

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

MARIA EDUARDA ALBUQUERQUE DE SOUZA

DIREITO À MORADIA: os entraves entre a aplicação da
Função Social da Propriedade e a ociosidade dos imóveis no bairro
de Santo Antônio.

Recife

2022

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

Maria Eduarda Albuquerque de Souza

DIREITO À MORADIA: os entraves entre a aplicação da
Função Social da Propriedade e a ociosidade dos imóveis no bairro
de Santo Antônio.

Trabalho de conclusão de curso
como exigência parcial para graduação no
curso de Arquitetura e Urbanismo, sob a
orientação da Profa. Dra. Ana Maria
Filgueira Ramalho.

Recife

2022

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

S729d Souza, Maria Eduarda Albuquerque de.
Direito à moradia: os entraves entre a aplicação da função social da propriedade e a ociosidade dos imóveis no bairro de Santo Antônio / Maria Eduarda Albuquerque de Souza. - Recife, 2022.
95 f. : il. color.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Ana Maria Filgueira Ramalho.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2022.
Inclui bibliografia.

1. Imóveis ociosos. 2. Direito à moradia. 3. Setor privado. 4. Função social da propriedade. I. Ramalho, Ana Maria Filgueira. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

72 CDU (22. ed.)

FADIC (2022.2-004)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

MARIA EDUARDA ALBUQUERQUE DE SOUZA

DIREITO À MORADIA: os entraves entre a aplicação da
Função Social da Propriedade e a ociosidade dos imóveis no bairro
de Santo Antônio.

Trabalho de conclusão de curso
como exigência parcial para graduação no
curso de Arquitetura e Urbanismo, sob a
orientação da Profa. Dra. Ana Maria
Filgueira Ramalho.

Aprovado em 15 de dezembro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ana Maria Filgueira Ramalho
Orientadora /Faculdade Damas (FADIC)

Profa. Maria Luiza de Lavor
Primeira examinadora /Faculdade Damas (FADIC)

Prof. Ronald Fernando Albuquerque de Vasconcelos
Segundo examinador /Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Recife
2022

Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam por uma moradia adequada e buscam diariamente a garantia do seu direito de posse.

AGRADECIMENTOS

Ao que me deu vida. Deus, em tudo dou graças a Ti. Somente a tua mão poderia me sustentar diariamente e me levar a conclusão dessa graduação, que através dessa formação eu leve outras pessoas para mais próximo do teu amor.

Ao ventre que me gerou. Mainha, obrigada por ter se sacrificado para que hoje eu conseguisse me formar, com toda certeza essa conquista reflete em muitas noites de sono que a senhora abdicou e em trabalhos exaustivos que a senhora se dispôs a fazer para me fornecer a melhor formação que eu pudesse ter dentro da nossa realidade. Essa formação é fruto do seu sacrifício.

Aos braços que me acolheram. Vovó Marlene, queria que estivesse aqui para ver tudo o que está acontecendo, porque tudo isso é fruto do seu cuidado e amor dedicado por 16 anos à minha vida. Nos encontraremos brevemente.

Ao coração que me adotou. Meu pai de coração, Gil, obrigada por ter contribuído de várias formas para a minha formação humana e acadêmica, você foi essencial para que eu chegasse até aqui.

Ao que hoje faz parte da minha carne. Meu marido e melhor amigo, obrigada por acreditar em mim mais que eu mesma, se não fosse você eu teria desistido na metade do curso e não estaria desfrutando da alegria dessa conquista, amo você com tudo o que há em mim, seremos sempre um.

As mãos que seguraram as minhas e me ensinaram o caminho certo. Obrigada aos professores que contribuíram para a minha formação, através dos seus ensinamentos procurarei ser uma excelente profissional, replicando o que vocês foram para mim. Em especial, à minha orientadora Ana Maria Ramalho que fez com que eu me apaixonasse por urbanismo desde a primeira aula de Estudos Sociais e por todo o auxílio prestado durante essa pesquisa.

Ao serviço dedicado com amor. Aos funcionários da Faculdade Damas que foram parte de todo esse processo, agradeço em especial a tia Rose, Aruza, Sr. Oscar, Sr. Flávio e Bruna. Seja nos recebendo com carinho na portaria, enviando a documentação do PROUNI ou compartilhando alegria durante o almoço; vocês contribuíram para o meu crescimento e serão sempre lembrados em minha vida.

Aos abraços sem interesse. Agradeço aos amigos que sempre foram presentes nessa caminhada, especialmente: Ana Verônica, Bianca, Itanara, Maíra, Rebeca e Stephanie; que contribuíram de alguma forma para o meu crescimento como ser humano. Seja dividindo o almoço ou o lanche, seja emprestando dinheiro para a xerox, sempre estivemos juntas até aqui e permaneceremos torcendo pelas conquistas umas das outras.

“A terra não poderá ser vendida definitivamente, porque ela é minha, e vocês são apenas estrangeiros e imigrantes.”

(Levítico 25:23)

RESUMO

Ao longo dos anos o centro do Recife tem passado por um processo de esvaziamento de moradores, principalmente o bairro de Santo Antônio, com diversos imóveis vazios o cenário atual é de abandono e descaso; sendo importante avaliar também que a maior parte desses imóveis possui altas dívidas de IPTU e poderiam sofrer diversas sanções. Em contrapartida, existe uma contradição vigente, pois enquanto Recife possui um dos maiores déficits habitacionais do Brasil há tantos imóveis ociosos em Santo Antônio que poderiam ser utilizados para diminuir essa carência de unidades habitacionais da cidade. Com isso, a presente pesquisa visa apresentar os entraves e as contradições entre a ociosidade desses imóveis frente ao déficit habitacional de Recife com o objetivo de avaliar a importância do cumprimento da Função Social da Propriedade para uma mudança de paradigma no bairro de Santo Antônio. A construção dessa análise é feita a partir da compreensão do direito à cidade e direito à moradia, os quais defendem que não somente o fornecimento à moradia é suficiente, mas sim a garantia de diversos outros direitos. Se fez necessário examinar de forma mais profunda sobre a construção de pensamentos acerca da propriedade privada e a criação da Função Social da Propriedade, com o intuito de compreender o quanto essa construção de teorias ainda permanece influenciando o pensamento atual. A partir do aprofundamento da pesquisa foi possível perceber que além da influência do setor privado na construção das políticas habitacionais, o fato da sociedade civil muitas vezes não compreender acerca da Função Social da Propriedade em sua totalidade, acaba por perpetuar a ideia de que a propriedade privada está acima do bem da coletividade e isso contribui para que os imóveis em áreas centrais continuem ociosos e conseqüentemente, reduza a possibilidade de uso na política habitacional.

Palavras-chave: imóveis ociosos; direito à moradia; setor privado; função social da propriedade.

ABSTRACT

Over the years, the center of Recife has undergone a process of emptying residents, especially the Santo Antônio neighborhood, with several empty properties, the current scenario is one of abandonment and neglect; it is also important to evaluate that most of these properties have high IPTU debts and could suffer several sanctions. On the other hand, there is a current contradiction, because while Recife has one of the largest housing deficits in Brazil, there are so many idle properties in Santo Antônio that could be used to reduce this lack of housing units in the city. With this, the present research aims to present the obstacles and contradictions between the idleness of these properties in the face of the housing deficit in Recife, with the objective of evaluating the importance of the enforcement of Social Function of Property for a paradigm shift in the neighborhood of Santo Antônio. The construction of this analysis is based on the understanding of the right to the city and the right to housing, which argue that not only the provision of housing is sufficient, but also the guarantee of several other rights. It was necessary to examine more deeply about the construction of thoughts about private property and the creation of the Social Function of Property, in order to understand how much this construction of theories still remains influencing current thinking. From the deepening of the research it was possible to realize that in addition to the influence of the private sector in the construction of housing policies, the fact that civil society often does not understand about the Social Function of Property in its entirety, ends up perpetuating the idea that private property is above the good of the collective and this contributes to the fact that properties in central areas remain idle and, consequently, reduce the possibility of use in housing policy.

Keywords: idle properties; right to housing; private sector; social function of property.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
FSP	Função Social da Propriedade
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
BNH	Banco Nacional de Habitação
SFH	Sistema Brasileiro de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
MC	Ministério das Cidades
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
LSCM	Liga Social Contra o Mocambo
FSP	Função Social da Propriedade
PDR	Plano Diretor do Recife
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
RPA	Região Político Administrativa
IEP	Imóvel de Preservação Especial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MLRT	Movimento de Luta e Resistência pelo Teto
ZEDE	Zonas Especiais de Dinamização Econômica
ZAC	Zona de Ambiente Construído de Ocupação
ZEPH	Zona Especial de Preservação Histórica
ZC	Zona Centro
HIS	Habitação de Interesse Social
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir

