 anos de existência do BNH (1964-1986) a produção de moradias para a população de baixa renda foi um fracasso, além do

número de moradias produzidas para essa população ter sido muito inferior ao número representado pelo déficit a maior parte dos recursos do BNH foi destinado a produção de moradias para classe média/ média alta.

Em 2009, durante o governo Lula, foi criado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Atualmente o programa se encontra em sua terceira fase e já produziu milhões de moradias. Apesar de atender uma ampla faixa de renda, o MCMV voltado para a população de baixa renda (0 a 3 salários) sofreu e sofre muitas críticas referente ao modo de produção e da localização dos conjuntos habitacionais. Apesar do Programa ainda ter muitos problemas que podem ser melhorados algumas mudanças ocorreram durante as suas fases, graças às duras críticas que sofreu nesse processo.

Visando amenizar o déficit habitacional e ao mesmo tempo abordar soluções para o problema que são os vazios urbanos, esse trabalho pretende abordar instrumentos urbanísticos que possibilitem que a população de baixa renda, jogadas nas periferias tanto pela falta de opção quanto pelos Programas Habitacionais do governo, possam habitar os vazios urbanos presentes na malha urbana consolidada. Desse modo resolveria o problema dos vazios subutilizados dando uso para eles e ao mesmo tempo traria a população de baixa renda para as áreas centrais consolidadas.

## Capítulo 1. SOLO URBANO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

Neste capítulo serão abordados dados referentes aos primeiros passos da urbanização no Brasil, início do século XX, bem como a explosão demográfica desencadeada pela industrialização e a rápida urbanização das cidades brasileiras. Esse processo gerou graves problemas sociais como a segregação social, a ocupação ilegal das periferias, habitações precárias e o déficit habitacional, este último agravado pela especulação imobiliária.

Sobre a especulação imobiliária serão tratadas suas motivações, consequências e ferramentas urbanísticas para refreá-la e garantir a “função social” da propriedade.

### 1.1 O solo urbano, a urbanização e segregação social

O solo, sobretudo o urbano, é fundamental para o desenvolvimento das atividades humanas. Neste espaço, se desencadeiam relação de comércio, de produção, de trocas e deslocamentos de pessoas e mercadorias.

Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual - por isso e só por isso - proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital. (SINGER, 1978, p.21)

Em um país como o Brasil o processo de valorização do solo nas cidades não foi diferente. A partir da virada do século XX o crescimento da industrialização e a urbanização acelerada causou grandes problemas sociais que serão abordados na sequência.

No Brasil do século XIX, a Lei Nº 601, de 18 de Setembro de 1850, mais conhecida como Lei de Terras, foi sancionada por D. Pedro II para restringir o acesso às terras por populares. A lei em seu Art. 1º que diz “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.” Essa lei é entendida como mais um mecanismo de arrecadação por parte da monarquia vigente. Este claramente beneficia os latifundiários, com maiores condições de adquirir essa “mercadoria”, reforçando a concentração fundiária e regulamentando a propriedade privada<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pesquisado em <[http://www.historiadobrasil.net/resumos/lei\\_terras.htm](http://www.historiadobrasil.net/resumos/lei_terras.htm)>.

O direito à propriedade, segundo CARLOS (2013), vem desde as constituições burguesas do século XVIII, e prevalece até hoje, “orientando e determinando as relações sociais de produção e o lugar de cada um na cidade” (p.97). As consequências desse “direito” se refletiu, e ainda reflete, no processo de urbanização e distribuição da população nas cidades brasileiras, como será estudado a seguir.

A urbanização brasileira ocorreu juntamente com a explosão demográfica nas cidades entre 1890 e 1940 que, principalmente na região Sudeste, teve um salto populacional significativo, conforme estudado em SANTOS (1996).

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940 para que essa taxa triplicasse passando a 31,24%. A população concentrada em cidades passa de 4.552.000 pessoas em 1920 para 6.208.699 em 1940 (Villela e Suzigan, 1973, p.199 apud SANTOS, 1996, p. 22).

As cidades que até 1920 concentravam um índice de urbanização de 10,7% e 4.552.000 habitantes, num intervalo de 20 anos, registram um aumento considerável dessa população urbana que, de uma forma ou de outra, teve que comportar esse excedente populacional. Segundo Maricato (2011, p.17) é a partir da virada do século XIX e primeiras décadas do século XX que a urbanização brasileira começa a se consolidar e deve-se, principalmente, à burguesia industrial que com a ajuda do Estado que passa a “investir em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importação”. Ainda segundo a autora (2011) a questão da generalização da propriedade privada da terra se deu antes da urbanização da sociedade, a partir de 1850, no entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por este fato, que reforçam o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

Nesse período a cidade de São Paulo foi a que recebeu o maior fluxo migratório do país, como estudado em Santos (1996) e já citado em Blay (1985, p.10) . A Capital paulista “cresceu 168% entre 1890 e 1900 e 141% entre 1900 e 1920 o que, no mínimo, gerou uma demanda avultada por habitações.”. Essa procura fez surgir um novo mercado de trabalho focado na produção de moradias para aluguel, que consequentemente gerou altas taxas de lucro para seus investidores.

Para Nabil Bonduki (2011), a rentabilidade na construção de moradia para aluguel era enorme e até 1930 grande parte da população de São Paulo morava de aluguel, “em 1920, apenas 19,1%, e em 1925 23,8% dos prédios da cidade eram

ocupados por proprietários<sup>2</sup>.” (p.43), e até 1940 essa situação não mudou muito já que “apenas 25% dos domicílios eram próprios (IBGE *apud* BONDUKI, 2011)” (p.44).

Esse quadro só veio a mudar, como aponta o autor, nas transformações que ocorreram durante a era Vargas (1930-1945), principalmente com a Lei do Inquilinato que consistia no “congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 (...) *que* teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado (...)” (p.12).

Com o congelamento dos aluguéis passa a ser responsabilidade do Estado, com os escassos recursos públicos, e do trabalhador produzir sua moradia (Bonduki, 2011). As medidas relacionadas à habitação social, que visavam qualificar a moradia da mão de obra proletária, foram marcantes durante a administração de Getúlio Vargas. O autor relata ainda, que para (que) os trabalhadores tivessem acesso à moradia própria era necessário baratear os custos da produção ou o preço do lote, já que não era interessante aumentar os salários. Desse modo a alternativa foi incentivar a compra e a construção de casas na zona rural ou periférica da cidade onde os preços saíam mais baratos. Essas áreas não tinham infraestrutura, água encanada, esgoto, luz, nem planejamento ou projeto urbanístico, o que também explica o seu baixo custo.

A periferia era o destino de famílias e trabalhadores despejados por falta de pagamento do aluguel, fato agravado pela implementação da Lei do Inquilinato. Assim os indivíduos pobres sem outras alternativas de moradia acessível, tiveram que se mudar para a periferia. Alguns habitantes mesmo sabendo da total falta de infraestrutura desses loteamentos optaram por se tornar proprietários, na verdade POSSEIROS - considerando que em muitos casos inexistia titulação da terra, no intuito de sair do aluguel construindo sua própria casa. O processo de valorização da moradia própria como forma de libertação do trabalhador do peso do aluguel, fez parte do plano do Estado de incentivar a ocupação dos lotes nas periferias, o que contribuiu muito para a segregação da população pobre da cidade “oficial”.

Conforme Maricato (2011), o país passa por um desenvolvimento econômico acelerado no período de 1940 a 1980, porém, a desigualdade social continuou presente e marcante na sociedade brasileira, sendo agudizada nas grandes cidades. Uma das consequências dessa desigualdade se materializou na evolução do déficit habitacional com a ocorrência de domicílios improvisados, coabitação, cômodo

---

<sup>2</sup> Fonte: Boletim do Departamento de Indústria e Comércio. Nota do Autor

cedido ou alugado com mais de três pessoas ocupando o mesmo cômodo, domicílio com aluguel 30% superior a renda total domiciliar<sup>3</sup>.

Durante o período da década de 1940, ainda na era Vargas (1930-1945), até o início do Regime Militar (1964), o Estado juntamente com os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP) iniciou a produção direta de conjuntos habitacionais” (BONDUKI, 2011, p.99). Porém, a produção de moradias nesse período não foi tão significativa<sup>4</sup> dado o grande contingente populacional que já habitava moradias precárias.

A primeira política realmente voltada para a questão habitacional foi o “Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criados pelo regime militar a partir de 1964, (...)” (MARICATO, 2011). O BNH teve um papel muito importante ao produzir milhões de moradias durante sua existência (1964/1986), mas não democratizou o acesso à população de baixa renda, apesar de tal intenção constar no discurso inicial. Além disso, tal política “contribuiu para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária.” (SANTOS, 1996, p.112). As políticas de Habitação, como o BNH, serão melhor apreciadas no Capítulo 2.

Conforme BONDUKI (2008) as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma grave recessão econômica no país que contribuiu para aumentar o empobrecimento da população e agravar os problemas habitacionais. Com o fim do BNH (1986) e a criação da Constituição de 1988 a criação de moradias para atender à demanda por habitação ficou a cargo da União, do Estado e dos municípios. Algumas medidas foram tomadas para suprir o fim do BNH, como a Carta de Crédito, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), estes criados durante a década 1990. Nos anos 2000 com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) foram criadas outras estratégias para enfrentar o déficit habitacional que levaram até a criação do Minha Casa Minha Vida (2009) que ainda é o atual programa habitacional do governo.

Para SANTOS (1996) as cidades brasileiras apresentam os mesmos problemas, em graus diferentes de acordo com seu tamanho, quando se trata de desigualdade social. Quanto maior a cidade mais evidenciados ficam os problemas sociais relacionados à habitação, infraestrutura, emprego, transporte, serviços sociais, educação, entre outros.

---

<sup>3</sup> ipea, 2013. <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18179](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179)>

<sup>4</sup> A FCP produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais; Os IAPs viabilizaram a construção de 123.995 unidades habitacionais. *In* Bonduki,2011, p.115.

Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (SANTOS, Milton. 1996. p.95)

Ainda em SANTOS (1996), as cidades em que vivemos guiam sua urbanização de acordo com os interesses privados, corporativos, e excluem quem não pode “pagar” para fazer parte do seu meio. O Estado tem um papel decisivo nessa produção desigual, é conivente e endossa a “*urbanização corporativa*” passando, em muitos casos, a responsabilidade de criar melhorias urbanas para iniciativa privada.

Ao fazer isso, as melhorias que deveriam beneficiar a sociedade como um todo, resultam em benefícios apenas para as camadas mais ricas da população propiciando outro interesse corporativo: a especulação imobiliária.

## 1.2. Especulação imobiliária

As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; (...) havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre (...). (SANTOS, 1996, p.96)

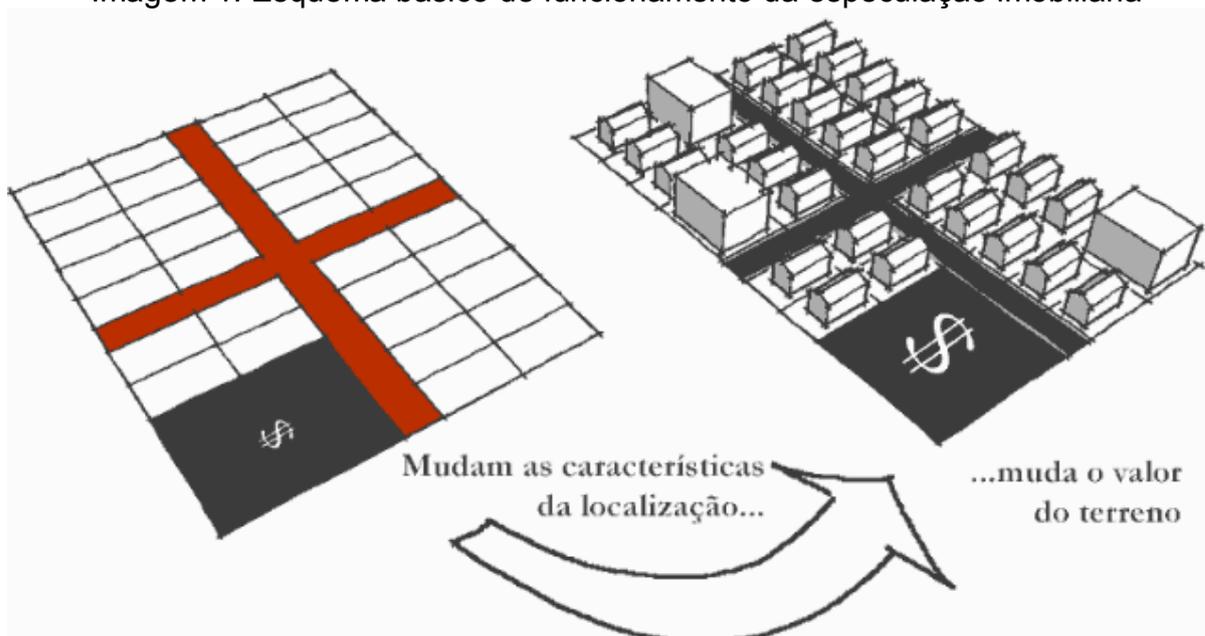
A especulação imobiliária “[...] caracteriza-se pela distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações, ao mesmo tempo em que há uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias (p.1/24)<sup>5</sup>.” As melhorias podem acontecer de várias formas, sendo as mais usuais a “provisão de infraestrutura (água, esgoto, energia), serviços urbanos (creches, escolas, grandes equipamentos urbanos) e às melhorias realizadas nas condições de acessibilidade (abertura de vias, pavimentação, sistema de transporte, etc.) (p.1/24)<sup>6</sup>.”, provenientes, na maioria dos casos, do poder público. Quando essas provisões de infraestrutura, serviços e acessibilidade são levados para áreas onde inicialmente eles não existiam ou eram escassos, automaticamente os lotes existentes nessa região serão valorizados. Isso ocorre, porque aumentam-se as chances de atração de comércios, novas residências e novos serviços no seu entorno o que alimenta o ciclo de reprodução de capital, agregando valor à terra urbanizada.