TDC	Transferência do Direito de Construir
CDU	Conselho de Desenvolvimento Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1.DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DE 1850 A 2001.....	18
1.1. Direito à moradia e direito à cidade	18
1.2. O direito à moradia no cenário brasileiro: legislações segregadoras criadas a partir de abolição da escravatura	22
1.3. O marco legal brasileiro do direito à moradia com a Constituição Federal de 1888 e o impacto da não aplicação dos artigos 182 e 183.....	25
2. A PROPRIEDADE PRIVADA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE..	28
2.1. As tradições aristotélica e moderna acerca da propriedade	28
2.2. A Função Social da Propriedade	30
2.3. A ociosidade dos imóveis nos centros urbanos em contraste com o déficit habitacional das capitais brasileiras	37
3. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NACIONAIS E O SEU REBATIMENTO EM RECIFE-PE	41
3.1. As políticas habitacionais no contexto imediato pré-Constituição Federal e pós-Constituição Federal.....	Erro! Indicador não definido. 41
3.2. A construção das políticas habitacionais em Recife (PE): o rebatimento das políticas nacionais no cenário recifense.....	46
4. A CONTRADIÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE DE RECIFE (PE) E A OCIOSIDADE DOS IMÓVEIS NO BAIRRO DE SANTO ANTÔNIO	50
4.1. Metodologia	50
4.2. O déficit habitacional da cidade de Recife e a escolha pelo bairro de Santo Antônio	52
4.3. A atuação dos Movimentos Sociais no bairro de Santo Antônio.....	58
5. OS OBSTÁCULOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE A PARTIR DA CRIAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA A ÁREA CENTRAL DA CIDADE E DA PERCEPÇÃO DOS AGENTES DE INTERESSE NESSA CONSTRUÇÃO.....	62
5.1. Análise dos Planos Diretores de Recife de 2008 e 2021	62
5.2. O projeto Novo Recife: Plano específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga	69
..5.3. O projeto Recentro e as suas problemáticas para o centro da cidade do Recife.....	72
5.4. As visões dos agentes privados e dos movimentos sociais na construção das políticas habitacionais da cidade.....	75

5.5. Análise da percepção da sociedade civil referente a Função Social da Propriedade e a aplicação dos novos projetos no centro do Recife	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICES	92
APÊNDICE A – ENTREVISTA COM GERENTE DA MOURA DUBEUX..	92
APÊNDICE B – ENTREVISTA COM BRIGADISTA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO DE PERNAMBUCO.....	93
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO.....	94

INTRODUÇÃO

O direito à moradia no mundo tem sido discutido de forma ainda mais incisiva desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), a partir da sua promulgação ficou ainda mais perceptível a importância do cumprimento desse direito em relação a outros, como por exemplo: saúde, educação, lazer, etc.; pois, sem moradia adequada fica ainda mais difícil garantir o cumprimento desses direitos para a população.

É importante perceber que o direito à cidade e à moradia não podem ser cumpridos separadamente, pelo contrário, não há como garantir um sem assegurar o outro, inclusive muitos autores consideram que eles são a mesma coisa. No entanto, essa separação tem sido feita ao longo dos anos em diversas cidades brasileiras, seja através de legislações que acabam por ampliar a segregação, seja pela ausência de políticas habitacionais acessíveis a população mais vulnerável, além da construção de habitacionais em locais distantes, sem serviços e infraestruturas adequadas. Além disso, é importante perceber que uma das dificuldades das políticas habitacionais é o fato de ainda estarem associadas a questão da distribuição e acesso à terra, o que faz com sejam consideradas mais um item de mercado.

Por mais que pareça um pensamento recente, essa visão mercadológica acerca da terra percorre longos anos. Desde o período dos filósofos gregos a ideia de propriedade privada foi discutida diversas vezes e algumas visões foram criadas com o objetivo de trazer compreensão acerca do assunto. Duas perspectivas que ganharam maior notoriedade em relação a propriedade privada, foram as visões aristotélica e a moderna, para a primeira a propriedade está pautada no uso e atrelada aos conceitos de justiça corretiva e a distributiva, enquanto a corretiva está relacionada a venda a distributiva está ligada à distribuição das riquezas entre os indivíduos, podendo ela ser feita em partes iguais ou desiguais (ARISTÓTELES, 2004). A visão moderna, no entanto, acredita que a aquisição de determinado bem é a manifestação da vontade do indivíduo em adquiri-lo e isso fica mais claro a partir da visão de Guilherme de Ockham (1285-1347), o qual argumenta que é possível usar as coisas sem adquiri-las. Mas, essa visão se contradiz em diversos momentos, pois, se sabe que a aquisição de uma propriedade não está pautada apenas na vontade de

um indivíduo, tendo em vista que existem classes pobres na sociedade que não tem condições de comprar um imóvel (BRITO, 2010). Por mais que essas teorias sejam falhas por reconhecerem a posse da propriedade apenas por meio da compra ou pela vontade de um indivíduo, desconsiderando o papel do Estado em fornecer moradia, elas permanecem sendo usadas ao longo dos anos na construção do imaginário da população.

No Brasil, essa discussão se torna ainda mais significativa a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que em seu Artigo 5 garante o direito à propriedade a todos os indivíduos, mas no parágrafo 23 do mesmo Artigo é especificado que a propriedade deverá atender a sua função social. Isso implica que a propriedade não é um direito absoluto e sim condicionado aos interesses da coletividade. O artigo 182 e 183 (BRASIL, 1988), basicamente apresentam a Função Social da Propriedade, a qual diz respeito a necessidade que um imóvel tem de cumprir as diretrizes estabelecidas em Plano Diretor; e estabelece alguns instrumentos urbanísticos como: parcelamento ou edificação compulsórios (PEUC), IPTU Progressivo, Desapropriação e Usucapião Especial Urbana. Esses artigos são extremamente importantes para o entendimento acerca da propriedade, pois o fato de um indivíduo ter comprado um imóvel não dá a ele o direito de fazer o que quiser com o mesmo, inclusive, deixá-lo vazio. Pelo contrário, a partir da aquisição é necessário que ele cumpra com as diretrizes estabelecidas em lei.

A maior dificuldade está em assegurar que esses artigos sejam realmente cumpridos pelo Poder Público municipal, pois por diversas vezes são vistos imóveis vazios e subutilizados que não sofrem as sanções apresentadas em lei. De modo que ao longo da história, o que se vê são medidas extremamente brutais para remover ocupações de imóveis vazios, enquanto não há nenhum tipo de ação efetiva para aplicar a PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação nesses mesmos imóveis.

Esse cenário se repete nas grandes cidades de todo o país, principalmente em áreas centrais da cidade que durante muitos anos tem sofrido com um processo de esvaziamento de moradores, de modo que durante o dia tem uso comercial, mas a noite ficam vazios e subutilizados. A cidade de Recife é um exemplo significativo acerca desse esvaziamento das áreas centrais, tendo em vista que os bairros do Recife, São José e Santo Antônio,

os três mais antigos da cidade, sofreram por muitos anos com a ausência de investimentos e de incentivos, principalmente ligados à moradia. E, apesar de ter inúmeros edifícios ociosos, até o presente momento, não foram aplicados os instrumentos previstos em lei para que se cumpra Função Social da Propriedade. Ao avaliar o déficit habitacional da cidade de Recife, o qual ultrapassa o número de 70 mil unidades habitacionais, é possível perceber que não há como manter diversos imóveis ociosos, principalmente na área central da cidade, enquanto diversas pessoas não tem onde morar ou moram em condições precárias.

Essa conjuntura apresenta a justificativa para a escolha do objeto empírico da pesquisa: o bairro de Santo Antônio. O bairro possui a maior quantidade de imóveis vazios da área central e está entre os dez com maior dívida de IPTU, no entanto, os investimentos atuais para o centro tem sido destinados prioritariamente para os bairros de Recife e São José, os quais possuem características arquitetônicas semelhantes, com predominância para casarios e sobrados, enquanto, Santo Antônio tem presença quase que majoritária de edifícios verticais e isso contribuiria para uma maior conversão em unidades habitacionais.

A partir dessa contextualização é possível perceber um entrave significativo entre a produção da política habitacional da cidade com a realidade dos bairros centrais, tendo em vista que enquanto Santo Antônio está sofrendo de forma mais significativa com esse processo de esvaziamento, é Recife e São José quem estão recebendo os maiores investimentos relacionados à moradia, pois, a partir da criação do Projeto Novo Recife (RECIFE, 2015) e de leis como o Recentro (RECIFE, 2021), essas áreas passaram a ser palco para o surgimento de grandes empreendimentos e começaram a sofrer com as disputas do setor privado por cada pedaço de terra existente, com isso é possível perceber o real projeto do Poder Público para o centro: revitalizar a área para quem consiga pagar por ela.

Com base nessa percepção acerca do processo de esvaziamento do bairro de Santo Antônio, a pesquisa procurará responder a seguinte questão: Quais os obstáculos para o cumprimento da Função Social da Propriedade no bairro de Santo Antônio? Tem-se como hipótese de que a aplicação do Poder Público municipal dos instrumentos previstos no arcabouço federal para o

cumprimento da Função Social da Propriedade não ocorrem devido aos interesses e demandas do capital imobiliário, que protagonizam as prioridades das políticas urbanas.

Desta forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar quais os entraves para a aplicação dos instrumentos que regulamentam a Função Social da Propriedade nos imóveis vazios do centro. E possui os seguintes objetivos específicos: Analisar os Planos e Projetos Locais relacionados à habitação; Verificar a contradição entre a ociosidade dos imóveis em Santo Antônio e os incentivos à construção em São José e Recife; Analisar o papel dos Movimentos Sociais na conjuntura dessas políticas habitacionais; Identificar os imóveis de Santo Antônio com maior débito de IPTU e que são passíveis de sanções; Avaliar a influência do capital imobiliário na construção das políticas habitacionais da cidade.