---

<sup>5</sup> SABOYA, Renato, 2008. Disponível em <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>.

<sup>6</sup> Id. (p.1/24)

Imagem 1: Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária



Fonte: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>> Elaboração: Renato Saboy

O proprietário do lote é o único beneficiado com a especulação imobiliária. Muitas vezes isso é feito de forma intencional com o intuito de garantir ganhos futuros com a valorização da terra. O proprietário-especulador compra um terreno barato por estar, inicialmente, em uma localidade com poucos serviços públicos, distante das áreas urbanas consolidadas<sup>7</sup> da cidade, mas prevendo que em algum momento a região onde se encontra vai receber novos investimentos e terá seu valor de venda multiplicado, trazendo lucros para o proprietário-especulador.

Outro meio de especulação é a informação privilegiada, que consiste em comprar terrenos próximos de onde serão construídos grandes empreendimentos (como Shoppings, por exemplo) que valorizarão a região do seu entorno. É chamada de informação privilegiada pois o empreendedor recebe a informação da construção antes dela ser anunciada ao público em geral e por tanto a compra do terreno que será especulado sairá muito mais em conta para ele. A diferença do exemplo anterior, em que o terreno fica em áreas não consolidadas, é que nesse caso o terreno está inserido em região bem servida de infraestrutura, porém, a valorização após a construção do empreendimento compensa o gasto inicial.

<sup>7</sup> V - Área Urbana Consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; Áreas protegidas – Áreas de Preservação Permanente RESOLUÇÃO CONAMA nº 302 de 2002 RESOLUÇÕES DO CONAMA 87 Áreas Protegidas 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>. p.86

Como o solo urbano é essencial para o desenvolvimento das atividades urbanas existe uma grande demanda por áreas livres, bem equipadas, para que seja possível atendê-las. Seja para criação de habitações, comércios, indústrias, escolas, shoppings, a cidade precisa se expandir e para isso precisa de áreas desocupadas dotadas de infraestrutura. É essa demanda que faz surgir o especulador imobiliário: este se oportuniza de um ambiente em que a escassez de lotes vagos nas áreas urbanas consolidadas, acarrete o aumento do preço de sua propriedade, em função da intensa procura por áreas livres e bem equipadas.

Nestes termos, uma condição importante para a reprodução do modelo especulativo de cidade e terra urbana é a garantia legal da propriedade privada, um mecanismo que auxilia o proprietário-especulador a conseguir manter, durante anos o seu lote, especulando e colocando o interesse particular sobre o coletivo.

A segregação espacial urbana, o acesso diferenciado a equipamentos e serviços urbanos, o aumento do perímetro urbano, os problemas de mobilidade e os vazios urbanos surgem como consequências de ações especulativas [...]. (CAMINHA, 2015, p.31)

A criação e manutenção de terrenos ociosos nas áreas urbanizadas das cidades gera um grande prejuízo para a população, principalmente a de baixa renda. Isso porque o aumento do valor da terra impede que a população, com menor poder aquisitivo, tenha acesso a moradias nas áreas com melhor disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana. Consequentemente a população pobre é segregada para as áreas mais distantes dos centros consolidados, e onde, normalmente, os serviços públicos são escassos.

A produção de espaços vazios na malha urbana, para SANTOS (1996), contribui para o espraiamento<sup>8</sup> da cidade e “empurra” a população para as periferias. O espraiamento aumenta as “distâncias” e torna necessário a utilização e a dependência de transporte, para que a população que ficou distante dos serviços públicos, do emprego, das atividades sociais tenham acesso à elas. Os mais pobres são “forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos [...]” (SANTOS, 1990 *apud* SANTOS, 1996, p.110) para ter acesso aos serviços públicos e essenciais, onerando e empobrecendo ainda mais essa população.

A desconcentração do crescimento urbano (espraiamento) também gera um custo para o poder público. Através das demandas da população, em algum momento,

---

<sup>8</sup> “[...], definimos como espraiamento urbano o crescimento urbano que é desconcentrado, não denso e que deixa vazios urbanos dentro da mancha urbana.” (NADALIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo, 2010, p.13.)

terá que levar infraestrutura para as áreas periféricas. Os serviços levados para esses locais promovem a valorização dessas terras e dos imóveis que já existem, como exemplificado pelo autor (1996): “Melhorar uma via pública significa aumentar também a possibilidade de implantação ou melhoria do transporte público e criar uma valorização que acabará por expulsar daquela vizinhança os mais pobres”, além de favorecer o processo de especulação imobiliária.

Outro problema gerado pelo espraiamento das cidades é que algumas áreas ficam mais adensadas que outras e o gasto com a infraestrutura, independentemente se a área for muito ou pouco adensada, serão os mesmos. Isso acarreta gastos públicos pois em áreas com menor concentração de pessoas os serviços ficam subutilizados fazendo com que a administração pública tenha que cobri-los. Já no caso das áreas muito adensadas a infraestrutura fica sobrecarregada o que futuramente terá que ser compensado com obras de melhorias, conforme SABOYA (2008).<sup>9</sup>

A especulação imobiliária, como pode ser observado, é um agente segregador do espaço urbano e da sociedade. Sua ocorrência causa prejuízos para o poder público, mas principalmente para a população, em especial a de baixa renda. Porém, existem instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001) que em conjunto com o plano diretor podem ser usados para refrear a ação da especulação imobiliária. Para SOUZA (2011) as principais ferramentas existentes na legislação para conter a especulação imobiliária e diminuir as distribuições desiguais de infraestrutura são o IPTU progressivo no tempo, solo criado, contribuição de melhorias e o usucapião.

SOUZA (2011) defende que o IPTU progressivo no tempo “[...] é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada” (p.226), além de contribuir para “[...] evitar a formação de vazios urbanos” (p.227). Conforme o autor, sua aplicação ocorre da seguinte forma: o proprietário de um terreno ocioso ou subutilizado é notificado pelo Estado e, no decorrer de um período de tempo (um ano, por exemplo) se o proprietário não tomar providências para fazer cumprir o “papel social” de sua propriedade, então o IPTU sofrerá aumentos anuais (ou de acordo com o período estipulado pelo plano diretor do município).

---

<sup>9</sup>Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>>.

O desdobramento do IPTU progressivo, após sua notificação, segue o que está disposto no Art.7º, § 1º do Estatuto da Cidade que diz “O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art.5º. desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento” (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, Art. 7º., § 1º.), isto pensado “a fim de não caracterizar uma situação de confisco de propriedade.”(SOUZA ,2011, p.229). Se decorrido o prazo estipulado nada for feito por parte do proprietário o poder público pode desapropriá-lo, como disposto no Artigo 8º:

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, Art. 8º.).

Fica claro que o IPTU progressivo no tempo é uma ferramenta que pode contribuir muito para combater a especulação imobiliária e a criação de vazios urbanos nas áreas onde houve um investimento público de infraestrutura. É uma forma de pressionar os especuladores a dar uso a terra ociosa e, de algum modo, retornar os benefícios dos serviços públicos, não apenas ao proprietário, mas também para a sociedade, principalmente considerando o grande déficit habitacional presente nas cidades.

O solo criado (também conhecido como outorga onerosa do direito de construir) conforme SOUZA (2011) é outro método que pode ser usado como forma de retornar os investimentos públicos que beneficiam empreendimentos particulares, comerciais ou residenciais de médio a alto poder aquisitivo, valorizados pela verticalização. A verticalização (criação de solo) gera uma sobrecarga na infraestrutura existente e, além disso, em alguns casos a construção não respeita o limite do coeficiente de aproveitamento<sup>10</sup> estabelecido, excedendo-o e comprometendo ainda mais os serviços disponíveis que futuramente podem necessitar de mais recursos.

Desse modo, ainda conforme o mesmo autor (2011), a outorga onerosa seria um meio de compensar os benefícios que um particular consegue graças aos investimentos públicos, pagos pela coletividade. O cálculo para a cobrança, os casos

---

<sup>10</sup> O Coeficiente de Aproveitamento é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos. Disponível em <<http://urbanidades.arq.br/2007/12/taxa-de-ocupacao-e-coeficiente-de-aproveitamento/>>

passíveis de isenção e a contrapartida do beneficiário, segundo a LEI Nº 10.257 serão estabelecidos pelo plano diretor de cada município.

A contribuição de melhorias, disposta no Decreto-Lei Nº 195, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967, tem o mesmo intuito da outorga onerosa, através da “*valorização imobiliária decorrente de obras públicas*” (SOUZA, 2011, p.241); ainda de acordo com o autor, o tributo tem como objetivo retornar os investimentos, mesmo que de forma indireta para a sociedade, como promoção de justiça social. A diferença entre os dois tributos é que as obras a que se refere a **contribuição de melhorias** são as que não tem função de atender as necessidades básicas e possivelmente vão beneficiar e valorizar, direta ou indiretamente, imóveis particulares<sup>11</sup> da camada mais ricas da população. O objetivo é captar os benefícios gerados através dos recursos públicos investidos nessas melhorias e distribuí-lo para a sociedade, já que inicialmente deveriam priorizar o benefício de áreas carentes.

A usucapião, prevista no Art.183 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257) na sua Seção V, segundo SOUZA (2011):

[...] é um instrumento importantíssimo de regularização fundiária. Também a usucapião, a exemplo do "solo criado", (...) à semelhança do IPTU progressivo, o que está em jogo é limitar o direito de não construir, ou, mais amplamente, de deixar ociosa a terra. Entende-se que, diante da carência de moradias, típicas de cidades de países periféricos e semi-periféricos, a manutenção de grande quantidade de terra urbanizada ou urbanizável em “pousio social”, ou seja, em ociosidade, valorizando-se artificialmente na esteira da especulação imobiliária, é um atentado ao direito coletivo, expresso na exigência constitucional de que a propriedade cumpra uma “função social”. (p.294)

---

<sup>11</sup> Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra sêcas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;

VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico. (Decreto-Lei Nº 195, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967). Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0195.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm)>

Esta lei é uma das mais importantes formas de garantir que a população tenha a oportunidade de fazer valer a “função social” da propriedade. Ela permite que pessoas que deram um propósito de moradia à um lote vazio ou à um edifício abandonado por muitos anos possa, na forma da lei<sup>12</sup>, garantir como seu domínio o que antes não tinha uma função. Normalmente esses vazios urbanos que são ocupados estão em meio aos locais mais bem-dotados de serviços e infraestrutura das cidades, próximos aos empregos, escolas, áreas de lazer, hospitais, o que garante a essas pessoas maiores condições de acesso à eles.

Essas ferramentas urbanísticas apresentadas são passíveis de serem aplicadas para garantir a “função social” da propriedade. Porém, enquanto o poder financeiro e o direito à propriedade forem maiores que a garantia de um direito social fundamental, o de moradia digna, não basta ter as ferramentas sem aplicabilidade garantido sua finalidade. Como afirma MARICATO (2011) “Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade”.

Diante desse empecilho, o poder público vem desde 1964, através dos programas sociais de habitação, atuando em questões relacionadas ao déficit habitacional no país. Da tímida produção de moradias do BNH/ SFH da Ditadura Militar até a produção em massa de casas e apartamentos do Minha Casa Minha Vida (MCMV) do governo do Partido dos Trabalhadores, ainda existe muito a ser feito para conseguir solucionar o problema da habitação no Brasil.

---

<sup>12</sup> Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, Art. 9º.)

## Capítulo 2 - POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Neste capítulo serão discutidos os programas criados como políticas habitacionais no Brasil como o BNH (1964) durante o Regime Militar e o Minha Casa Minha Vida (2009), durante o governo Lula e Dilma, que vigora até o presente momento. Serão abordados seus objetivos e propostas, principais características, bem como suas falhas e efetividades.

### 2.1. Banco Nacional de Habitação (BNH)

O BNH criado em conjunto com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi o primeiro programa social especificamente voltado para o problema habitacional que vinha se agravando desde a era Vargas. Dada a magnitude do problema da falta de moradia em âmbito nacional, o BNH e o SFH foram instituídos pela lei Federal Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 pelo Regime Militar para tentar acabar com o déficit habitacional no país. Além desse objetivo, a criação do BNH tinha também como propósito, através da criação de moradia popular, atrair a simpatia e o apoio das massas dando continuidade às ideias do populismo como constata BRITO DOERR (2015).

A base econômica do programa foi o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>13</sup> somado aos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apesar de ser uma fonte segura de renda para os objetivos do programa sua criação ocorreu em um período de crise do setor imobiliário:

[...] que se traduzia numa crescente baixa de investimentos do setor, resultando no aumento do déficit habitacional. No centro desta crise estava a inflação, que desestimulava os investimentos e provocava um surto especulativo nos grandes centros, bem como a desarticulação do setor imobiliário. A essa época a indústria de material de construção reduziu as suas atividades a um mínimo indispensável e a construção de novas unidades habitacionais viu-se também reduzida. (VALLADARES, 1982, p.38 *apud* OLIVEIRA, 2014, p. 37)

---

<sup>13</sup> O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi idealizado como regime alternativo à estabilidade no emprego, assegurada pelo art. 157, XII, da Constituição de 1946 e regulada pelos artigos 492 a 500 da CLT. O regime de estabilidade era muito criticado, pois vários empregadores procuravam sabotá-lo, dispensando o empregado em vias de completar 10 anos de serviço na mesma empresa para, logo após, readmiti-lo. Disponível em <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/fgts/breve-historico-do-fgts>>

Por isso, a implementação do BNH foi importante para estimular os investimentos na construção civil e “também para absorver grande parte dos trabalhadores como alternativa de superação da crise econômica”. (OLIVEIRA, 2014). Com investimentos públicos e privados a intenção era construir moradias para a camada de baixa renda da população, inicialmente famílias com renda até três salários mínimos, depois passou para até cinco salários mínimos. Esse segmento popular, conforme OLIVEIRA (2014) eram atendidos pelas Companhias de Habitação ou COHABs. Ainda conforme a autora, existia o segmento econômico (faixa de renda de três a seis salários mínimos), que era atendido por associações sem fins lucrativos sendo intermediários entre os mutuários e o BNH, e o segmento médio que atendia famílias com renda acima de seis salários mínimos onde atuavam principalmente os agentes privados:

(Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior (VÉRAS, BONDUKI, 1986 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.38).

Apesar de ser a camada de menor renda da população a mais atingida pelo déficit habitacional, no período de 1967 a 1971 o BNH passou a atuar como banco de primeira linha e “passou a privilegiar os financiamentos voltados para as faixas de renda mais altas” (VALLADARES, 1983, p.41 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.38). Além disso desde o início da década de 1970 ampliou os tipos de investimento e passou a financiar obras de infraestrutura urbana e saneamento básico<sup>14</sup> “que atingiu seu auge em 1976” como aponta MARICATO (1987, p.33).

Em 1971 o BNH passa a atuar como banco de segunda linha<sup>15</sup> e se torna uma empresa pública, esse fato contribuiu para mudar o principal foco de seus investimentos de habitação para os de infraestrutura urbana. Além de conferir a responsabilidade de processar inadimplentes ou requerimentos de despejos para terceiros, desviando do BNH as críticas e represálias segundo OLIVEIRA (2014).

A partir daí o BNH diversifica seus programas para financiar obras urbanas. Em 1973 é criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974 são criados o Financiamento para Urbanização (FIMURB), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de

---

<sup>14</sup> A falta de infra-estrutura nos conjuntos habitacionais, motivo de muitas críticas e fracassos dos empreendimentos populares do BNH, também serviu para justificar sua investida no financiamento de obras urbanas (Azevedo e Andrade, 1982 *apud* MARICATO, 1987, p. 34)

<sup>15</sup> [...] transferindo aos seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças, [...]. (MARICATO, 1987, p.34)

Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). Em 1975 é criado o Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO). (MARICATO, 1987, p.35)

Ainda segundo a autora, a orientação do BNH para os projetos de infraestrutura se deve principalmente a alta taxa de inadimplência dos mutuários. O Banco precisava investir em projetos que dessem retorno e fizesse frente às dívidas geradas pela inadimplência dos financiamentos imobiliários. “A inadimplência (três meses de atraso nas prestações) atinge por volta de 30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974[...]” (MARICATO, 1987, p.38). O não-pagamento era recorrente principalmente por parte das camadas populares, o que também fez com que o BNH investisse mais nas habitações para a faixa de alta renda da população que tinha condições de arcar com os juros e correções das parcelas.

Apesar das críticas ao BNH por sua orientação para infraestrutura urbana, MARICATO (1987) afirma que o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1971 como parte dessa nova atuação, contribuiu para que 50% dos municípios brasileiros, entre 1975 e 1978, fossem atendidos com saneamento básico. A expansão desse serviço contribui ainda “para uma relativa queda no índice de mortalidade infantil” (MARICATO, 1987, p.39).

Em 1973 é criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) que, segundo MARICATO (1987), ironicamente tinham o mesmo discurso e intenções que fundamentaram a criação do BNH e do SFH. “A criação do PLANHAP revela a atitude oficial de reconhecimento do caráter elitista do BNH” e “[...] marca o início da tendência de correção das experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular”(MARICATO, 1987, p.42). Desse modo, a partir de 1976 o BNH retorna o foco na produção de moradias através do revigoramento das COHABs.

As formas de baratear os custos da produção de moradia popular e render lucros para a iniciativa privada, responsável pelas construções, foram alvos de duras críticas por parte de seus usuários, e com razão. A implantação das construções em áreas isoladas e distantes dos trabalhos da população de baixa renda, a falta de recursos e interesse do poder público em suprir as necessidades de serviços e equipamentos públicos para esses locais, além do emprego de materiais de baixa qualidade na construção que geraram inúmeros problemas de conforto e durabilidade.

É necessário enfatizar ainda o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou

verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados. (BONDUKI, 2008, p.74).

As tentativas do BNH de retomar a produção de habitação popular foi um fracasso, não só pela péssima qualidade das construções, mas a inadimplência dos mutuários contribuiu para que o Banco entregasse as dívidas para os agentes privados da SBPE para que eles executassem os inadimplentes, conforme MARICATO (1987). A habitação voltada para a faixa de população com até três Salários Mínimos (S.M.) que era composta, em sua maioria, por moradores de favela que não tinham uma renda fixa e contínua conforme afirma BRITO DOERR (2015) o que agravava a inadimplência desses mutuários. Diante desse cenário o BNH desviou os investimentos da habitação popular e voltou-se para a da habitação para a classe média/ média alta, faixa de três a cinco ou mais SM, que em conjunto com o aumento participativo dos financiamentos SBPE reafirmam “o caráter elitista e concentrador de renda do BNH” (MARICATO, 1987, p.46).

É interessante notar que o Banco vai mudando e retomando a orientação dos financiamentos como estratégia para balancear o débito gerado pela inadimplência da camada de baixa renda.

Os anos de 1980, conhecidos como a “década perdida”, o Brasil entrou em uma crise econômica que “[...] gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais” (BONDUKI, 2008, p.76) o que refletiu negativamente e aprofundou ainda mais a crise do SFH/BNH comprometendo sua capacidade de investimento e inclusive de sua continuidade. “Em 1982, acentuou-se e vem ao público a crise do SFH: com altos índices de desemprego, alta inadimplência”, (VÉRAS, BONDUKI, 1986, p.51 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.39). E segundo BONDUKI (2008) “A partir de 1983 é visível a queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE” (Gráfico).

## Habitação - Unidades financiadas por fonte de recursos

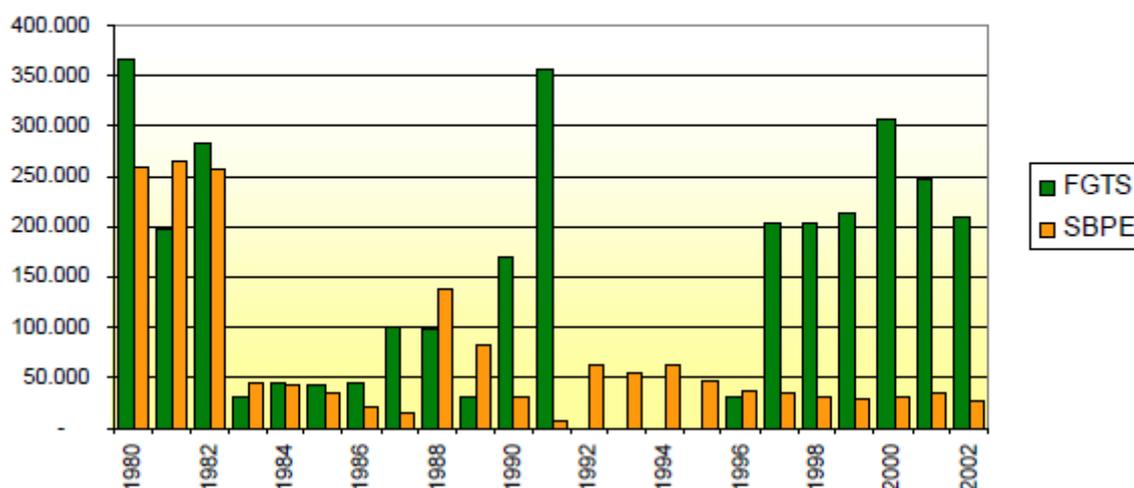


Imagem 2: Gráfico - Unidades financiadas SBPE-FGTS (1980-2002) Fonte: Bonduki, (2008) p.76

A crise econômica que atingiu o país nesse período, que teve como reflexo a baixa oferta de emprego e demissões em massa, consequentemente afetou a renda dos mutuários e gerou mais atrasos de pagamentos das parcelas do financiamento. Porém, não só pela crise, a inadimplência da classe de baixa renda também vinha como forma de protesto e insatisfação: “O abandono, a inadimplência e os atrasos nos pagamentos se multiplicaram tanto em resposta à correção monetária, como em protesto contra a inexistência de condições mínimas de infraestrutura dos conjuntos habitacionais construídos”. (BRITO DOERR, 2015, p.110) mais uma vez confirmando o insucesso do BNH.

Fica claro que a primeira Política Nacional de Habitação criada no país, com o discurso inicial de propiciar a construção e/ou a aquisição da casa própria pela população de baixa renda<sup>16</sup>, não foi efetiva durante toda a sua existência e até a sua extinção em 1986:

“Nos 22 anos de existência do BNH, 92% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram aplicados em benefício de famílias com rendimento superior a cinco salários mínimos, enquanto 80% da população brasileira ganha abaixo disso” (“Habitação popular: a distância entre a ação e a intenção”, Projeto, 1988, n.110, p.151-153 *apud* MORADO; BRAGA, 2009, p.105).

[...] após duas décadas de política habitacional foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares. A distorção é ainda

<sup>16</sup> Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda. Lei 4.380, de 21/8/1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm)

maior se levarmos em conta que o custo da unidade habitacional popular é muito menor do que aquela dos demais níveis de renda. (Azevedo *apud* PONTES, 2016, p.63).

Em 1986 o BNH é extinto pelo Decreto-Lei Nº 2.291/ 86<sup>17</sup> e é incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF) que também se tornou agente financeiro do SFH. Segundo BONDUKI (2008) o BNH foi extinto sem resistência já que se tornou uma das instituições mais odiadas do país, porém, para o autor, com o fim do Regime Militar em 1985, o BNH deveria ter sido reestruturado já que durante sua existência acumulou experiências que poderiam ser usadas novamente em favor da habitação popular.

Com o fim do Banco Nacional de Habitação, as décadas seguintes até os primeiros anos da década de 1990, foram marcados pelas negociações entre os mutuários do BNH e SFH para tentar recuperar o crédito através de renegociações e tentativas de quitação com os mutuários. Durante os anos seguintes, sob a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), não foi criado um novo programa habitacional para construção de moradias populares, para OLIVEIRA (2014) as medidas que foram tomadas em relação às políticas habitacionais tinham caráter assistencialista, como Programa Carta de Crédito, Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), Pró Moradia e Habitar Brasil. Todos com a função de dar incentivos, através dos recursos do FGTS, para compra de materiais de construção, para reformas, construção e melhorias das habitações.

Essa situação começou a mudar em 2001, quando, conforme BONDUKI (2008), foi aprovado no Congresso Nacional, pelo ainda presidente Fernando Henrique, o Estatuto da Cidade após 13 anos de tramitação. Com o Estatuto regulamentando a Constituição Federal de 1988 e possibilidade de fazer valer o papel social da propriedade<sup>18</sup>. Em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), foi criado o Ministério das Cidades “onde o planejamento habitacional passou a ser um dos componentes mais importantes” (BRITO DOERR, 2015) e

---

<sup>17</sup> Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm).

<sup>18</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

“Seriam reunidos, em um único ministério, as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial, de modo a criar, pela primeira vez no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana” (BONDUKI, 2008, p. 94).

Em 2009 é lançado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e se inicia um novo ciclo de política habitacional no país que irá produzir milhões de moradias e que será melhor abordada no decorrer do próximo item.

## **2.2. Minha Casa Minha Vida**

O programa foi lançado pelo governo Lula em março de 2009 “[...] com a aprovação da Medida Provisória nº 459, e reafirmado com a instituição da Lei Federal 11.977, em 2011”(PONTES, 2016, p.69), “como forma de acelerar as ações do PAC<sup>19</sup> (Programa de Aceleração do Crescimento) no setor habitacional”(OLIVEIRA, 2014, p.42) e foi parte importante, dentro do PAC, pois permitiu ao país passar pela crise econômica internacional sem ocasionar grandes impactos para os brasileiros e para a economia nacional (PAC, 20..)<sup>20</sup>. O programa MCMV, parte integrante do Plano Nacional de Habitação (PNH), nasceu “objetivando a ampliação do mercado de habitação para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, estabelecendo subsídios diretos proporcionais à faixa de renda” (PONTES, 2016, p.67). Ainda conforme PONTES (2016), o programa veio dentro de um pacote de medidas que visavam conter a crise econômica mundial que, no caso do MCMV, foi possível “através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil”, o que contribuiu em gerar “um volume expressivo de empregos de baixa qualificação, contribuindo assim para manter a renda e a capacidade de consumo da população” (BRITO DOERR, 2015, p.128).

A criação do MCMV, que forneceu subsídios para a construção de moradias conforme a faixa de renda familiar, até o limite de dez salários mínimos, facilitou o acesso das camadas de baixa renda com a redução da taxa de juros à partir da criação do Fundo Garantidor da Habitação, “que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades”

---

<sup>19</sup> Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>

(BRITO DOERR, 2015 p. 129) e flexibilizou o acesso ao FGTS como forma de ampliar o volume de recurso e aos subsídios, segundo BRITO DOERR, (2015).

Este Programa teve como meta construir um milhão de habitações no triênio 2009/2011, com verbas de R\$ 34 bilhões (sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões do FGTS e R\$ 1 bilhão do BNDES). Esse programa é integrado por dois sistemas: o Sistema Nacional de Interesse Social - SNHIS - voltado para as classes de renda de 0 a 5 salários mínimos; e o Sistema de Habitação de Mercado, que atende às faixas de renda de 5 a 10 salários mínimos. Ele compreende, ainda, dois programas nacionais: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Foram destinadas pela União, inicialmente, a esses programas R\$2,5 bilhões e R\$500 milhões, respectivamente. (PONTES, 2016, p.68-69).