Como metodologia utilizou-se das análises dos conteúdos dos Planos Diretores de Recife de 2008 e 2021 para averiguar se houve mudança de percepção acerca do centro de Recife, observando os parâmetros estabelecidos em zoneamento, diretrizes e etc. Também se fez necessário examinar a Lei Municipal de Nº 18.138/2015 (RECIFE, 2015), a qual orienta acerca do plano específico para o Cais José Estelita, Cabanga e o Bairro de São José, mais conhecido como Projeto Novo Recife e os impactos causados em todo o centro da cidade, bem como, outras leis significativas para as mudanças de cenário do centro: Lei Municipal de Nº 18.869/2021 que institui as diretrizes para o Recentro (2021) e o Decreto Municipal Nº 31.671 (RECIFE, 2018) que prevê a arrecadação de imóveis urbanos por abandono. Para a construção desse estudo e aumento da compreensão acerca da percepção dos envolvidos, também foram feitas entrevistas e questionários com agentes ativos na construção desse novo cenário da cidade: o setor privado, os movimentos sociais e a sociedade civil.

Além desta introdução este trabalho está estruturado em cinco capítulos: No primeiro capítulo se traz a discussão acerca do direito à moradia e direito à cidade com o objetivo de averiguar a importância desses serem cumpridos de forma conjunta, além disso, foram analisadas as legislações brasileiras de 1850 a 2001 relacionadas à moradia, bem como a importância da Constituição Federal de 1888 que apresenta o marco legal da política urbana no Brasil. No

segundo capítulo foram analisados os pensamentos de filósofos acerca da propriedade privada e o quanto essas teorias permanecem influenciando o pensamento coletivo atual, sendo a partir dessa percepção analisada também a Função Social da Propriedade com o objetivo de apresentar o contraste entre o déficit habitacional dos centros brasileiros e a ociosidade dos imóveis. O terceiro capítulo busca averiguar a construção das políticas habitacionais nacionais e o seu rebatimento em Recife, com o objetivo de apresentar os erros que permanecem sendo mantidos devido a replica de ideias que por vezes ignora as necessidades locais e acabam por serem cópias das política habitacional. O quarto capítulo apresenta a contradição entre o déficit habitacional de Recife e a ociosidade dos imóveis de Santo Antônio, com o intuito de avaliar os impactos causados pela ausência do cumprimento da Função Social da Propriedade. Por fim, o quinto capítulo buscou analisar as novas políticas e planos criados para as áreas centrais da cidade e a influência do setor privado na construção desses projetos, bem como o papel dos Movimentos Sociais nessa produção. Além disso, apresenta os resultados obtidos a partir da análise das respostas por parte da sociedade civil; os respondentes do questionário demonstram serem contra a Função Social da Propriedade e os instrumentos urbanísticos que garantam a sua regulamentação, e por mais que a amostragem tenha sido pequena é possível perceber que essa visão é parte de um pensamento coletivo da população.

Por fim, as considerações finais, onde foi possível ver que além da influência do setor privado na construção das políticas habitacionais de Recife, existe também outros entraves que permitem que os imóveis permaneçam vazios e ociosos, são eles: a falta de compreensão da sociedade civil acerca da Função Social da Propriedade, tanto quanto, o preconceito acerca dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), fruto de uma visão conservadora entranhada em nosso imaginário até os dias de hoje. Confirmando-se a hipótese da pesquisa parcialmente, pois além da influência do setor privado na construção das políticas, outro obstáculo que contribui de forma significativa para que a Função Social da Propriedade seja cumprida de forma eficiente em Recife é a contribuição que a sociedade civil dá, mesmo sem perceber, nessa construção segregadora das políticas públicas da cidade.

1. DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DE 1850 A 2001

O presente capítulo discorre acerca da correlação do direito à moradia e do direito à cidade, enfatizando que não há como assegurar a efetivação desses de forma separada. A partir da observação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como, das reflexões de diversos autores a respeito do assunto é possível perceber que para a efetivação do direito à moradia é necessária a garantia da posse e da habitabilidade através do fornecimento de infraestrutura, serviços, acessibilidade, entre outros.

Além disso, foram analisadas as principais legislações criadas no Brasil no contexto da abolição da escravidão, onde foi possível perceber o quanto esses regimentos foram pensados de modo a impedir que a população negra conseguisse o acesso à terra, e, conseqüentemente, o direito à moradia, sendo possível observar que séculos depois o cenário brasileiro permanece segregador.

1.1. Direito à moradia e direito à cidade

Segundo Ruggiero e Maroi (1950), a definição de Direito está relacionada a “norma das ações humanas na vida social, estabelecida por uma organização soberana e imposta coativamente à observância de todos”. A partir desse conceito é possível avaliar que os direitos e deveres estão correlacionados, de modo que, para o direito de um indivíduo ser adquirido o dever de outro indivíduo precisa ser exercido.

Conforme Osório (2014), baseada nos comentários de Winston (1998), há características essenciais de um direito, sendo elas justificadas pelo dever que a sociedade tem de proporcionar o usufruto do bem pelo detentor do direito. Ou seja, a partir das reivindicações de um indivíduo, de bens como: interesses, liberdades e poderes, são geradas demandas e obrigações a outrem, podendo ser eles, outro indivíduo, empresas, órgãos públicos, governos e etc. Isto significa que os direitos permitem, aos seus possuidores, o suporte necessário para efetivar as suas solicitações aos agentes, os quais, ao desempenhar os

seus deveres são capazes de assegurar o cumprimento desses direitos ao titular do mesmo.

Desse modo, levando em conta a definição de direito, é possível perceber que os direitos gerais estão relacionados as normas gerais da sociedade pertencendo de forma genérica aos direitos morais e éticos, de forma que são essenciais para a base de uma sociedade. Mas, esses direitos gerais são separados em diversas especificidades para garantir de forma unânime as necessidades da sociedade. Sendo assim, foram criadas diversas áreas do direito para proporcionar aos indivíduos uma maior proteção de seus bens e demandas, a exemplo: direito empresarial, do consumidor, penal, administrativo, e um dos mais importantes para a sociedade, o direito humano.

Os direitos humanos tratam do atendimento as necessidades dos seres humanos, independentemente da cor, classe social ou crença que esse indivíduo esteja inserido, sendo também levado em consideração, segundo Osório (2014), a dignidade humana, a autonomia e liberdade do indivíduo, a sua participação política e o acesso aos recursos materiais para escolher seus objetivos, sendo eles validados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Conforme observado pela DUDH (ONU, 1948) o desprezo pelo cumprimento dos direitos humanos levou a população a sofrer com ações hostis impedindo a liberdade de expressão e autonomia dos cidadãos comuns. Sendo com isso necessária a construção da Declaração para que através do ensino e da educação sejam providenciadas medidas que assegurem esses direitos, liberdade e autonomia em âmbito nacional e internacional, de forma que sejam feitas para o bem da coletividade e do indivíduo.

A DUDH (ONU, 1948) discrimina em seus artigos os direitos e as liberdades cabíveis aos seres humanos, sendo apresentado em seu artigo 25 o direito que todo cidadão tem de possuir um padrão de vida que assegure a si e a sua família moradia. E isso se torna de total responsabilidade do Estado, tendo em vista que na maior parte dos casos, esse direito só pode ser adquirido através de assistência social.

Assim, a moradia se torna um direito universal, e como falado anteriormente, essa necessidade não visa atender somente uma cor, classe social ou crença específica; pelo contrário, o objetivo é que todos os indivíduos sejam assistidos de forma a possuírem moradia adequada.

Alguns autores defendem o direito à moradia como parte integrante do direito à cidade, tendo em vista que somente a produção de casas não é suficiente para atender as necessidades da população, pois é necessário também o fornecimento de serviços e infraestrutura adequada. Conforme abordado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2009) há muito a ser feito para que as cidades possam assistir as demandas básicas da população, oferecendo oportunidades igualitárias aos seus habitantes. O artigo 1 da referida carta (2009, p. 3) define o direito à cidade “como interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos”, sendo incluso nele os direitos civis, sociais, políticos e todos os outros presentes nos direitos humanos.

Conforme relatado por Fernandes e Alfonsin (2014) baseados no Comentário Geral n. 4 das Nações Unidas (ONU, 1991), o direito humano à moradia não se resume apenas à habitação, mas ao acesso à cidade, a sua infraestrutura, seus usos, serviços e localização. Além disso, engloba a segurança legal da posse, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade e adequação cultural.

Segundo Kothari (2001) ex-Relator da Organização das Nações Unidas (ONU), “é o direito de cada mulher, homem, jovem e criança a ganhar e manter casa segura e comunidade para se viver em paz e dignidade”¹, ele também reconhece que o direito à moradia adequada está vinculado a outros direitos, como o acesso à alimentação, saneamento, saúde, trabalho, bem como, à segurança e a proteção às minorias e aos marginalizados.

O termo Direito à Cidade foi criado por Henri Lefebvre (1901-1991) e segundo ele significa “o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas” (LEFEBVRE, 2000, p. 16). Ou seja, o direito à cidade se fundamenta na utilização da mesma com os serviços que são por ela disponibilizados. Assim, a aplicação desse direito depende particularmente de um atributo que pertence ao urbanismo, as centralidades. Com ela, é possível erradicar o afastamento da realidade urbana e a segregação planejada, tendo em vista que a cidade possui algumas áreas destinadas as classes mais altas, sendo elas assistidas de infraestrutura e

¹ “The human right to adequate housing is the right of every woman, man, youth and child to gain and sustain a secure home and community in which to live in peace and dignity.”

serviços, e outras que não recebem investimentos e nenhum planejamento urbano, de modo que as pessoas mais pobres são removidas das zonas que possuem maior investimento por parte do Poder Público e são lançadas para áreas mais periféricas.