A principal gestora dos recursos do MCMV é a Caixa Econômica Federal (CEF) (Cardoso, A.L, Sousa, F., Thomas, S., 2013 *apud* BRITO DOERR, 2015), que gerencia os contratos e disponibiliza os recursos.

Os recursos voltados para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos são provenientes do FAR<sup>21</sup> (Fundo de Arrendamento Residencial) sendo completamente destinado à promoção das construtoras, que direcionam as unidades para uma demanda organizada pelas Prefeituras, já a faixa de 3 a 10 salários tem como recurso o FGTS “[...] com produtos ofertados no mercado pelas empresas, geralmente incorporadoras” (Fix, 2011 *apud* BRITO DOERR, 2015).

---

<sup>21</sup> O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é promovido pelo Ministério das Cidades, tendo a CAIXA como agente executor e o **FAR – Fundo de Arrendamento Residencial** – como financiador. Foi criado para ajudar municípios e estados a atenderem à necessidade de moradia da população que recebe até R\$ 1.800,00 e que vive em centros urbanos.

O PAR é desenvolvido em duas fases distintas. A primeira delas é a de compra de terreno e contratação de uma empresa privada do ramo da construção, responsável por construir as unidades habitacionais. Depois de prontas, as unidades são arrendadas com opção de compra do imóvel ao final do período contratado.

Disponível em:  
<[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programa\\_des\\_urbano/programas\\_habitacao/par/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.asp)>

Tabela 1: Unidades habitacionais a serem produzidas pelo PMCMV, fase 1.

<b>Faixa de renda familiar (salários mínimos)</b>	<b>Número de unidades</b>
0 – 3 s.m.	400 mil
3 – 4 s.m.	200 mil
4 – 5 s.m.	100 mil
5 – 6 s.m.	100 mil
6 – 10 s.m.	200 mil

Fonte: Cartilha do PMCMV *apud* PONTES (2016)

Uma observação interessante sobre esta tabela, mostrando o número de habitações destinadas a cada faixa de renda, é que a faixa de 6 a 10 S.M. receberá um número de unidades habitacionais que representam metade das destinadas à faixa de baixa renda, o que é um número bem significativo. Essa estratégia é usada desde o BNH (quando este orienta seus investimentos para a camada de alta renda) para equilibrar os possíveis débitos ocasionados pela instabilidade de renda das camadas de 0 a 3 S.M..

O Programa MCMV apresenta 3 fases, sendo que a primeira foi lançada em março de 2009, a segunda em junho de 2011 e a terceira em março de 2016<sup>22</sup>, sendo essas duas últimas fases lançadas durante o governo da presidenta Dilma Rousseff.

A Segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV2) foi anunciado em junho de 2011 pelo Governo Federal com previsão de financiamento de R\$ 125,7 bilhões e promessa de mais 2 milhões de moradias até 2014. Em relação à primeira fase do programa, há o aumento do limite de renda do beneficiário e ampliação do valor médio de moradias para as camadas de mais baixa renda, além de melhorias no acabamento e a busca por soluções energéticas sustentáveis. (BRITO DOERR, 2015, p.133).

<sup>22</sup> O Programa foi lançado com atraso. Conforme consta no site: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/08/governo-lanca-minha-casa-minha-vida-3-no-dia-10-de-setembro>>, segundo anúncio da presidenta Dilma, a data estava marcada para 10/09/2015, conforme o site: <<http://www2.planalto.gov.br/centrais-de-conteudos/imagens/cerimonia-de-lancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida-3>> a cerimônia de lançamento foi em 30/03/2016.

O lançamento da fase 3 do Programa MCMV contratará mais 2 milhões de moradias até 2018 além de prever investimentos de R\$ 210,6 bilhões ao longo de três anos.

Desse montante, R\$ 41,2 bilhões virão do Orçamento Geral da União e R\$ 39,7 bilhões de subsídios do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O aporte de recursos foi aprovado pelo Conselho Curador do Fundo e não acarretará prejuízos aos trabalhadores. Os R\$ 129,7 bilhões restantes virão de financiamentos realizados por meio do FGTS. (Em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: Dez/2016).

Dentro de cada fase existem as faixas de renda familiar, estabelecidas pelo Programa, que podem ser contempladas com os subsídios para financiamento da habitação. Seja para compra, construção e reforma de acordo com os critérios do MCMV.

As Faixas são separadas de 1 a 3, conforme o Programa, sendo a Faixa 1 (até 3 S.M.), segundo PONTES (2016), a que fornece o máximo de subsídios. O MCMV fase 1 e fase 2, a renda familiar da Faixa 1 era de R\$0,00 até R\$ 1.600,00<sup>23</sup>. Na sua fase 3 o limite de renda atendida foi ampliado. O objetivo foi mantido: produzir “[...] empreendimentos habitacionais destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00. Os valores dos imóveis variam de acordo com a localidade. E pode ser custeado até 90% do valor do imóvel pelo Programa”.<sup>24</sup>

Para cidades com até 50 mil habitantes o Programa objetiva produzir unidades habitacionais em empreendimentos compostos por múltiplas unidades; produção ou reposição de unidades isoladas, isso em conjunto com o poder público local que deve fornecer a infraestrutura básica para os empreendimentos. Dentro da Faixa 1, existe a modalidade Entidades que “[...] permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora-EO habilitada (cooperativas e associações, por exemplo), produzam suas unidades habitacionais”.<sup>25</sup> As regras para fornecer o financiamento são as mesmas da Faixa 1, e o restante dos 90% que não for custeado “[...] é dividido em até 120 meses (10 anos), com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00”.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>>

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>>.

<sup>26</sup> Id. <<http://www.cidades.gov.br/...>>.

O MCMV Rural é dirigido aos agricultores familiares, trabalhadores rurais ou de comunidades tradicionais (como quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas), ele visa subsidiar construção ou reforma de residências localizadas em áreas rurais. Essa modalidade possui três grupos de renda, que variam até R\$ 78.000,00 por ano<sup>27</sup>.

A Faixa 1,5 destina-se a famílias com renda até R\$ 2.350,00. Essa é uma nova modalidade da fase 3 do MCMV, ela oferece subsídios de até R\$ 45.000,00, para financiamento de imóveis com valor máximo de R\$ 135.000,00, dependendo da localização, e com juros de 5% ao ano. Essa modalidade, segundo o site do Programa<sup>28</sup>, a concessão é mediante realização de sorteio.

A Faixa 2 do Programa (de 3 a 6 S.M.) nas 2 primeiras fases do MCMV passou o teto da renda familiar de R\$ 3.275,00, na primeira fase, para R\$3.600,00 na segunda. O teto máximo atendido permaneceu o mesmo na terceira fase e atualmente atende famílias com renda entre R\$ 2.351,00 e 3.600,00. Oferece até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano. Segundo PONTES (2016) o incentivo do mercado imobiliário vem por meio do SFH. “Com subsídio parcial (complementação de renda) nos financiamentos, redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor, os financiamentos podem chegar ao máximo de 30 anos com comprometimento de renda de 20%” (PONTES, 2016, p.70).

Para a Faixa 3 (7 S.M. a 10 S.M.), as fases 1 e 2 do Programa aumentaram, respectivamente, “[...] o limite de renda dos beneficiados de R\$ 4.650 para R\$ 5 mil”(PONTES, 2016). Na atual terceira fase do MCMV, a Faixa 3, modalidade de Financiamento no Programa, famílias com renda bruta mensal de R\$ 3.600,00 e até R\$ 6.500,00 tem possibilidade de financiamento com recursos do FGTS, com condições especiais de taxas de juros até 8,16% a.a., reduzidas em relação às que são praticadas pelo mercado imobiliário<sup>29</sup>.

Como mostrado na Tabela 1, o maior número de moradias (400 mil) são destinadas a Faixa 1 com renda de 0 a 3 S.M.. Conforme PONTES (2016), a população que se enquadra nessa faixa do Programa representa 90% do déficit habitacional do país e foi estabelecida como meta do Programa em 2009. As faixas que recebem de 3 a 6 salários representam 6,7% do déficit e as de 6 a 10 salários

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-rural>> .

<sup>28</sup> <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html#faixa-1-destino>>.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavidagov.br/sobre-o-programa.html>>. Acesso em: Dez/2016

2,4% segundo HIRATA, 2009 *apud* OLIVEIRA, 2014. Não foi diferente com as fases 2 e 3 do MCMV, e elas também destinaram o maior número de habitações para a Faixa 1 do Programa. Na segunda fase “com previsão de beneficiar 1.2 milhões de pessoas de baixa renda através da construção de 400 mil residências para a primeira faixa do programa. 0-3 salários mínimos” (PONTES, 2016) e na fase 3, “as 2 milhões de unidades que serão contratadas até 2018, metade será nas faixas 1 e 1,5, com 500 mil unidades para cada uma<sup>30</sup>”.

Apesar dos recursos serem destinados à maioria da população de baixa renda, o MCMV tem em sua política características que remetem a seu antecessor, o BNH, e que foram muito criticadas e voltam a ser apontadas como recorrentes no atual programa.

[...] considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação do setor privado, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS (pautado no papel estratégico do setor público) e ignorou em larga medida, premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab), amplamente discutido desde 2007. O que houve, foi uma acentuada mudança no caráter da ação do Estado em relação à implantação de políticas sociais de moradia. A produção de habitação passou a ficar a cargo, basicamente, do mercado, enquanto cabe ao poder público, na instância municipal, a responsabilidade por ações de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos precários. (Cardoso e Amorim, 2011 *apud* BRITO DOERR, 2015, p.130).

Para BRITO DOERR (2015) e OLIVEIRA (2014) ficando a responsabilidade da construção dos empreendimentos a cargo de empresas privadas, sujeita a produção de moradias aos mecanismos e demandas de mercado, acarretando uma produção em massa de moradias que impacta negativamente na qualidade das construções e na localização dos empreendimentos. Nesse modelo, recorrente desde o BNH, as moradias geralmente são construídas em áreas distantes do tecido urbano consolidado, e/ ou do mercado de trabalho, desconectados ainda dos serviços e equipamentos urbanos. Em termos arquitetônicos, os projetos habitacionais possuem dimensões ainda menores que do seu antecessor, em normativas, essas estabelecidos pela CEF: “casa térrea (com 35m<sup>2</sup>) ou apartamento (42m<sup>2</sup>)” (OLIVEIRA, 2014, p.43).

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>



**Imagem 3: CONJUNTO CÉSAR ARAÚJO (1970-73) Localizado em Salvador (BA), este conjunto é formado por blocos de apartamentos de dois quartos. São 212 unidades de 56,91 m<sup>2</sup> para famílias de 3 a 5 S.M. (BNH, 1979 *apud* FOLZ, 2004). Fonte: BNH, 1979 *apud* FOLZ, 2004)**



**Imagem 4: Exemplo de planta baixa, recortada pela autora, de um apartamento que pode ser subsidiado pelo MCMV, com 44,09 à 48,47 m<sup>2</sup>. Fonte: [http://imoveis.mrv.com.br/upload/imagens/2468/3lgOc\\_PARQUE%20JARDIM%20DOS%20BANDEIRANTES\\_PH%20APTO%20304%20BL11\\_05-03-2015.jpg](http://imoveis.mrv.com.br/upload/imagens/2468/3lgOc_PARQUE%20JARDIM%20DOS%20BANDEIRANTES_PH%20APTO%20304%20BL11_05-03-2015.jpg)**

Para MARICATO (2009) *apud* OLIVEIRA (2014), os programas habitacionais não podem se resumir em números para combater o déficit habitacional, ele precisa ser pautado em planejamento que adeque localização, infraestrutura e padrão de moradia. São condições que não só dizem respeito à qualidade de vida, mas também à dignidade dos usuários do MCMV.

Para OLIVEIRA (2014), apesar do interesse do governo Lula em beneficiar a faixa de renda de 0 a 3 S.M., os agentes privados responsáveis pelos empreendimentos, priorizam as faixas acima dessa renda (3 S.M. para cima) pois as chances de arrecadação são maiores. Por isso, os principais motivos das críticas ao Programa se deve ao fato das empresas responsáveis pelos empreendimentos de baixa renda, para obter o máximo de lucro, construírem com materiais de baixa qualidade e em terrenos distantes da malha urbana, com menor disponibilidade de infraestrutura e equipamentos urbanos, e que por isso tem valor de mercado reduzido. O poder público municipal também contribui para a periferização dos empreendimentos quando cede terras afastadas do centro consolidado para implantação dos conjuntos populares e esse processo vem sendo repetido em praticamente todo o país.

Para exemplificar esse processo de periferização dos conjuntos populares do MCMV podemos citar aqui a cidade de Juiz de Fora - MG. O município com população estimada em 2016 de 559.636<sup>31</sup> e que segundo a Fundação João Pinheiro (2013)<sup>32</sup> apresenta déficit habitacional de 16 mil moradias.

Segundo a matéria do Tribuna de Minas, de 5/11/2009<sup>33</sup>: 'Famílias com até três mínimos terão projeto'. A cidade ganharia o primeiro empreendimento voltado para a faixa de 0 a 3 S.M. e que foi construído no bairro localizado na Zona Sul, Sagrado Coração. Ainda conforme o Tribuna de Minas, no dia 31/12 do mesmo ano<sup>34</sup> a Prefeitura de Juiz de Fora firma mais um contrato para novo empreendimento popular do Programa MCMV agora no bairro Monte Castelo, Zona Norte da cidade.