Esse processo de afastar a população mais pobre das áreas com maior urbanização, pode ocorrer de forma declarada, a partir de ações de despejos e remoções ou de forma silenciosa a partir do processo de gentrificação. Criado por Ruth Glass (1912-1990), o termo gentrificação se trata de um processo que está ligado a segregação e a especulação imobiliária, pois, algumas áreas recebem altos investimentos financeiros e grandes projetos, fazendo com que a população de forma autônoma saia desses lugares devido ao aumento no custo de vida.

Lefebvre (2001) também discorre em seu livro *Direito à Cidade* a respeito das necessidades da sociedade em relação a vida urbana e acrescenta que anteriormente se era pensado apenas acerca das necessidades de cada indivíduo e isso, obviamente, marcado pelo consumo. No entanto, ao longo do tempo se percebeu as necessidades sociais de cunho antropológico e o quanto elas se expandiam da esfera da construção, levando a serem pensadas também em necessidades ligadas a arte, jogos, comunicação e etc.

Levezon e Tedeschi (2014) também discorrem acerca dessas necessidades e segundo eles foi somente na década de 2000 que diversos países da América Latina, inclusive o Brasil, passam a incluir esse pensamento a respeito do direito à cidade através de uma nova perspectiva que busca assegurar a efetivação do direito à moradia juntamente com o acesso a infraestrutura. Diante disso, nota-se uma atenção específica aos problemas relacionados à falta de moradia, a segregação socioespacial e a dificuldade em acesso à terra. Os quais, seriam resolvidos através de diversas ações como: planejamento participativo do uso do solo, medidas fiscais e até mesmo novas formas de propriedade que permitiram os setores historicamente negligenciados e empobrecidos acesso à moradia (LEVENZON; TEDESCHI, 2014).

Desse modo, é possível observar que os direitos à moradia e à cidade estão conectados de modo a assegurar a população a obtenção de mecanismos que cooperem para uma habitação de qualidade, acessível e infra estruturada,

de forma a permitir que os indivíduos tenham acesso legal a terra, bem como, à saúde, educação, saneamento, energia, transporte, segurança, entre outros.

1.2. O direito à moradia no cenário brasileiro: legislações segregadoras criadas a partir de abolição da escravatura

É notório que quanto ao cumprimento do direito à moradia e à cidade no Brasil, pouco é realmente efetivado. São muitos os desafios para que esses direitos sejam cumpridos, tendo em vista a ausência de moradias adequadas, escassez de terras, ou melhor, quantidade excessiva de terras para poucos proprietários, falta de regulamentação da posse, entre outros. Sabe-se, no entanto, que todas essas questões relacionadas à moradia não começam no século XX, quando a maior parte das discussões a respeito do assunto são iniciadas, mas surgem quando a República Federativa do Brasil ainda era um império.

Desde a descoberta do Brasil, é possível perceber nas entrelinhas a exploração enraizada na história da nação. A princípio, nota-se por partes dos portugueses ações discriminatórias e exploratórias direcionadas aos índios, seguindo a relação colonizador e colonizado os lusitanos não respeitaram as crenças, costumes e tradições indígenas, e tentaram escravizar a sua mão de obra e as suas convicções. Posteriormente com o início do tráfico negreiro, os negros então passam a sofrer com a hostilidade dos senhores de engenho e lutavam diariamente para sobreviver frente ao sistema opressor.

No sistema escravista o negro não era visto como humano, apenas como propriedade dos senhores de engenho, sendo assim, não possuíam direitos e nem liberdade. Além de que, não possuíam acesso à terra, à moradia própria e nem aos direitos básicos permitidos a todos os seres humanos, eram apenas considerados mercadorias dos seus senhores e uma mão de obra que quase não gerava custo, tendo em vista que por mais que fossem comprados, os negros trabalhavam até a morte, moravam em condições precárias, com alimentação restrita e sem nenhum tipo de acesso à saúde, educação, lazer e etc. Dessa forma, é possível verificar que as questões referentes ao direito à moradia e à cidade também estão entrelaçadas com a história do país, o qual

nasce da intolerância, destinadas principalmente aos povos indígenas e negros, e que permanece enraizada até hoje no intelecto da sociedade.

Em compensação, o período em que antecede a abolição da escravatura é marcado pela criação de diversas leis que dificultavam o acesso à terra. Em 1850 com a proibição do tráfico negreiro no Brasil através da Lei nº 581 de 04 de setembro de 1850 (BRASIL), conhecida como Lei Eusébio de Queiroz, algumas medidas relacionadas a aquisição de terras e propriedades foram tomadas pelo Imperador Dom Pedro II. Segundo o Art. 1º da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, popularizada como Lei de Terras, a aquisição de terras só poderia ser feita por título de compra (BRASIL, 1850b), vetando assim, a possibilidade de obtenção de propriedade por parte dos escravos que receberiam a abolição posteriormente, em 1888.

A partir dessa regulamentação, é possível perceber que grande parte da população brasileira ficou sem acesso à moradia, pois, segundo dados do IBGE (2007)² nesse período havia cerca de 723.419 mil escravos no país. De acordo com Gomes (1990, p. 10), os negros alforriados passam a ocupar “lojas, porões, cortiços, barracos construídos na periferia da cidade”, longe do controle do senhor de engenho e do estado, tendo em vista que essas áreas periféricas não eram de interesse da classe alta da sociedade.

É importante avaliar que não somente a população negra ficou refém dos senhores de engenho quanto as questões da habitação, mas a Lei de Terras também contribui para uma outra forma de conseguir mão de obra escrava, através dos imigrantes. Com a Lei Eusébio de Queiroz sendo promulgada, os grandes fazendeiros que faziam parte do senado e da câmara perceberam que perderiam parte dos seus lucros e assim, pensaram em práticas que poderiam ser adotadas para restabelecer esse ganho. Dessa forma, perceberam que ao instituir a aquisição de terras apenas por meio de título de compra, conseguiriam atrair os imigrantes pobres com o intuito de oferecer trabalho em troca de moradia (IOTTI, 2010).

² O IBGE em 2007 produziu o livro “Brasil 500 anos de povoamento”, com o intuito de oferecer diversas informações referentes a variedade de etnias presentes no país.

Além disso, a partir da Lei de Terras é possível notar que houve uma segregação socioespacial³, tendo em vista que os negros não tinham recursos financeiros para adquirir a propriedade e passaram a ocupar os morros, como é o caso do Morro da Providência no Rio de Janeiro, o qual possuía em seu entorno fábricas, uma pedreira e as linhas férreas da Central do Brasil, no entanto, a área se encontrava desvalorizada devido à proximidade da região portuária e por haver um cemitério protestante. Esse cenário se repete em várias capitais do Brasil, como os morros eram os terrenos livres e desvalorizados que existiam nas cidades, a população mais pobre iniciou o processo de ocupação dos mesmos e de outras áreas vulneráveis, mas ainda com resistência às tentativas de remoção por parte dos governos (CARVALHO, 2015).

Inicia-se assim o processo de favelização, onde os negros precisam morar em áreas periféricas, insalubres e sem infraestrutura para atender aos desígnios do Poder Público de preservar a imagem da cidade e permanecer punindo essa população após a abolição. Desse modo, até os dias atuais, uma grande parte da população cresceu às margens da cidade, longe de áreas com desenvolvimento urbano, infraestrutura e principalmente, sem acesso à moradia adequada.

Assim, as discussões a respeito do direito à moradia passam a ser ampliadas, verificando que não somente a moradia é importante para a validação do direito, mas também a habitabilidade, ou seja, as condições que tornam um local habitável. De modo que, ao oferecer moradia o Poder Público também deve proporcionar aos moradores o acesso à saneamento, energia, lazer, educação, saúde, infraestrutura, etc. No entanto, na maior parte dos morros, córregos e comunidades não há habitabilidade e a população ao longo dos anos permanece sendo refém da falta de assistência e da escassez de planos e projetos que permeiem a esfera da infraestrutura e da legalização da terra.

Assim, o que se vê no país é que os problemas ligados à moradia nunca foram solucionados, pelo contrário, com o crescimento populacional das áreas urbanas, as complicações só aumentaram. Sendo passível de verificação a

³ Segundo Cavalcanti e Araújo (2018) a segregação socioespacial se trata da fragmentação das classes sociais em diferentes espaços da cidade, os quais sofrem com a ausência de políticas públicas e com a violência, carência de infraestrutura e condições precárias.

influência exercida pela Lei de Terras ainda nos dias atuais, a qual permanece induzindo, mesmo que de forma indireta, o Poder Público a não pensar em medidas como acesso à terra, à moradia e à cidade para as pessoas que moram nessas áreas periféricas.

1.3. O marco legal brasileiro do direito à moradia com a Constituição Federal de 1888 e o impacto da não aplicação dos artigos 182 e 183

Enquanto o processo de urbanização em países da Europa inicia em meados do século XVIII com a revolução industrial, no Brasil acontece somente por volta do século XX, tendo o seu ápice entre os anos de 1930 e 1970. Durante esse período quatro Constituições foram promulgadas, além da Emenda nº 1 de 1969 (BRASIL), no entanto em nenhuma delas havia qualquer discussão acerca das políticas urbanas.

Então, nesse momento os movimentos sociais passam a reivindicar o acréscimo de itens relacionados processo de urbanização visando contribuir para o desenvolvimento territorial e a gestão urbana. Assim, a partir da iniciativa do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) juntamente com a participação de diversas organizações sociais foi criada a Emenda Popular da Reforma Urbana, sendo nela sugerido itens como: função social da propriedade urbana, combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas, direito social de moradia, direito à regularização de assentamentos informais consolidados, entre outros (FERNANDES, 2008).