---

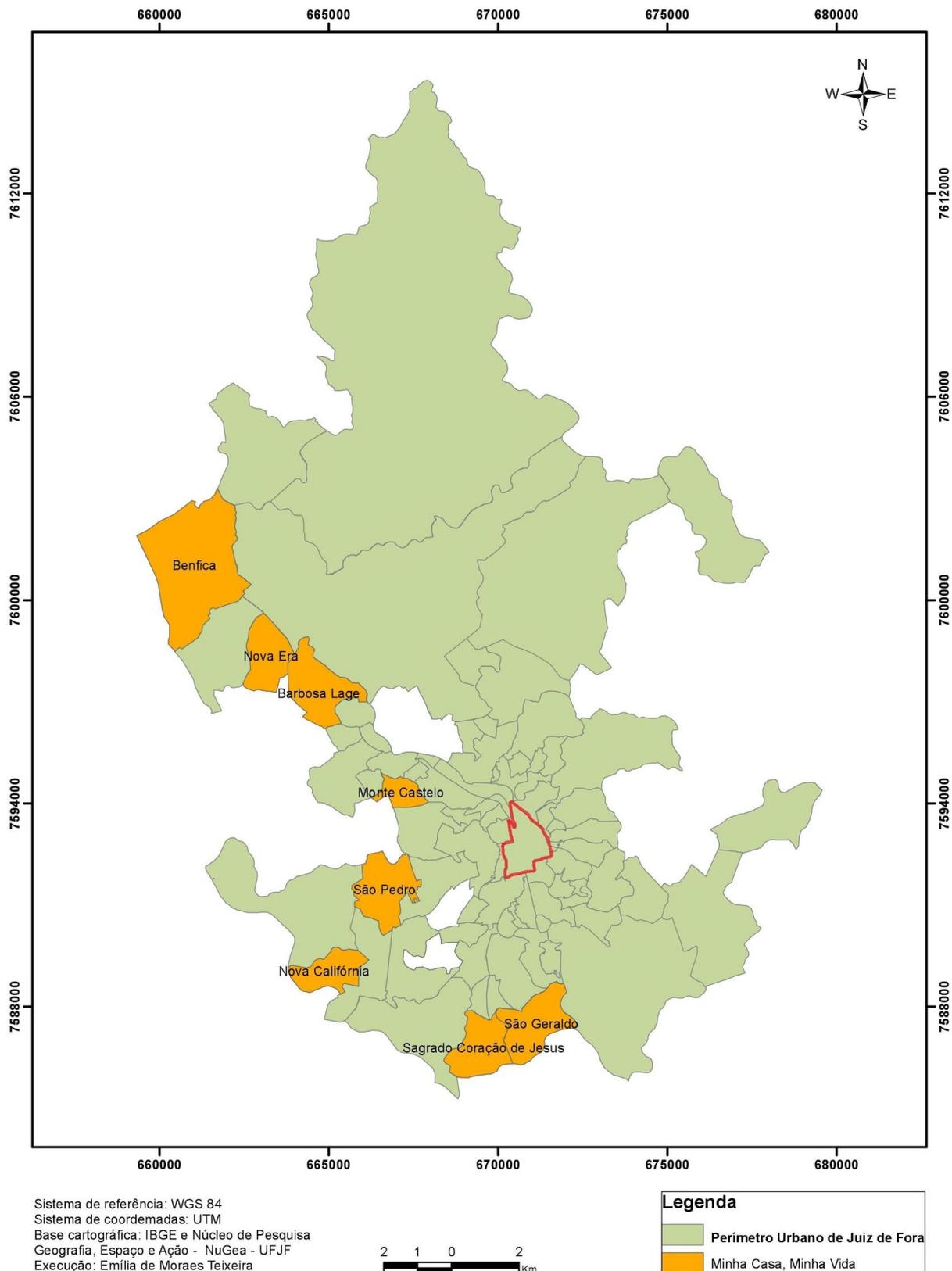
<sup>31</sup> Dados do IBGE da população estimada, disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>

<sup>32</sup> Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>

<sup>33</sup> Banco de Notícias: NuGea - Núcleo de Pesquisa, Geografia, Espaço e Ação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/banco-das-comunidades-quilombolas/dinamicas-urbana-e-regional-em-cidades-medias/comunidade-sao-pedro-de-cima/tabela-categoria-programas-e-politicas-habitacionais-em-juiz-de-fora-2005-2011/>>

<sup>34</sup> Id. <<http://www.ufjf.br/nugea/>...>

**MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NO PERÍMETRO URBANO DE JUIZ DE FORA: segundo a Região Urbana a que pertence**



**Imagem 5: alterada pela autora onde o perímetro em vermelho demarca a área central do município** Fonte: [www.ufjf.br/revistageografia/files/2014/02/Artigo-1-Revista-Geografia-Jan2014.pdf](http://www.ufjf.br/revistageografia/files/2014/02/Artigo-1-Revista-Geografia-Jan2014.pdf)

Outros empreendimentos do MCMV foram construídos na cidade e como mostra o mapa acima, pode-se notar que eles possuem um elemento em comum: a localização nas regiões periféricas da cidade, distantes da área central consolidada do município.

Outro problema que podemos exemplificar com esses mesmos empreendimentos são a questionável qualidade dos projetos dos conjuntos habitacionais. De acordo com notícia publicada no site G1<sup>35</sup> em 05/12/ 2013 moradores do Conjunto MCMV Parque das Águas, no município de Juiz de Fora, fizeram queixas no Procon da cidade em relação às infiltrações que começaram a aparecer logo no princípio de uso, decorrentes das chuvas ocorridas na cidade, além de perdas materiais ocasionados por esse incidente. Em 03/02/2015 o Ministério Público Federal<sup>36</sup> (MPF) ajuizou ação civil pública contra a Construtora Cherem Ltda e contra a Caixa Econômica Federal por inúmeros problemas decorrentes de erros de projeto e de construção em dois empreendimentos imobiliários situados no município, Nova Germânia, com 329 unidades habitacionais, e do Residencial Parque das Águas, com 565 unidades.

Para PONTES (2016), mediante as críticas aos projetos do Programa em sua primeira fase a partir da segunda etapa foram postas algumas melhorias em relação aos padrões construtivos como por exemplo, passam a permitir uso misto (residencial e comercial), melhorias de acessibilidade das unidades habitacionais e incentiva a sustentabilidade através do uso de painéis solares e reutilização de água da chuva.



**Imagem 6: Uso do aquecedor solar nas unidades habitacionais.**

**Fonte:** [http://www20.caixa.gov.br/PublishingImages/Sustentabilidade/2015-07/2015-07-08\\_mcmv-aquecimento-solar-interna.jpg](http://www20.caixa.gov.br/PublishingImages/Sustentabilidade/2015-07/2015-07-08_mcmv-aquecimento-solar-interna.jpg)

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/moradores-se-queixam-de-estrutura-no-parque-das-aguas-em-juiz-de-fora.html>>

<sup>36</sup> Disponível em: [http://www.prmg.mpf.mp.br/passos/@@noticia\\_prm\\_view?noticia=/internet/imprensa/noticias/consumidor-e-ordem-economica/acao-aponta-irregularidades-em-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida](http://www.prmg.mpf.mp.br/passos/@@noticia_prm_view?noticia=/internet/imprensa/noticias/consumidor-e-ordem-economica/acao-aponta-irregularidades-em-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida)

A terceira fase do MCMV também contou com melhorias, novamente devido às críticas dirigidas ao Programa as propostas foram<sup>37</sup>, os imóveis da Faixa 1 terão aumento de 2m<sup>2</sup> na metragem mínima, além de melhor isolamento térmico e acústico, inclusão de mais equipamentos de sustentabilidade como aeradores de torneira, válvulas de descarga com acionamento duplo, sensores de presença para a iluminação de áreas comuns, bombas de água e sistemas alternativos ao de aquecimento solar.

Outro ponto de melhoria, e que aqui será destacado, é a arborização obrigatória nos novos empreendimentos da terceira fase, que segundo as especificações, deverão ser plantadas árvores preferencialmente nativas na proporção de uma árvore para cada 5 unidades habitacionais nos conjuntos de apartamentos e uma árvore para cada 2 unidades habitacionais nos conjuntos de casas. O destaque para essa melhoria é o fato de não ter desde o início do programa essa obrigatoriedade, geralmente os empreendimentos não têm áreas verdes, muitas vezes sequer uma árvore que proporcione melhor conforto ambiental nos conjuntos.



**Imagem 7: Foto divulgação de conjunto habitacional reproduzido em todo o país pelo MCMV, ausência total de área verde ou árvores. Fonte: <http://www.minhacasaminhavidabrasil.com.br/wp-content/uploads/2014/10/minha-casa-minha-vida-2.jpg>**

Outra melhoria proposta pela terceira fase é que os novos projetos deverão ser realizados na forma de loteamentos, todas as ruas deverão ser públicas e conectadas com o restante do bairro ou da cidade. As quadras deverão ter tamanho máximo que

---

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>

permita o deslocamento dos pedestres, e as calçadas e ruas deverão ter larguras mínimas que comportem diferentes modos de transporte e arborização<sup>38</sup>.

As propostas de melhorias durante as fases do Programa mostram que existem falhas e que elas foram e, em muitos casos, continuam sendo prejudiciais para os usuários dos empreendimentos. Uma das principais falhas diz respeito à expulsão das camadas de baixa renda para as periferias das cidades, conforme OLIVEIRA (2014). Esse método adotado pelos agentes responsáveis pelas construções agravaram os problemas sociais dos usuários, que ficaram distantes da malha urbana tendo que gastar com transporte para ter acesso aos empregos e serviços. Além disso gerou um problema para a cidade, já mencionado neste trabalho, que foi o espraiamento urbano e os vazios deixados por ele. Os problemas causados pelos vazios urbanos serão melhor abordados na sequência deste trabalho.

---

<sup>38</sup> Id. <[http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/...](http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/)>

## Capítulo 3 - VAZIOS URBANOS

Neste capítulo serão abordados inicialmente conceitos gerais de Vazio Urbano. Logo após, será analisada sua ocorrência na cidade de Juiz de Fora - MG, com ênfase nos Vazios ocasionados por construções inacabadas por questões jurídicas ou financeiras.

### 3.1. Definindo o Vazio

Até o presente momento discutiu-se sobre os principais agentes causadores dos chamados vazios urbanos, fenômeno recorrente na malha urbana das cidades brasileiras como: a rápida urbanização brasileira a partir da virada do século XX, especulação imobiliária, espraiamento urbano que é consequência da especulação e da má distribuição dos empreendimentos populares do MCMV.

Vazios urbanos, para DITTMAR (2006) são remanescentes urbanos, áreas ociosas e espaços residuais, assim também como “[...] pode caracterizar-se pelas questões físicas simplesmente ou pelo esvaziamento de uso e, muitas vezes, pelas duas situações”(p.69). De acordo com o Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008) do Ministério das Cidades:

os vazios urbanos consistem em espaços abandonados ou subutilizados localizados dentro da malha urbana consolidada em uma área caracterizada por uma grande densidade de edifícios edificados. Esses vazios podem ser zonas industriais subutilizadas, armazéns e depósitos industriais desocupados, edifícios centrais abandonados ou corredores e pátios ferroviários desativados.

Segundo FURTADO e OLIVEIRA (2002) *apud* TEIXEIRA e FURTADO (2010), os vazios urbanos “ao serem compreendidos como terrenos economicamente ineficientes, socialmente injustos e incompatíveis com as necessidades de terra para atender às demandas sociais”, passam então a ser um problema para as cidades.

Diante dessas definições é possível compreender que vazios urbanos podem ser lotes ou áreas vazias (não ocupados) ou subutilizadas<sup>39</sup> como também edifícios abandonados e/ou inacabados.

---

<sup>39</sup> “[...] destaca-se o grande número de lotes ociosos e/ ou subutilizados, especialmente nas áreas centrais. É notório o grande número de estacionamentos situados no centro da cidade que, sem chamar atenção para a ociosidade e desperdício da área, oferecem, em troca, um serviço ‘socialmente necessário’” (Juiz de Fora, (2004) *apud* TEIXEIRA e FURTADO (2010). p.11-12).

Segundo a LEI Nº 6.766, de 19 de dezembro 1979 que trata sobre o parcelamento do solo urbano “§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”<sup>40</sup>.

Segundo DITTMAR (2006) vazio urbano “é um termo mais abrangente, que abarca o remanescente, a área ociosa e o residual urbano”. O remanescente são áreas resultantes do processo de desindustrialização, onde existia uma intensa atividade industrial, ou ferroviária ou portuária, e que ficam “encravadas” na cidade consolidada. A área ociosa era na década de 1980 o vazio urbano que preocupava os gestores urbanos. Sua definição, segundo IPPUC<sup>41</sup>, eram “glebas não parceladas e loteamentos não ocupados” (DITTMAR, 2006), segundo a definição do IPPUC era considerado vazios urbanos apenas essas áreas ociosas que para o Instituto “eram vazios que acarretavam desequilíbrio na estrutura física e socioeconômica da cidade, tendo como consequência a utilização não racional dos investimentos do poder público associada a especulação imobiliária (IPPUC, 1983 *apud* DITTMAR, 2006, p.72). A autora diz ainda, que o cenário atual não pode mais considerar essa tipologia de vazio urbano como única. O espaço residual trata dos vazios sob pontes e viadutos, orlas rodoviárias e ferroviárias, fragmentos urbanos localizados em setores valorizados e que são subutilizados como informa DITTMAR (2006).

A partir dessas compreensões os vazios urbanos, ociosos e subutilizados, ocupam um espaço vital dentro da malha urbana, espaço este já servido de infraestrutura e serviços, e que deveria, de acordo com a legislação, cumprir uma função social. Seguindo essa lógica e ciente do problema que representa o déficit habitacional no país, esses vazios poderiam ser, com suporte legal, destinados à habitação de interesse social.

### **3.2 - Vazios Urbanos na área central do município Juiz de Fora**

O foco deste trabalho é a cidade de Juiz de Fora/ MG e os problemas gerados pelos vazios urbanos na área central do município. Neste contexto, será abordado o vazio representado por edificações que foram paralisadas durante a construção e estão até o presente momento inacabadas ocupando um importante espaço na malha urbana consolidada.

---

<sup>40</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>.

<sup>41</sup> Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba *apud* DITTMAR, 2006, p.71)

Com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) regulamentando os artigos 182 e 183<sup>42</sup> da Constituição houve um avanço legal em relação ao cumprimento da função social da terra. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (PDDU/JF) instituído pela LEI N.º 9811 de 27 de junho de 2000, vigente até o momento do desenvolvimento deste trabalho, é anterior ao Estatuto da Cidade. No que se refere a Função Social da Propriedade, o Plano Diretor aborda instrumentos de intervenção urbana como a concessão onerosa do direito de construir, operações urbanas, o imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana, o parcelamento e edificação compulsórios<sup>43</sup>, mas só tinha como base o texto da Constituição de 1988.

Conforme TEIXEIRA e FURTADO (2010), o crescimento da cidade de Juiz de Fora se deu segundo a lógica capitalista, dominada pelo setor imobiliário o que fez com que a cidade se desenvolvesse de forma a deixar vazios na malha urbana. Além disso, a administração pública trata esse problema como se este não causasse grandes prejuízos para o desenvolvimento da cidade, o que justifica o seu desinteresse em usar dos instrumentos urbanísticos para refrear a especulação dos vazios urbanos na área central do município.

Segundo o Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008) do Ministério das Cidades o que se entende por “área central” é:

A área central é formada por um ou diversos bairros, densamente urbanizados e consolidados, que contam com infra-estrutura urbana,

---

<sup>42</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>43</sup> JUIZ DE FORA. Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004. p. 118 - 119 e 155.

concentrando serviços, equipamentos culturais e urbanos e de transporte coletivo e que, em muitos casos, polarizam o emprego na cidade.

As áreas urbanas centrais são bairros de uso misto, que concentram diversidade de serviços, comércio e oportunidades e contam com características que os identificam e permitem seu reconhecimento, devido à sua arquitetura, ao período histórico em que foi edificado, aos equipamentos culturais e urbanos existentes, dentre outras alternativas. O centro de uma cidade corresponde a uma área reconhecida pela população como aquela que atrai todos. O centro, que pode ser mais do que um, é normalmente designado com aquela área correspondente ao centro mais antigo ou ao ponto de concentração de atividades administrativas, comerciais e empresariais.

É importante ressaltar que segundo a lei municipal de uso e ocupação do solo (6910 de 31 de maio de 1986, alterada por lei complementar 006 - de 27 de novembro de 2013) a área central é uma das que apresenta maior Coeficiente de Aproveitamento (CA)<sup>44</sup>, de 4,5 até 6,5, propiciando construções de grande porte. Mais uma razão que motiva a manutenção de vazios urbanos para especulação imobiliária.

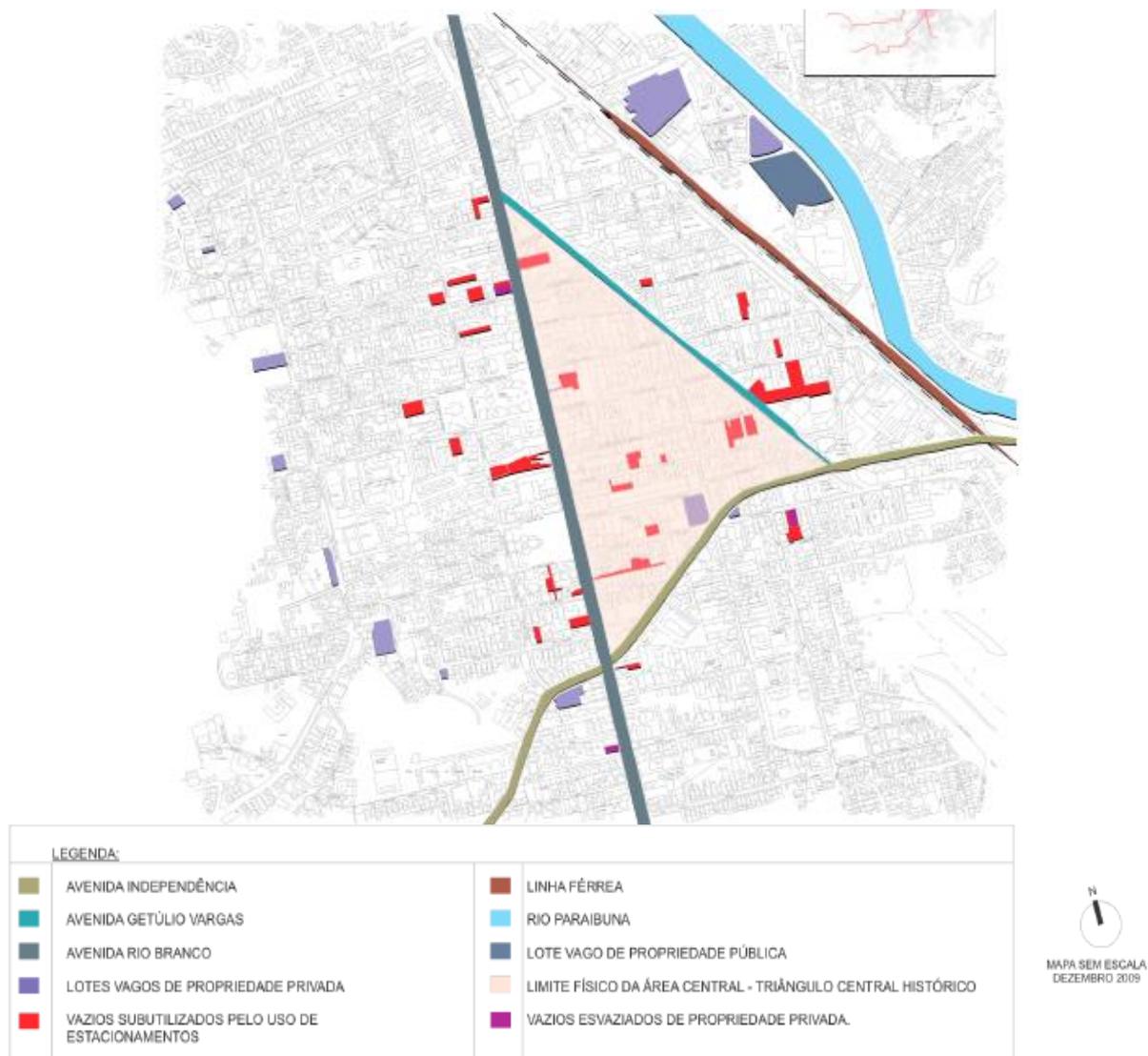
TEIXEIRA e FURTADO (2010) consideram os vazios urbanos centrais como três tipos: i) lotes vagos; ii) lotes subutilizados; iii) vazios esvaziados<sup>45</sup>. Segundo as autoras elas classificam construções paralisadas como “vazios esvaziados”:

[...] dois exemplares configuram o abandono de edificações de grande porte que foram paralisadas (por motivos legislativos ou financeiros) e encontram-se com seus terrenos ociosos em área de alta valorização imobiliária. Estes vazios são mais facilmente (em princípio) reinservíveis na dinâmica urbana, pois encontram-se com dimensões apropriadas segundo a legislação atual, não necessitam de grandes intervenções urbanas e nem de muitos agentes envolvidos para reverter sua situação; podendo seu aproveitamento configurar-se em solução imediata para o estado de vacância em que se encontram. (FURTADO e TEIXEIRA, 2010, p. 17).

---

<sup>44</sup> O Coeficiente de Aproveitamento é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2007/12/taxa-de-ocupacao-e-coeficiente-de-aproveitamento/>>. SABOYA, Renato, 2007.

<sup>45</sup> Nota da autora: Edificações de relevância arquitetônica em estado de abandono.



**Fonte: Mapa vazios unidade centro. Imagem alterada pela autora, retirada de FURTADO e TEIXEIRA, 2010. Disponível em: [www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf).**

Esses dois exemplares mencionados pela autora são duas edificações localizadas próximas a área central da cidade, sendo uma no bairro São Mateus e outra no bairro Granbery. Apesar de serem predominantemente zonas residenciais (CA entre 1,8 até 2,8)<sup>46</sup>, segundo o PDDU/JF (2004), pode-se notar que são duas regiões da cidade onde a terra tem alto valor comercial, como demonstrado na tabela abaixo, em comparação com outros bairros que ficam também próximos à eles.

<sup>46</sup> LEI Nº 6910 de uso e ocupação do solo de Juiz de Fora, lei complementar 006 - de 27 de novembro de 2013.

Região Urbana		Valor da Terra (R\$ / m <sup>2</sup> )		
Nome	Nº	Máx.	Méd.	Min.
Granbery	54	280,00	131,25	39,00
Poço Rico	53	155,00	64,45	12,00
Vila Ideal	49	28,00	19,35	9,00
São Mateus	40	500,00	162,00	28,00
Dom Bosco	39	85,00	28,00	25,00
Alto dos Passos	46	275,00	130,00	50,00

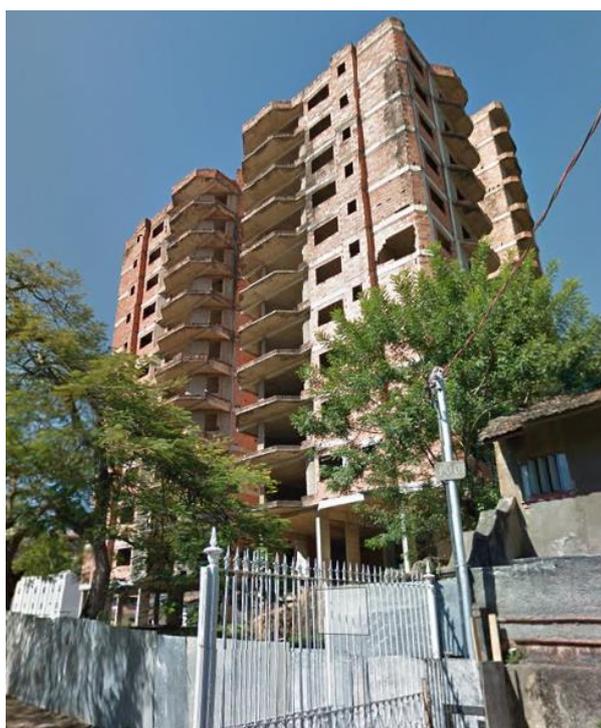
**Quadro 1: Elaborado pela autora com base na tabela do PDDU (2004,p.180, Fonte: Planta de Valores/ 1996) para comparação dos valores da terra.**

As duas construções estão paralisadas e oferecendo risco para os moradores do seu entorno. Segundo reportagem do G1 de 26/12/2013<sup>47</sup>, moradores do bairro São Mateus que residem próximos ao edifício localizado na rua Severino Meirelles reclamam que no período de chuva existe a possibilidade de acúmulo de água na construção o que é uma preocupação dos moradores em relação a proliferação do mosquito da dengue, além disso preocupa os moradores pessoas que invadem a obra para uso de drogas gerando insegurança. O edifício localizado no Granbery, ainda segundo a reportagem, apresenta mato alto e lodo nos primeiros pavimentos, além de goteiras e água empoeçada. Segundo moradores a edificação está parada há mais de 20 anos gerando insegurança e riscos à saúde dos moradores próximos. “É um destrato da pessoa que comprou as unidades, é um destrato municipal. É um destrato, enfim, social”, falou a advogada Maria Rodrigues Soares.

<sup>47</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/predios-abandonados-preocupam-juiz-foranos-no-periodo-chuvoso.html>>.



**Imagem 8: Construção inacabada localizada no bairro São Mateus, rua Severino Meirelles.  
Fonte: Google Maps. Acesso em: Jan/ 2017**



**Imagem 9: Construção inacabada localizada no bairro Granbery, rua São Jorge.  
Fonte: Google Maps. Acesso em: Jan/ 2017.**

Conforme a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, o que não faltam são leis que possibilitam reverter a situação de total descaso com a sociedade que essas edificações representam. Além de oferecer riscos para os moradores residentes nas proximidades são uma afronta aos cidadãos que pagaram, através de impostos, para que tivesse a infraestrutura necessária para a implantação dos edifícios, além de

menosprezar um dos problemas sociais presente no município que é o déficit habitacional. Quando se trata de propriedade privada, principalmente, o que se nota é que o poder público faz vista grossa para essa situação.

O PDDU/JF ainda carece de texto regulatório para as principais ferramentas de Intervenção Urbana que são determinadas pelo poder público municipal.

É definido, também, que toda área de interesse público para aplicação do parcelamento ou edificação compulsórios deve encontrar-se mapeada e delimitada fisicamente pelo Plano Diretor Municipal. Através de legislação específica, o poder público local deve declarar as condições de uso e ocupação do solo para as áreas em questão, atividades, prazos e sanções, assim como evidenciar todas as formas de punição decorrentes do não cumprimento. (FURTADO e TEIXEIRA, 2010, p. 5)

O texto do PDDU/JF não regulamenta esses Instrumentos de Intervenção Urbana e deixam em aberto importantes mecanismos que poderiam evitar esse tipo de situação ocasionado pelos vazios urbanos. Exemplificando, o texto presente no PDDU/JF que poderia ser usado para reverter a situação dos vazios mencionados:

### **5.2.3 A operação interligada**

São operações realizadas em parceria pelo Poder Público e pelos segmentos empresariais e proprietários, por intermédio de vantagens legais ou benefícios urbanos, em troca da implantação de projetos de interesse social, como de loteamentos ou habitações destinadas à população da baixa renda, obras de infra-estrutura, equipamentos ou projetos de recuperação do meio ambiente, áreas degradadas ou de risco ou ainda de recuperação do patrimônio cultural.