A partir disso, cem anos após a abolição da escravatura é promulgada a sétima Constituição Federal no ano de 1988 (BRASIL), a qual traz o marco legal com o intuito de solucionar a problemática urbana do país, baseada na Emenda Popular da Reforma Urbana, e apresenta em seu Capítulo II a política urbana como protagonista, definindo a função social da propriedade, à qual será aprofundada no capítulo seguinte, em seu artigo 182 e a usucapião no artigo 183.

No primeiro parágrafo do artigo 182 (BRASIL, 1988) foi estabelecida a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para os municípios que possuem população acima de 20 mil habitantes, sendo ele o instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano. A partir disso, a propriedade precisa atender

as diretrizes estabelecidas no plano diretor, quanto ao zoneamento, ao coeficiente de utilização e todas as determinações referentes ao uso e ocupação do solo.

Ademais, na Constituição permaneceu sendo defendida a garantia do direito de propriedade, bem como a sua função social, ambos serão discutidos de forma mais abrangente no capítulo a seguir, mas é importante desde agora notar os conflitos existentes entre esses dois temas, tendo em vista que na maior parte das vezes pela abordagem e perspectiva dos proprietários privados, setor imobiliário e parte do Poder Público, são assuntos distintos e que não devem se relacionar, sendo a posse a garantia suficiente do cumprimento da FSP.

No artigo 183 é apresentado um outro instrumento que contribui para o cumprimento da função social da propriedade: a usucapião, a qual permite que pessoas que ocuparam imóveis privados de até duzentos e cinquenta metros quadrados para uso habitacional por cinco anos ininterruptos poderão adquirir-lhe a posse, desde que não possua outro imóvel (BRASIL, 1988). Parece ficar subentendido que os proprietários que passam cerca de cinco anos sem irem ao seu imóvel e sem denunciar a ocupação indevida por parte de terceiros, não possuem interesse em cumprir com a função social da sua propriedade, de maneira que os ocupantes que passaram os cinco anos cuidando da propriedade sem nenhum tipo de interrupção, passam a ser considerados os proprietários legais do imóvel.

Outro ponto importante a ser avaliado é que a efetivação do direito à moradia na Constituição Federal (BRASIL, 1988), só ocorreu posteriormente. Em seu artigo 6º a referida carta dispõe como direito social itens como educação, lazer e segurança, mas somente com a Emenda Constitucional de 2000, é acrescentado o direito à moradia no mesmo artigo. De forma que há uma defasagem de 12 anos entre a promulgação da Constituição e a da Emenda, demonstrando que a moradia nunca esteve entre as prioridades a serem resolvidas pelo Poder Público, mesmo sendo um direito completamente interrelacionado com os demais e um dos direitos estabelecidos pelos direitos humanos.

Torna-se intrigante o fato de as cidades permanecerem sendo palco da segregação e setorização das classes, pois mesmo após 134 anos da abolição no país as cidades brasileiras permanecem divididas entre casa grande e

senzala. Desse modo, é possível notar que além da lentidão em criação de leis que atendam a necessidade da população em relação ao direito à moradia, após serem criadas essas leis, na maior parte das vezes, não são aplicadas, fazendo com que o problema habitacional seja postergado até a atualidade em todas as cidades brasileiras.

O fato é, existem motivos para que essas leis não sejam aplicadas e ainda que isso seja notório aos olhos da população, por vezes, acabam se tornando imperceptíveis devido as grandes manobras executadas pelos agentes envolvidos. A partir do conflito entre propriedade privada e Função Social da Propriedade é possível perceber a influência causada pelos proprietários privados, pelo mercado imobiliário e pelos políticos, dificultando a aplicação do artigo 182. Com a participação desses agentes são estabelecidas as ações que serão executadas em determinadas áreas da cidade, onde são estabelecidas reservas de imóveis para futuros projetos, desapropriações em áreas que abrigam populações de classes mais baixas, entre diversas outras estratégias que em nenhum momento buscam favorecer as necessidades reais do povo, mas somente atender as expectativas e anseios de uma pequena parcela da sociedade, a qual, é detentora de recursos.

Com isso, é possível perceber que o Brasil construiu em sua legislação elementos de extrema importância para as políticas urbanas, apresentou diretrizes eficientes para executar o direito à moradia e buscou amenizar as diferenças entre as classes mais baixas e as altas oferecendo mecanismos que contribuíssem para o cumprimento da Função Social da Propriedade. No entanto, por mais que existam legislações que contribuam para efetivar o direito, ela se torna ineficaz por não ser aplicada, ou seja, de nada adianta a completude da legislação se na prática não existe seu cumprimento.

Com base nessa perspectiva se tornou essencial discutir acerca da propriedade privada e a Função Social da Propriedade de modo a compreender como esses fundamentos impactam na cidade, bem como, em seu uso e ocupação do solo, zoneamento, segregação socioespacial, entre outros.

2. A PROPRIEDADE PRIVADA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O presente capítulo tem por objetivo apresentar as diversas perspectivas acerca da propriedade privada, afim de demonstrar o impacto causado pelas ideias de filósofos e estudiosos, as quais são replicadas com o passar dos séculos. É notório que alguns pontos defendidos ao longo da história acerca do pensamento de propriedade privada são positivos e contribuem para as análises feitas atualmente, em contrapartida, é possível perceber também que muitas visões permanecem sendo replicadas mesmo com a comprovação de sua ineficiência para o cenário atual. Além de discutir acerca de propriedade privada, será abordado acerca da Função Social da Propriedade, assunto que está completamente atrelado a propriedade privada e que contribui para que o solo urbano seja utilizado de forma adequada.

2.1. As tradições aristotélica e moderna acerca da propriedade

Com base nas discussões acerca da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), bem como, das legislações acerca da política urbana e do direito à moradia, é possível verificar um objeto comum: a propriedade privada. Por mais que o debate acerca do tema pareça recente está em pauta há anos, por volta de 1446 a.C. o assunto já estava sendo abordado na bíblia. Conforme verificado no livro de Levítico da Bíblia Sagrada, quando Deus estabelece diretrizes que devem ser seguidas pelos israelitas ao chegarem na terra prometida, também são instituídas determinações acerca da propriedade e principalmente como seriam tratadas as questões dos mais pobres.

A terra não poderá ser vendida definitivamente, porque ela é minha, e vocês são apenas estrangeiros e imigrantes. Em toda terra em que tiverem propriedade, concedam o direito de resgate da terra. Se alguém do seu povo empobrecer e vender parte da sua propriedade, seu parente mais próximo virá e resgatará aquilo que o seu compatriota vendeu. Se, contudo, um homem não tiver quem lhe resgate a terra, mas ele mesmo prosperar e adquirir recursos para resgatá-la, calculará os anos desde que a vendeu e devolverá a diferença àquele a quem a vendeu; então poderá voltar para a sua propriedade. Mas, se não adquirir recursos para devolver-lhe o valor, a propriedade que vendeu permanecerá em posse do comprador até o ano do jubileu. Será devolvida no Jubileu, e ele então poderá voltar para a sua propriedade (BÍBLIA, 2013, Levítico 25:23-28).

Verifica-se então que todas as famílias israelitas receberiam a herança ao chegarem na terra prometida e com isso, a propriedade só seria vendida caso o indivíduo empobrecesse, mas de qualquer forma, seria ressarcida no ano do Jubileu. Porém, essa perspectiva de propriedade era válida apenas para o povo de Israel e cada nação tratava de forma distinta a questão da propriedade.

Houve diversos conflitos ao longo da história para construir as definições acerca de propriedade privada, muitos foram os estudiosos que dedicaram tempo a analisar esse termo e contribuíram para a estruturação desta análise. Os principais deles terão suas perspectivas analisadas afim de ampliar o entendimento acerca da propriedade privada.

Um dos primeiros filósofos a argumentar sobre a propriedade foi Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.), conforme defendido pela tradição aristotélica, a propriedade está centrada no uso e a partir dessa caracterização surge o conceito de justiça atrelado a propriedade, o qual é dividido em justiça corretiva e distributiva, sendo a primeira relacionada a venda, compra, empréstimo, entre outros; e a segunda à distribuição das riquezas entre os indivíduos, podendo essa distribuição ser feita em partes iguais ou desiguais. Ou seja, enquanto a justiça corretiva olha para todos os indivíduos de igual modo, a distributiva trata-os com distinção, sendo igualitária apenas em alguns contextos, como por exemplo: o direito ao voto e a divisão de uma herança entre os filhos (ARISTÓTELES, 2004).

Diferentemente, a tradição moderna defende a aquisição como expressão da vontade, ou seja, a base para se obter uma propriedade. Assim, a propriedade apenas demonstra a vontade aquisitiva do indivíduo e assim, a sua liberdade. A diferença a respeito dessas visões pode ser observada de forma mais clara na Idade Média (476-1453), período em que nascem as correntes de pensamento de São Tomás de Aquino (1225-1274) e Guilherme de Ockham (1285-1347).

Nesse período, somente com a notória compreensão de comunidade originária se podia entender o direito à propriedade privada, pois na teoria se acreditava que a propriedade era parte de todos, levando em consideração o direito natural e o direito divino (BRITO, 2010).