As áreas onde será aplicado o instrumento **serão determinadas por lei**, que determinará os parâmetros urbanísticos a serem seguidos e as contrapartidas dos interessados. (PDDU/ JF, 2004, p.119)

### **5.2.4 O imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana**

Trata-se do imposto previsto pela Constituição Federal, no seu artigo 156, parágrafo 1º e na Lei Orgânica Municipal, aplicável sobre os lotes urbanos ociosos ou subutilizados em áreas onde o Poder Público implantou infra-estrutura ou equipamentos públicos. O instrumento atua cumulativamente sobre o número de lotes ou glebas de um mesmo proprietário, com objetivo de inibir ou impedir os mecanismos especulativos imobiliários originados da manutenção de lotes vazios em áreas onde o Poder Público tem manifesto interesse social ou em promover o adensamento. Esse instrumento é aplicável a qualquer área, exceto as AEIAs, AEISs e os lotes que tenham área até 450,0m<sup>2</sup> cujos proprietários não possuam mais de 2 (dois) imóveis urbanos no município. (PDDU/ JF, 2004, p. 119 e 155).

### **5.2.6 O parcelamento e edificação compulsórios**

A Constituição Federal no seu artigo 182, parágrafo 4º, prevê a instituição de parcelamento e edificação compulsórios de imóveis urbanos, seguidos no tempo da aplicação do imposto territorial ou predial progressivo, culminando na desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O Plano Diretor dispõe para aplicação deste dispositivo em Juiz de Fora que, nas áreas dotadas de infra-estrutura de saneamento básico definidas pelo Plano Diretor, por um Plano Local de Urbanificação (PLU) ou por um Projeto Geral de Urbanificação (PGU), como área de especial interesse social ou que no zoneamento ambiental seja considerada como área urbanizada ou de consolidação da urbanização, o Poder Executivo poderá exigir do proprietário de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu

adequado aproveitamento, sob pena sucessiva de submeter o imóvel a parcelamento e edificação compulsórios, aplicação do imposto progressivo supra-referido e finalmente desapropriação com pagamento por títulos da dívida pública.

Os prazos aplicáveis à imposição do parcelamento ou edificação compulsórios e à imposição do imposto progressivo **serão definidos por Lei municipal**. (PDDU/ JF, 2004, p. 155).

Essas são as principais ferramentas presentes no PDDU/JF que podem ser aplicadas para garantir a função social da propriedade, cabe ao poder público municipal aplicá-las, conforme consta no parágrafo quarto do Art. 182.

A intenção é utilizar desses meios para reverter a situação dos vazios urbanos na cidade, dando uso habitacional de interesse social, através da destinação de duas edificações aqui estudadas.

O poder público deve providenciar medidas que viabilizem a retomada das obras junto com a iniciativa privada, adequando seu uso para os moradores de baixa renda. Apesar de não ser uma tarefa simples, por se tratar de propriedade privada, existem casos de sucesso, como o do Edifício União em São Paulo em que famílias conseguiram garantir seu direito de moradia através de longo período de ocupação e resistência. Esse caso será melhor estudado no Capítulo 4.

## Capítulo 4 - ESTUDO DE CASO: A PRÁTICA DA OCUPAÇÃO

Neste capítulo serão abordados dois casos de ocupação sendo que o primeiro trata-se de um edifício particular na região central de São Paulo que teve suas obras paralisadas após a morte do proprietário. Após a ocupação desse edifício, foram anos de luta por parte de seus moradores até conseguirem a legalização que se tornou o primeiro caso de usucapião coletivo no Brasil. O segundo caso é sobre uma ocupação de um edifício público em Porto Alegre que permanece em negociação com o poder público para concessão de uso, legalizando a ocupação dos atuais inquilinos.

Chega a ser acintoso que alguém mantenha imóveis ociosos em áreas centrais, enquanto tanta gente não tem onde morar ou mora em péssimas condições. E é absolutamente vergonhoso que o Judiciário siga fechando os olhos para essa situação e ignorando todos os textos legais que regulam a função social da propriedade, quando o dono de um prédio ocupado entra com o pedido de reintegração de posse. A crise habitacional é gravíssima e não faltam leis que possibilitem o seu enfrentamento. Falta aplicá-las” (ROLNIK, 2014).

É importante destacar que existe um entendimento jurídico sobre o que se reconhece sobre posse e propriedade. Conforme FRANCO (2011) a posse de um bem, que pode ser móvel, imóvel, material, imaterial, etc., não implica necessariamente em ter sua propriedade. Já no caso do proprietário este pode ter ambos, propriedade e posse. Existem várias maneiras de se ter posse de um bem, como cita FRANCO (2011), como a posse natural, posse justa, posse violenta, posse clandestina, posse legítima, entre outras. A que será tratada neste capítulo ele cita como “Posse ad usucapio<sup>48</sup>” que é a aquisição por tempo de uso independente da vontade do titular anterior e desde que seja por posse justa “[...], toda posse que não for violenta, clandestina ou precária” (FRANCO, 2011).

Como está definido no artigo do desembargador Vladimir Passos de Freitas<sup>49</sup>:

(...) a propriedade urbana tem função social e o seu abandono pode resultar na sua perda, cabendo ao Poder Público tornar a lei uma realidade. (...) A lei civil não dispõe sobre o destino dos bens arrecadados. Mas está implícito que eles deverão ser utilizados, preferencialmente, em alguma atividade de cunho social. Afinal, a medida existe porque da propriedade se exige que tenha esta função. Assim, ao município, cabe destinar o imóvel a orfanatos, asilos, casa

---

<sup>48</sup> É necessário a existência do animus domini, boa-fé, sentença judicial e competente registro em cartório. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/posse-e-propriedade>>.

<sup>49</sup> Desembargador Federal aposentado do TRF 4ª Região, onde foi presidente, e professor doutor de Direito Ambiental da PUC-PR.

de aidéticos, prisão aberta ou outras atividades assemelhadas (FREITAS, 2009).

Na prática, os movimentos por moradia que se estruturaram nesse contexto, registram realidades de sucesso e de insucesso, além de pressionar o Estado, e construir junto a este o Estatuto da Cidade. A histórias da ocupação e da luta pelo direito de moradia passa ganhar novos contornos com a criação e mobilização de grupos como o MTST (Movimento dos Trabalhadores sem Teto), FLM (Frente de Luta por Moradia), MSTC (Movimento Sem Teto do Centro), dentre outros – não só na Capital e Grande São Paulo, como em outras localidades e regiões do Brasil).

Com a intransigência do Estado e suas intervenções de maneira violenta e opressora, associadas à interesses da iniciativa privada, os sem teto, são pressionados a deixar os espaços então ocupados, em prol de projetos de grupos específicos do mercado imobiliário. Como se pode confirmar numa das publicações sobre o assunto, e nas afirmativas de Guilherme Boulos, coordenador nacional do MTST: “[...] Eles atuam fazendo lobby com o Poder Público para viabilizar que essas obras cheguem. Então, um terreno que custava R\$ 100 o metro quadrado, depois dessas obras de melhoria, passa a custar R\$ 300” [...]” (BRASIL DE FATO, 2015)

Nesse mesmo artigo, o autor cita um dos momentos onde se registrou a história de sucesso de um edifício que “nasceu” como ocupação e se transformou em um caso raro de usucapião coletivo, o Edifício União em São Paulo.



**Imagem 10: Fachada do Edifício União. Fonte:**  
<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/edificio-uniao-de-ocupacao-a-casa-propria-7975.html/edificio-uniao>

Segundo CAMINHA (2015) diferentemente da invasão que “designa a apropriação (indevida) de um imóvel que cumpre, minimamente, sua função social” a ocupação caracteriza “pela posse e apropriação de um imóvel ocioso – abandonado ou vazio – que não está exercendo a função social da propriedade. Assim, “invade-se” um espaço com função e “ocupa-se” um espaço vazio, sem função”. Esse foi o caso do Edifício União, localizado na rua Solon, 934, bairro Bom Retiro, região central de São Paulo. Segundo publicação no site Carta Capital<sup>50</sup> datada de 15/11/2015, por Ingrid Matuoka, nos anos 1980 o proprietário do edifício faleceu antes de finalizar a obra e sem deixar herdeiros. As obras foram interrompidas e o zelador da construção começou a vender espaços até que a lotação chegasse a quase o dobro da lotação máxima. Em outra reportagem, no site Agência Brasil<sup>51</sup> de 08/09/2015, por Fernanda Cruz, a ocupação contabilizou 72 famílias ocupando seus 8 andares. No início do movimento de ocupação tinham pessoas morando até no poço dos elevadores. Eram 8 pavimentos de vãos-livres, as famílias que iam chegando iam construindo suas acomodações conforme a necessidade. As condições de vida eram precárias com muito lixo e entulho. Além disso o excesso de pessoas sobrecarregava a estrutura e o imóvel corria risco de desabamento.

Na entrevista para o Carta Capital, a moradora Maria Aparecida Beserra Prates, de 55 anos, foi uma das primeiras moradoras e conta que quando chegou, há 23 anos, haviam incêndios constantes por causa da precária estrutura elétrica, e pessoas dormiam no poço do elevador. (CARTA CAPITAL, 2015)

As famílias viviam constantemente sob a ameaça da reintegração de posse<sup>52</sup> com pedidos na Secretaria de Habitação para desapropriar o prédio, como informa a reportagem do Carta Capital.

Em 2003 essa situação começou a mudar, quando a professora de sociologia Maria Ruth Amaral de Sampaio, ex-diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), interessada em estudar habitação social em São Paulo se comprometeu a transformar o lugar para que os moradores não fossem

---

<sup>50</sup> Edifício União: de ocupação a casa própria. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/edificio-uniao-de-ocupacao-a-casa-propria-7975.html>>.

<sup>51</sup> Ocupações: edifício vai de cortiço em ruínas a vencedor de prêmio internacional. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-09/ocupacoes-de-cortico-em-ruinas-vencedor-de-premio-internacional-de>>.

<sup>52</sup> Nas palavras de Maria Helena Diniz (2015, p.104), “A ação de reintegração de posse é a movida pelo esbulhado, a fim de recuperar posse perdida em razão da violência, clandestinidade, ou precariedade e ainda pleitear indenização por perdas e danos”. Disponível em: <<https://lucianasidou.jusbrasil.com.br/artigos/196156868/a-acao-de-reintegracao-de-posse-e-seus-requisitos-fundamentais>>

despejados. O primeiro passo foi reduzir o número de moradores do edifício para reduzir o risco de desmoronamento, sendo que quando a Maria Ruth chegou tinham 64 famílias.

Após conversar com os moradores a socióloga constatou que havia interesse de alguns moradores de sair do prédio. Além disso havia no local pessoas que perturbavam a ordem, tráfico de drogas e prostituição. Para esses casos a socióloga buscou juntamente com a Prefeitura auxílio financeiro, o equivalente a 5 mil por pessoa<sup>53</sup>, para que estas deixassem o edifício. No final ficaram 42 famílias que continuam a morar no prédio.

Foi necessário refazer os pilares do andar térreo, que estavam corroídos, e ameaçavam as estruturas. Maria Ruth levou engenheiros e estudantes da Escola Politécnica da USP que orientaram os moradores nessa reforma. Para garantir a segurança estrutural do prédio, o oitavo andar foi demolido. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP havia recomendado a derrubada com urgência de uma parte do andar, que ameaçava ruir – o que foi feito pelos próprios moradores, como informa a matéria do Agência Brasil.

Apesar das reformas ainda existia o risco da reintegração de posse, por isso, os moradores buscaram ajuda no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Os advogados ingressaram na Justiça, em 2002, com o primeiro pedido de usucapião (o direito à posse de um imóvel pelo uso prolongado) para cada uma das famílias. Esse direito é concedido com mais garantia quando os ocupantes fazem melhorias no local e o Edifício União se enquadrava no requisito. Os moradores fizeram uma comissão para regularizar todas as pendências do edifício, desde o IPTU, com débitos desde a década de 1980, até a parte elétrica, reestruturando a fiação e regularizando a medição para que cada morador tivesse sua conta de luz.

Em 2005, o Centro Gaspar Garcia entrou com o segundo pedido de usucapião, mas dessa vez coletivo, em nome de todos os moradores. Para alívio das famílias, dez anos depois, em 19 de janeiro do mesmo ano, a Justiça determinou o usucapião coletivo – o único caso para um prédio inteiro no país, de acordo com o advogado Thiago Santos do Nascimento.

Em 2007 quando a fachada do edifício ficou pronta, Maria Ruth pediu para os moradores escolherem um nome para o edifício. Não houve dúvida: União.

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/edificio-uniao-de-ocupacao-a-casa-propria-7975.html>>.

O edifício União teve a particularidade de que seu proprietário veio a falecer e não tinha herdeiros, o que pode-se dizer, contribuiu para que não tivesse um “proprietário” para protestar pelo bem e pedir reintegração de posse. Porém, existe na constituição casos em que qualquer proprietário pode perder a propriedade de seu bem, seja ele qual for, e uma delas é por “abandono, que é a intenção absoluta do titular de não continuar a ser mais dono, através de manifestada desistência dos atos de posse, ou mesmo de sua transgressão da satisfação dos ônus fiscais” (FRANCO, 2011). Segundo PEREA (2016), o não uso da propriedade não configura abandono, para isso é necessário estabelecer parâmetros que configurem o abandono, ele tem que ser constatado e não presumido, já que o “titular do bem tem a faculdade de usar, gozar, dispor ou reivindicar”. Por isso, entende-se como abandono:

[...] essa vontade *que* se revela pela ausência do exercício de qualquer um dos poderes do proprietário (usar, gozar, dispor e reivindicar), aliada à ausência de posse do proprietário ou de qualquer outro indivíduo bem como a inadimplência de todos os tributos referentes ao imóvel urbano (art. 1276, § 2º). (PEREA, 2016).

Sendo constatado o abandono é dever do poder público municipal tomar as providências cabíveis para reverter essa situação. Para isso é necessário que as leis destinadas à desapropriação ou arrecadação do bem pelo poder público municipal sejam regulamentadas tornando justo o processo tanto no âmbito do proprietário quanto da sociedade.

Outro exemplo de ocupação, mas que ainda luta para ser legalizada, é a Ocupação Lanceiros Negros no centro de Porto Alegre. A ocupação do prédio do governo do estado do Rio Grande do Sul, que tinha como inquilino o Ministério Público que desocupou o mesmo em 2006, encontra-se ocupada por 98 famílias do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB. Assim como São Paulo, o poder público da Grande Porto Alegre, não enfrenta o déficit habitacional “que estaria em torno de 50 mil famílias, e que não foi resolvido pelo programa Minha Casa, Minha Vida e nem por outras políticas habitacionais”, afirma a coordenadora do MLB na matéria de 2015, publicada pelo jornal on line Sul21<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Por direito à moradia, 98 famílias ocupam prédio público abandonado no Centro da Capital. <<http://www.sul21.com.br/jornal/por-direito-a-moradia-98-familias-ocupam-predio-publico-abandonado-no-centro-da-capital/>>.



**Imagem 11: Edifício no centro de Porto Alegre que abriga cerca de 300 pessoas. Fonte: <http://www.sul21.com.br/wp-content/uploads/2015/11/20151116-jornal-sul21-4051cf161115-09-1024x683.jpg>**

Após diversas reuniões e o encontro com as lideranças governamentais que decidiram não entrar com ação de reintegração de posse a curto prazo, mediante a apresentação de um pedido formal do movimento, que solicitou à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) “que o assunto seja discutido por uma instância de conciliação do governo do Estado”. Vale lembrar que na ausência de políticas que alcancem a sociedade e seus direitos constitucionais, os Movimentos de Luta por Moradia tem crescido em todo país, assim como a repressão do Estado e proprietários, através da intervenção policial e, em grande parte das vezes, com violência e mortes.

Apesar de estar explícito no Art. 183 da Constituição Federal em seu parágrafo “§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” segundo SOUZA (2011) ele possibilitou o emprego de outro instrumento para legalizar a posse de ocupações de terrenos públicos que é a *concessão de direito real de uso*. Apesar da Seção VI do Estatuto da Cidade, que aborda esse instrumento, ter sido totalmente vetado, comprometendo em grande parte a sua aplicação, existem formas de negociação, considerando os princípios deste instrumento, em que o poder público pode negociar e conceder por tempo determinado (que pode ser renovado) ou por

tempo indeterminado que os ocupantes possam permanecer e ter sua ocupação regularizada.

Essas famílias, como muitas outras, lutam não só pelo direito a ter uma moradia digna, mas também pelo direito à cidade, de ter acesso aos serviços e equipamentos públicos que são negados quando estas precisam se estabelecer nas periferias, fora da malha urbana consolidada e com quase nenhuma infraestrutura. Existem casos de ocupação como os mencionados anteriormente, em várias cidades do Brasil e que muitas vezes são rechaçados com violência, desrespeitando todos os direitos que essas pessoas têm como cidadãos. Neste sentido, um exemplo que pode ser citado é a reintegração de posse de um hotel em São Paulo, obra que nunca foi finalizada e está paralisada há cerca de 10 anos, segundo matéria do site Carta Capital de 16/09/2014<sup>55</sup>. No lugar, mais de 200 famílias compunham a ocupação e na manhã do dia 16/09/2014, autorizada pela justiça paulista, seria feita a reintegração de posse, porém houve confronto com a PM o que resultou em seis pessoas feridas.

Após percorrer diversificada bibliografia, encerra-se esse capítulo do trabalho, com a pontuação do professor Comarú (2014), que entende a questão como um processo que ainda levará alguns anos para ser aplicada da melhor forma possível sempre visando beneficiar o interesse coletivo.

Não faltam leis. A questão reside em implantar o processo de reforma da cidade que enfrente a qualificação urbana das periferias, de um lado, e a inclusão sócio habitacional das famílias de trabalhadores de baixa renda nas regiões centrais e com infraestrutura de outro. Os conflitos e confrontos nos impelem a optar: reforma urbana e civilidade ou simplesmente a barbárie a que temos assistido (COMARÚ, 2014 – PONTE).

---

<sup>55</sup> Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/centro-de-sao-paulo-e-palco-de-conflitos-apos-reintegracao-de-posse-1928.html>>.

## Considerações Finais

A moradia é um direito básico em muitos casos negligenciado pelo poder público. Ter um “teto sobre a cabeça” não é suficiente para morar dignamente, é necessário que os moradores tenham acesso a serviços e equipamentos públicos de qualidade, que tenham condições de ir e vir quando quiserem em qualquer lugar da cidade, tenham acesso aos empregos sem que leve horas para chegar e voltar no seu destino, morar com segurança e qualidade de vida.

Esses problemas são gerados pela forma como as cidades guiam seu crescimento seguindo a lógica do capital. Esse método prioriza o interesse privado que ignora o bem comum, ignora que existam pessoas que também tem direito a morar bem e a ter acesso aos mesmos lugares.

Diante dessas questões foram abordadas as principais causas da segregação da população de baixa renda que são as mais atingidas por esse tipo de desenvolvimento em que se encaixam praticamente todas as cidades brasileiras. O vazio urbano é um problema para a sociedade como um todo e para ele existem medidas legais para que se evite sua formação e até a manutenção dos vazios urbanos. Existem movimentos de luta por moradia que contribuem para que os vazios sejam ocupados, pessoa, famílias, trabalhadores que têm o direito à cidade negados, muitas vezes com o respaldo do poder público.

Falta ainda comprometimento dos governantes com a população mais pobre para que a legislação que existe atualmente, que apesar das muitas falhas, possibilite a aplicação e garanta a todos o direito de morar dignamente.

Com base em tudo que foi abordado neste trabalho sobre as questões sociais envolvendo os vazios urbanos e sobre a legislação e instrumentos urbanísticos que podem solucionar essas questões, foi possível definir dois apontamentos para o TCC II: dois edifícios que configuram vazios urbanos e estão localizados em áreas consolidadas da cidade de Juiz de Fora.

## Bibliografia

Assessoria de Comunicação Social, Ministério Público Federal em Minas Gerais. **Ação aponta irregularidades em moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida.** 03/03/2015. Disponível em: <[http://www.prmg.mpf.mp.br/passos/@@noticia\\_prm\\_view?noticia=/internet/imprensa/noticias/consumidor-e-ordem-economica/acao-aponta-irregularidades-em-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida](http://www.prmg.mpf.mp.br/passos/@@noticia_prm_view?noticia=/internet/imprensa/noticias/consumidor-e-ordem-economica/acao-aponta-irregularidades-em-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida)>. Acesso em: Dez2016.

BINHOTE, Juliana Molina. **Usucapião em bens públicos: a função social da propriedade Pública.** PUC-Departamento de Direito. Disponível em <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2007/reçatprops/dir/relatorio\\_julianamolina.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/reçatprops/dir/relatorio_julianamolina.pdf)>. Acesso NOV2016.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1985. p. 7-18.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 5.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf). Acesso em: Nov2016.

BRITO DOERR, Marisol. **As transformações na política habitacional a partir das ditaduras militares: análise comparada Chile-Brasil.** Rio de Janeiro, 2015. 158 f. Disponível em: <<http://minerva.ufrj.br/F?RN=283275710>>. Acesso em: Nov2016.

Caixa. **PAR - Programa de Arrendamento Residencial.** Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programa\\_des\\_urbano/programas\\_habitacao/par/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.asp)>. Acesso em: Nov2016.

CAMINHA, Julia Vilela. **Os diferentes sentidos de se ocupar: experiências brasileiras e europeias.** Rio de Janeiro, 2015. 121 f. Disponível em: <<http://minerva.ufrj.br/F?RN=283275710>>. Acesso em: Dez2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A prática espacial urbana como segregação e o "direito à cidade" como horizonte utópico.** In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida (org.); CORRÊA, Roberto Lobato (org.); PINTAUDI, Silvana Maria (org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2013.

COMARÚ, Francisco. **Ocupar prédios abandonados é legítimo.** Disponível em <<http://ponte.org/ocupar-predios-abandonados-e-legitimo/>>. Acesso em: Nov2016.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: Nov2016.

CRUZ, Fernanda. **Ocupações: edifício vai de cortiço em ruínas a vencedor de prêmio internacional.** 08/09/2015. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-09/ocupacoes-de-cortico-em-ruinas-vencedor-de-premio-internacional-de>> Acesso em: Jan2017

CRUZ, Fernanda. **Vida em ocupação: a luta por moradia em São Paulo.** 08 /09 /2015. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/32867/>>. Acesso em: Jan2017.

DITTMAR, Adriana Cristina Corsico. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba - Paraná.** Curitiba, 2006. p. VI. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=33384](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=33384)>. Acesso em: Dez2016.

FOLZ, Rita Rosana. **HABITAÇÕES ECONÔMICAS PAULISTAS: análise dos projetos das unidades dos atuais programas habitacionais.** São Carlos, SP, 2004. Disponível em: <[http://www.docomomo.org.br/seminario%209%20pdfs/026\\_M15\\_RM-ConjuntoHabitacionalBNH-ART\\_maria\\_sanvitto.pdf](http://www.docomomo.org.br/seminario%209%20pdfs/026_M15_RM-ConjuntoHabitacionalBNH-ART_maria_sanvitto.pdf)>. Acesso em: Dez2016

FRANCO, Wanildo José Nobre. **A posse e a propriedade.** 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/posse-e-propriedade>> Acesso em: Jan2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos.** 04/ 01/ 2009. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2009-jan-04/funcao\\_social\\_abandono\\_imoveis\\_urbanos](http://www.conjur.com.br/2009-jan-04/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos)>. Acesso em: Nov2016.

Fundação João Pinheiro. **Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades divulgam os resultados do Déficit Habitacional Municipal no Brasil.** Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>. Acesso em: Dez2016.

G1 Zona da Mata. **Moradores se queixam de estrutura no Parque das Águas em Juiz de Fora.** 05/12/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/moradores-se-queixam-de-estrutura-no-parque-das-aguas-em-juiz-de-fora.html>>. Acesso em: Dez2016.

G1 Zona da Mata. **Prédios abandonados preocupam juiz-foranos no período chuvoso.** 26/12/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/predios-abandonados-preocupam-juiz-foranos-no-periodo-chuvoso.html>>. Acesso em: Dez2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=|jin fogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>>. Acesso em: Dez2016.

JUIZ DE FORA. Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004.

MARICATO, Erminia. **Política habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p.13-46.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades : alternativas para a crise urbana**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, Miguel. **Centro de São Paulo é palco de conflitos após reintegração de posse**. 16/09/2014. <<http://www.cartacapital.com.br/politica/centro-de-sao-paulo-e-palco-de-conflitos-apos-reintegracao-de-posse-1928.html>>. Acesso em: Jan2017.

MATUOKA, Ingrid. **Edifício União: de ocupação a casa própria**. 20/11/2015. <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/edificio-uniao-de-ocupacao-a-casa-propria-7975.html>>. Acesso em: Jan2017

MORADO, Denise N.; BRAGA, Raquel C. de Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?**. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online)*, n. 9. 2009. p. 98-110. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/risco/search>> Acesso em: Nov2016.

NuGea, Uffj. Disponível em: <<http://www.uffj.br/nugea/banco-das-comunidades-quilombolas/dinamicas-urbana-e-regional-em-cidades-medias/comunidade-sao-pedro-de-cima/tabela-categoria-programas-e-politicas-habitacionais-em-juiz-de-fora-2005-2011/>>. Acesso em: Dez 2016.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. **Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: Mudanças e permanências na Política Habitacional**. *Caminhos de Geografia - revista online*, Uberlândia, v. 15, n. 50. Jun/2014. p. 36-53. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>>. Acesso em: Nov2016.

PAC. **Sobre o PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acesso em: Dez2016.

PEREA, Nayara Moreno. **A perda da propriedade urbana pelo abandono aliado ao não pagamento dos tributos e o papel dos municípios**. 26/10/2016. Disponível em: <<http://nayaraperea.jusbrasil.com.br/artigos/247744872/a-perda-da-propriedade-urbana-pelo-abandono-aliado-ao-nao-pagamento-dos-tributos-e-o-papel-dos-municipios>>. Acesso em: Jan2017.

PONTES, Lorena Rangel. **Minha Casa, Minha Vida: análise socioespacial da localização dos empreendimentos do programa no município de São Gonçalo - RJ**. Rio de Janeiro, 2016. 110 f. Disponível em: <<http://minerva.ufrj.br/F?RN=283275710>>. Acesso em: Nov2016.

Portal Brasil. **Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas**. <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: Dez2016.

Portal Brasil. **Governo lança Minha Casa Minha Vida 3 no dia 10 de setembro**. 05/08/2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/08/governo-lanca-minha-casa-minha-vida-3-no-dia-10-de-setembro>>. Acesso em: Dez2016

Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/fgts/breve-historico-do-fgts> - acesso em: Nov2016.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002 Publicada no DOU no 90, de 13 de maio de 2002, Seção 1, páginas 67-68. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_2002\\_302.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2002_302.pdf). Acesso em: Nov2016.

ROLNIK, Raquel. **Prédio vazio a mais de dez anos pode?** postado em Coluna Folha de S. Paulo, 22/09/14. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/?s=pr%C3%A9dio+vazio+a+mais+de+dez+anos+pode>. Acesso em: Nov2016.

SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária.** 2008. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>. Acesso em: Nov2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 8ª.ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2011.

TEIXEIRA, Tatiana; FURTADO, Fernanda. **Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora /MG.** ENAPARQ - I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010. SIMPÓSIO - TRABALHOS COMPLETOS. Disponível em: [www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf). Acesso em: Dez2016.



COLE AQUI O ENVELOPE COM O DC-ROM OU DVD\_ROM