Com base nessa percepção há possibilidade de verificar os argumentos de São Tomás e Ockham, os quais divergem entre si. Para São Tomás o uso está ligado a algum tipo de domínio e a instituição da propriedade privada é essencial para uma vida social justa. Em contrapartida, Ockham acredita que o uso pode se desassociar da propriedade e que podemos usar as coisas sem adquiri-las, e esse pensamento pode ser relacionado com o seu estilo de vida, tendo em vista que era um frade franciscano e vivia uma vida de pobreza, se abstendo de aquisições. Assim, o pensamento de São Tomás se assemelha a tradição aristotélica e o de Ockham a tradição moderna (BRITO, 2010).

É perceptível, no entanto, que a visão moderna ignora alguns aspectos da nossa sociedade, principalmente, a diferença de classes dos indivíduos, pois não há disponibilidade de propriedade para essa população e “aquilo que é de todos é verdadeiramente de ninguém” (BRITO, 2010, p. 20). Mas, incoerentemente, essa visão moderna permanece sendo aplicada ao longo dos anos, mesmo existindo provas suficientes para considerá-la ineficiente mesmo no período da Idade Média, tendo em vista que as propriedades eram distribuídas entre os senhores feudais, o rei e a igreja.

Para a tradição moderna, a ideia de aquisição está ligada a liberdade do indivíduo, ou seja, se ninguém se apropriou do bem não é possível impedir a utilização do mesmo, pois iria contra os ideais de liberdade. Em contrapartida a tradição aristotélica defende que o uso da propriedade deve ser comum e que a propriedade privada deveria ser utilizada apenas para minar as desigualdades causadas pela superioridade de membros da comunidade. Em conformidade com o que foi defendido por Brito (2010), a propriedade deve ser parte de todos quanto ao uso e de quem faz a sua manutenção.

2.2. A Função Social da Propriedade

A partir da discussão de propriedade privada nota-se o quanto a compreensão acerca dessa tratativa é errônea e precipitada, com a Função Social da Propriedade (FSP) não é diferente. A perspectiva enraizada na sociedade urbana parte de uma visão pautada no proprietário privado e na especulação imobiliária, de modo que por muitas vezes a população mais necessitada do cumprimento dessa legislação é contra a aplicação da mesma

e isso ocorre devido à falta de informação e da replicação da ideia de uma propriedade privada que não necessita cumprir a sua função social.

Conforme avaliado por Pinto (2012), o termo Função Social da Propriedade não foi empregado apenas no campo do direito, mas também pela Doutrina Social da Igreja. Com uma definição diferente, estava correlacionada a caridade e incentivava os ricos a entregarem de forma voluntária suas riquezas aos mais pobres.

Além disso, a Função Social da Propriedade está conectada também a visão do Positivismo de Augusto Comte (1798-1857), o qual defende as ideias do cientificismo e da tecnocracia, onde os engenheiros, cientistas e técnicos assumiriam as posições políticas e iriam gerir a economia. Comte era contrário a apropriação das empresas privadas pelo Estado, mas sugeria que os empresários se subordinassem ao Estado, de modo que a propriedade seria mantida e os proprietários seriam transformados em funcionários públicos. Assim, a Função Social da Propriedade nasce do pensamento de que não caberia ao proprietário qualquer liberdade de iniciativa, tendo em vista que a normatização por parte do Estado seria completa (PINTO, 2012).

A concepção do pensamento de Função Social da Propriedade mais parecido com o que é apresentado atualmente foi feita por Saint-Simon (1760-1825) e os seus discípulos, os quais eram contra a exploração que a população mais pobre sofria, principalmente com relação ao “sistema existente de direitos de propriedade” (COLE, 1975, p. 55). Conforme observado por Petitfils (1978), os saint-simonianos discorrem acerca da existência de uma ação que permanece sendo utilizada com o passar dos anos: a exploração do homem pelo homem. Ou seja, em toda a história é possível verificar relações em que um homem precisa se sujeitar ao senhorio do outro e esses vínculos permanecem sendo replicados ao longo dos anos.

E o que acontece no presente? Uma parte da população vive às expensas do sofrimento da outra. Uma classe ociosa e pouco numerosa, proprietária dos instrumentos de trabalho, a burguesia dos negócios, detém a riqueza e impõe condições de vida draconianas ao proletariado, isto é, à maioria da população. O trabalhador está excluído da normalidade de uma vida intelectual e moral (PETITFILS, 1978, p. 63).

E isso vale também para a propriedade privada, tendo em vista que uma pequena parcela da população é detentora de grandes terras e imóveis, enquanto a maior parte da população não possui acesso à moradia adequada. Segundo Hayek (1979), a propriedade privada era a principal causa dos problemas econômicos, devido ao fato da distribuição de propriedade ser feita pelos capitalistas e proprietários, de modo que cada um age como bem lhe parecer, tornando os resultados sempre ineficientes e temporários.

Para os saint-simonianos era imprescindível tornar a propriedade socializada, desmembrando-a de todos os indivíduos e tornando-a subordinada ao Estado. A partir desse pensamento, a propriedade não poderia mais ser passada através de herança, tendo em vista que essa prática contribui para manter a posse com pessoas que já possuem determinado poder aquisitivo, o que faz com que o imóvel por diversas vezes fique ocioso; enquanto a população trabalhadora permanece sem acesso à moradia. Com base nesse pensamento, a propriedade seria capaz de cumprir sua Função Social e seria entregue através do Estado aos trabalhadores de acordo com seu mérito, pois para eles, somente com o fim da propriedade poderia ser garantida a igualdade (PETITFILS, 1978).

Outro teórico que discute acerca da função social é Leon Duguit (1859-1928), esse jurista francês criticou de forma ativa o conceito de propriedade exposto anteriormente, onde é permitido ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor do bem. Pois, segundo ele, todas essas disposições dão ao proprietário também o direito de não usar, gozar e dispor desse mesmo bem, ou seja, permite ao proprietário deixar o seu imóvel urbano ocioso e abandonado.

Com isso, ele discute também sobre a compra de diversos terrenos por determinado homem, o qual deixa esses imóveis sem uso por diversos anos com o objetivo de vendê-los posteriormente, quando estiverem mais valorizados. Segundo Duguit (1920) essa prática deveria ser proibida, de modo que não é direito do proprietário manter seu imóvel inativo conforme lhe agrade fazer. Desse modo, “a propriedade não seria um direito, mas uma função social (PINTO, 2012), de forma que ela funciona como ferramenta de correlação social e não com um fim para o proprietário ou para agradar os seus interesses, mas os da coletividade. Com isso, é possível concluir que a forma mais eficiente

de tratar essa função social, seria atrelando ao Estado o direito de obrigar o proprietário a ocupar o bem.

No entanto, a Constituição Brasileira (1988) não se baseia nos comentários de Duguit acerca da Função Social da Propriedade, pois se posicionou de maneira intermediária entre o conceito original e a propriedade como um direito absoluto. Isto é, em seu Artigo 5º a Constituição defende em determinado momento que a “propriedade atenderá a função social”, bem como, que “é garantido o direito de propriedade”, assim, a propriedade em si não possui a função social, mas sim um direito que tem uma função social (PINTO, 2012).

De forma geral, as legislações acerca de propriedade concordam em permitir ao proprietário o uso das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites estabelecidos pelas leis e isso pode ser chamado de direito civil. Segundo o artigo 5 da Constituição (BRASIL, 1988), a propriedade é um direito garantido a todo cidadão e precisa atender a sua função social. Assim, a Constituição exerce a função de assegurar ao titular do direito, a liberdade no âmbito jurídico e em sentido amplo, enquanto o direito civil trata a propriedade em seu sentido próprio ou restrito. Como defendido por Eduard Böcking, “com a propriedade começa o direito privado” (BÖCKING, 1855, p. 6), sendo a partir dela afirmada a liberdade individual.

Como previsto no artigo 1.228 da Lei 10406/02 do Código Civil do Brasil (2002), ao proprietário é facultado o direito de usar, gozar e dispor do bem e o direito de recuperá-lo de alguém que o tenha possuído. De modo que nessa situação, o possuidor não está resguardado perante a lei, tendo em vista que a ele não é permitido o direito de adquirir um bem no qual o proprietário manifestou vontade de recuperar. No entanto, é possível a utilização da Usucapião para solicitar o direito de propriedade, sendo o processo avaliado com base nos cuidados que foram atribuídos ao imóvel urbano no período de cinco anos e assim a proteção passa a ser do possuidor frente o proprietário.

Como abordado no capítulo anterior, a Constituição Brasileira (1988) estabelece em seus artigos 182 e 183 acerca das políticas urbanas, sendo exigido pelo Poder Público ao proprietário do solo urbano o cumprimento da Função Social a partir das determinações estabelecidas pelo Plano Diretor, bem

como, a possibilidade de aplicação da Usucapião conforme os parâmetros estabelecidos em artigo.

Ambos os artigos da Constituição foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, o qual é um instrumento que visa socializar a gestão das cidades brasileiras e surgiu a partir da proposta do senador Pompeu de Souza, que também era professor e jornalista. O projeto foi apresentado e aprovado no senado em 1989, seguindo para a Câmara de Deputados. O artigo 1º do Estatuto da Cidade apresenta a lei como sendo o marco do estabelecimento das normas de ordem pública e interesse social, sendo apresentado nela os instrumentos capazes de regular o uso da propriedade urbana de forma a atender o bem da coletividade, do bem-estar dos cidadãos, entre outros (BRASIL, 2001).

Ao longo de todo o processo de tramitação do estatuto houve diversas críticas por parte dos empresários da construção civil e do mercado imobiliário, em contrapartida era defendido pelos movimentos ligados a reforma urbana, demonstrando nitidamente o quanto os instrumentos dessa lei ferem as ações do empresariado, que lucra com os imóveis vazios e subutilizados da cidade; e após longos empasses e alterações o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi finalmente promulgado em 2001 (BASSUL, 2010).

É interessante verificar algumas das diretrizes presentes no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), as quais permeiam as esferas de uso e ocupação do solo chegando a abordar itens como transporte, equipamentos urbanos, planejamento e desenvolvimento das cidades, poluição, entre outros. Assim, ele surge com o objetivo de solucionar, ainda que tardiamente, os problemas gerados com a alta ocupação das áreas urbanas.

Em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamenta os instrumentos referentes ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU Progressivo), Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública e usucapião apresentados no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e nomeia outros diversos instrumentos que visam contribuir para solucionar os problemas relacionados a ausência do cumprimento da função social da propriedade.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) é um instrumento que visa impor ao proprietário que parcele, edifique ou utilize o

imóvel que esteja vazio ou subutilizado, em determinado período de tempo, de modo que a propriedade passe a cumprir a sua função social.

Caso o prazo estabelecido pelo Poder Público não seja cumprido, é cobrado o IPTU Progressivo, o qual cresce à medida que os proprietários permanecem sem atender ao PEUC, e tem como objetivo incentivar a utilização dos imóveis.

Após cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo, caso o proprietário não atenda ao PEUC então poderá sofrer a desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública. A partir disso o Poder Público tem como dever realizar o PEUC no prazo de 5 anos e caso o proprietário venda o imóvel, o adquirente também possui a mesma obrigação, seguindo as mesmas diretrizes determinadas ao proprietário original.

Além desses instrumentos, outro de grande contribuição para o cumprimento da FSP é a usucapião, a qual permite que pessoas que ocuparam imóveis privados de até duzentos e cinquenta metros quadrados para uso habitacional por cinco anos ininterruptos poderão adquirir-lhe a posse, desde que não possua outro imóvel (BRASIL, 1988). Parece ficar subentendido que os proprietários que passam cerca de cinco anos sem irem ao seu imóvel e sem denunciar a ocupação por parte de terceiros para fim de moradia, não possuem interesse em cumprir com a função social da sua propriedade, de maneira que os ocupantes que passaram os cinco anos cuidando da propriedade sem nenhum tipo de interrupção, passam a ser considerados os proprietários legais do imóvel.

A partir da discussão a respeito dos instrumentos legais que embasam as políticas urbanas é possível verificar o quanto o cumprimento da função social da propriedade é extremamente importante para uma melhor ocupação e distribuição das áreas urbanas. Pois, imóveis vazios e subutilizados contribuem para a redução na oferta de imóveis no mercado, o crescimento da especulação imobiliária em determinadas áreas da cidade, o aumento de pessoas morando em situações precárias devido à falta de ofertas na cidade, ausência de espaços para construção e utilização adequada, bem como, o prejuízo causado a cidade com a ociosidade de imóveis em áreas que possuem infraestrutura, tendo em vista que essas áreas se tornam abandonadas e vazias, enquanto, em contrapartida, não há moradia para uma grande parcela da população. De modo

que, todos esses problemas contribuem de forma direta para que o direito à moradia não seja cumprido em sua totalidade e dificultam o acesso à posse.

É possível notar que a desinformação e os preconceitos a respeito da posse se perpetuam ao longo dos anos, mesmo com o fácil acesso à informação. Existe uma dificuldade em nossa sociedade de compreender e defender a posse como um real direito, o que impede por muitas vezes de o possuidor desfrutar da segurança da posse. Além disso, se verifica de forma clara através da história, que as teorias aristotélicas, modernistas, entre outras que foram aplicadas ao longo dos séculos permanecem sendo replicadas muitas vezes de forma errônea em nossa sociedade e desconsidera que nossa realidade atual é distinta do período em que esses estudiosos viviam e que há necessidade de reavaliar alguns conceitos e atender a população de forma mais eficaz quanto ao assunto da propriedade privada.

De forma eficaz, Friedrich Engels (1820-1895) pai do socialismo científico juntamente com Karl Marx (1818-1883), apresenta em seu livro “Sobre a questão da moradia” (2015) escrito no final do séc. XIX diversos problemas que perduram até os dias atuais a respeito da falta de criação de medidas eficazes para resolver a falta de moradias. De acordo com Engels (2015), o Estado não possui interesse em resolver as questões relacionadas a moradia, tendo em vista que a maior parte do Poder Público é constituída de classes dominantes, as quais são em sua maioria, proprietários de terras e não possuem vontade de contribuir para que os trabalhadores tenham acesso à moradia. É constatado a partir do cenário brasileiro que as ideias de Engels e Marx, permanecem sendo válidas. Pois, mesmo com o não cumprimento da função social de diversas propriedades, os imóveis permanecem sem utilização e sem sofrerem as sanções determinadas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, fica claro que nem sempre os artigos 182 e 183 da Constituição (BRASIL, 1988) são cumpridos em sua totalidade, permitindo que diversos imóveis permaneçam desocupados nas cidades brasileiras e colaboram para que grande parte da população não possua moradia adequada. É importante perceber que a promulgação dessa legislação não foi suficiente para solucionar o problema habitacional do Brasil, tendo em vista que a criação de emendas constitucionais que pudessem regulamentar o Artigo 182 só ocorreu 13 anos após o marco legal da problemática urbana, com a promulgação do Estatuto da

Cidade (BRASIL, 2001), o que propiciou um atraso na efetivação desses instrumentos. E mesmo com essa promulgação o Artigo ainda precisa de leis próprias para ser aplicado, pois segundo a Constituição (1988) o plano diretor é o instrumento essencial da política urbana, de modo que cada município estabelece de forma individual o seu parcelamento, zoneamento, ocupação e uso do solo.

2.3. A ociosidade dos imóveis nos centros urbanos em contraste com o déficit habitacional das capitais brasileiras

Um dado importante para a discussão acerca da propriedade privada e do cumprimento da função social da propriedade é o déficit habitacional. Medido pela Fundação João Pinheiro (FJP) desde 1995, esse conceito se trata da ausência de moradias inadequadas ou até mesmo da falta de estrutura básica que a habitação deveria fornecer. A FJP calcula esse déficit baseada em três indicadores: habitação precária, coabitação e o ônus excessivo de aluguel.

Vale ressaltar separadamente esses termos, de modo que possam ser observadas as causas para o déficit habitacional crescer diariamente. Para verificar se as habitações são precárias, os domicílios precisam ser avaliados de modo a se enquadrar em rústicos ou improvisados, possuindo materiais inadequados para a construção; em relação a coabitação é definido como os domicílios que possuem mais de duas pessoas por cômodo servindo de dormitório e por último, o ônus excessivo de aluguel é baseado de acordo com a estimativa direta da renda domiciliar total. A partir dessas definições é possível verificar que em diversas áreas da cidade há moradias que se enquadrem em algum desses elementos.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua (PNADC, 2019) e do Cadastro Único (CadÚnico, 2020), cerca de 25% do déficit habitacional brasileiro era composto por habitações precárias, aproximadamente 23% por coabitação e 52% por ônus excessivo com aluguel. Além disso, é possível notar também os componentes de inadequação, que não somente se relacionam com o déficit habitacional, mas com os conceitos de habitabilidade e segregação socioespacial, como é o caso de ausência de infraestrutura urbana, inexistência de unidade sanitária exclusiva, adensamento

de domicílios, armazenamento de água, piso inadequado, cobertura inadequada, inadequação fundiária urbana (FJP, 2021).

Acerca da inadequação fundiária urbana foi possível discutir juntamente com a função social da propriedade e as definições acerca de propriedade privada, de modo que, é importante enfatizar que não somente fornecer casas é suficiente para a população, pois além de disponibilizar infraestrutura é necessário garantir a segurança da posse aos moradores.

Com a aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade é possível contribuir para a diminuição da ociosidade e subutilização dos imóveis nas áreas urbanas. Em todas as cidades existem áreas mais e menos adensadas e supõe-se que se esse adensamento deveria estar ligado a presença de infraestrutura, serviços, boa localização, entre outros. No entanto, o que se vê atualmente a grande maioria das cidades brasileiras é justamente o contrário, os centros urbanos que possuem infraestrutura e são cercados de serviços estão sofrendo com o processo de esvaziamento.

Constata-se que o esvaziamento dos centros urbanos brasileiros se tornou basicamente uma política urbana e por mais difícil que seja conseguir acreditar nessa possibilidade, essa estratégia tem sido planejada e estudada muito bem pelo Poder Público e agentes privados. Com o intuito de estocar imóveis para o mercado imobiliário nas áreas centrais, a efetivação da Função Social da Propriedade, bem como, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), não são levadas em consideração, contribuindo para que os imóveis permaneçam ociosos até que consigam atender lucrativamente ao mercado.

É possível notar que esse processo de esvaziamento dos grandes centros urbanos e principalmente de ociosidade dos imóveis, não tem ocorrido de forma isolada em apenas algumas capitais, pelo contrário, é um processo que tem sido bastante discutido e percebido em todos os centros urbanos do Brasil, ou pelo menos, na maior parte deles. Em São Paulo segundo o Censo de 2010 (IBGE), dos 14.884.808 imóveis analisados no estado cerca de 1.122.067 milhões estavam vazios, os quais, contribuiriam para diminuir consideravelmente o déficit habitacional do estado que nesse período era de 1.464.295 milhões de domicílios em sua área urbana. Segundo Akaishi e Silveira (2019), 204 imóveis nas áreas

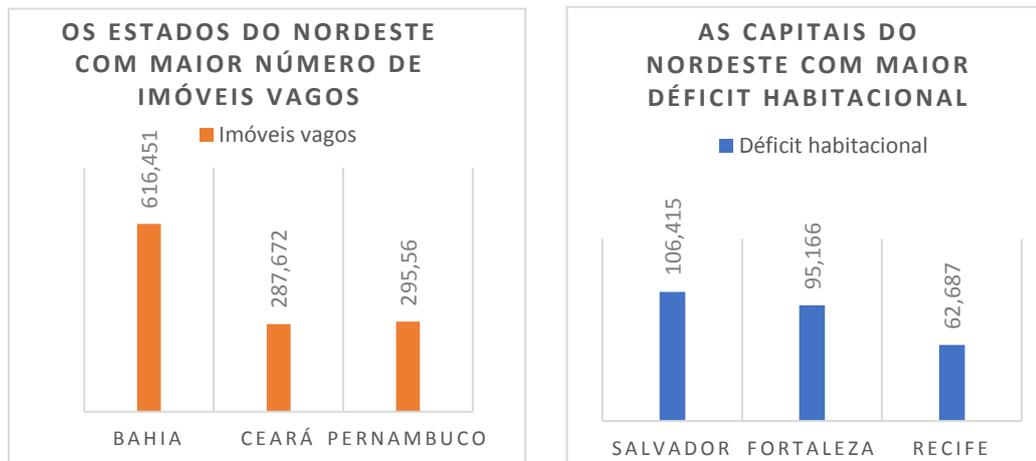
centrais da cidade foram notificados na Operação Urbana Centro devido a sua subutilização e ociosidade.

De igual modo, Belo Horizonte também tem passado por esse processo de esvaziamento, de acordo com o Censo de 2010 (IBGE) o déficit habitacional da capital nesse período era de 78.340 mil domicílios, enquanto há cerca de 75 mil imóveis desocupados (RICCI, 2020). No Hipercentro há 89 imóveis desocupados, dos quais 19 são edifícios com mais de três pavimentos, um deles é o antigo Internacional Plaza Hotel onde há cerca de 90 apartamentos vazios; os outros 70 imóveis se dividem em casas e terrenos vazios (MARIANO; DURÃES, 2018).

É importante analisar que já existem diversos projetos para reocupar esse Hipercentro de Belo Horizonte, em 2007 a prefeitura da capital elaborou o Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte, o qual propôs a requalificação das ruas, reocupação dos imóveis vazios e subutilizados, revitalização de galerias comerciais e etc. No entanto, esses projetos não saíram do papel e até hoje essa área central permanece sofrendo com esse esvaziamento.

O Censo de 2010 (IBGE) ainda registrou a quantidade de edifícios vagos por região e nessa análise foi possível verificar que o Nordeste foi o que mais se destacou, com 10,8% dos seus edifícios vagos passando da porcentagem do país que é de cerca de 9%. Os três estados do Nordeste que possuem maior quantidade de edifícios vagos é Bahia, Pernambuco e Ceará (Gráfico 1); e não por coincidência as capitais de Salvador, Recife e Fortaleza são as que possuem maior déficit habitacional (Gráfico 2), tendo em vista que essa subutilização dos imóveis contribui para o crescimento de unidades habitacionais precárias e inadequadas, de modo que com essa estocagem a cidade fica sem espaço para crescer e conseqüentemente, não há oferta de moradia, principalmente para a parcela mais pobre da sociedade.

Gráfico 1 e 2 - Situação dos domicílios recenseados (Imóveis vagos) e o déficit habitacional nas capitais do Nordeste, parcela mais pobre da sociedade.



Fonte: IBGE, 2010.

Se sabe que as informações do censo de 2010 já se encontram defasadas, principalmente após o contexto da pandemia de covid 19. Com o aumento do desemprego e diversos outros fatores econômicos e sociais, o déficit habitacional do país cresceu. Porém, ainda assim, é possível notar que no período do censo os imóveis vagos de cada estado conseguiam facilmente erradicar o déficit habitacional das capitais, que são as áreas mais adensadas e esse cenário não alterou com o passar dos anos.

3. UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NACIONAIS E O SEU REBATIMENTO EM RECIFE-PE

O presente capítulo apresenta uma análise acerca das políticas habitacionais no contexto imediato à Constituição Federal, com o objetivo de demonstrar as influências que essas políticas possuem ainda hoje no cenário das cidades brasileiras. A partir desse estudo é possível verificar o rebatimento dessas políticas em Recife, as quais possuem ideais mercadológicos que permanecem sendo replicadas na construção da cidade desde a Liga Social Contra os Mocambos. Desse modo, será possível compreender que os projetos e planos elaborados em Recife sempre replicaram os objetivos de segregação e gentrificação, com o intuito de sempre levar o pobre para mais longe das áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços.

3.1. As políticas habitacionais no contexto imediato pré-Constituição Federal e pós-Constituição Federal

Por vezes o cenário brasileiro foi marcado pela construção de políticas habitacionais com o intuito de solucionar os problemas relacionados à carência de moradias ou mesmo para a criação de unidades habitacionais infraestruturadas para a parcela da população mais pobre com o objetivo de diminuir o déficit habitacional. Sejam elas eficientes ou não, diversas análises podem ser feitas a partir dessa construção das políticas brasileiras.

É interessante avaliar as políticas habitacionais por uma perspectiva pré e pós-Constituição, com o intuito de perceber e analisar o quanto os cenários podem influenciar na construção da produção política do país. Tendo em vista que a conjuntura que antecede a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) é a Ditadura Militar Brasileira (1964-1985), e nesse período diversas políticas foram criadas com total interferência desse Governo ditador, os quais tinham total interesse de disseminar as suas ideias e fazer com que a população se tornasse adepta dos seus ideais a partir do que eles pudessem lhes oferecer.

Assim, nesse cenário, surgem as primeiras propostas de políticas habitacionais que difere, em partes, da ideia de produção habitacional absolutamente privada, sendo construídos nesse período diversos conjuntos

habitacionais. É importante perceber que, por mais que as políticas habitacionais criadas nesse período não tenham sido suficientes para tratar a questão da moradia, foi de grande valia a percepção de que esse item não era uma questão privada, mas sim um problema social que deveria ser gerido e fornecido pelo Poder Público (SILVA, 2016).

Uma das principais políticas habitacionais brasileiras nasce com o objetivo de fornecer casas de forma facilitada para a população mais pobre. O Banco Nacional de Habitação – BNH, regulamentado pela Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (BRASIL, 1964), se propõe a orientar, disciplinar e prestar assistência financeira, controlando o sistema financeiro da habitação. É possível perceber que por trás do programa existia uma preocupação em alcançar a classe popular, tornando-a adepta do governo e além disso, estruturar uma política voltada para o capital, com o financiamento de moradias. Quanto a esse pensamento, (BONDUKI, 2008) discorre:

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares (BONDUKI, 2008, p. 72).

Um ponto a ser observado com atenção é o fato do governo criar um banco para tratar das questões urbanas do Brasil, sendo possível perceber os impactos causados por essa parceria público-privada a longo prazo. É notório que o objetivo dos bancos é lucrar e através dessa política foi fomentada ainda mais a ligação entre moradia e mercado, pois o repasse feito pelo BNH não era de nenhuma forma democrático. Segundo o censo demográfico de 1976 (IBGE) somente 50% do financiamento do BNH foi direcionada para a população de baixa renda, através do financiamento do BNH, demonstrando que a política contribuiu ainda mais para o aumento da segregação socioespacial e para a concentração de riquezas.

No entanto, é importante perceber que o BNH foi uma das únicas políticas que conseguiu de fato apresentar soluções consideráveis para a questão da

habitação no âmbito nacional. A partir da criação do Sistema Brasileiro de Habitação (SFH), e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1967, foram construídas cerca de 6,5 milhões de novas unidades habitacionais, divididas entre o setor popular e a classe média (BONDUKI, 2008). Porém, como falado anteriormente, todos esses recursos e ofertas não contemplavam as classes mais baixas da sociedade, não existiam subsídios para a população o que contribuiu ainda mais para a ocupação informal em diversas áreas.

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 (BONDUKI, 2008, p. 74, grifo nosso).

É interessante perceber que esses erros ainda são replicados atualmente, as políticas dos dias atuais permanecem levando as pessoas a morarem distante dos seus locais de trabalho e dos centros das cidades, tendo em vista que são as áreas onde os imóveis são mais baratos e acessíveis para determinada classe da população, o que permanece causando segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Ao final da Ditadura Militar e com a repulsa de tudo o que havia sido produzido nesse período, houve a extinção do BNH. Não somente por ter sido criado na conjuntura do regime, mas por não ter dado os resultados esperados. Surge então a necessidade de uma intervenção com recursos advindos de fontes alternativas, assim os Estados, Municípios e a União passam a criar programas habitacionais (BONDUKI, 2008).

Chamado de pós-BNH este período de transição é marcado pelas estratégias criativas de Estados e Municípios, que criaram modelos alternativos para a produção habitacional. O marco dessa transformação política foi a Constituição de 1988 (BRASIL) que além de propor autonomia aos entes, atribuiu a responsabilidade das questões relacionadas à moradia aos três níveis de governo. Cresceu então a mobilização dos movimentos sociais de moradias e ampliou a pressão nos municípios, tendo em vista que esse nível de governo é o que está mais próximo da população e mais fácil de ser cobrado, e isso

contribuiu ainda mais para a descentralização das políticas e programas habitacionais.

Diferentemente do BNH que fornecia apenas a oportunidade de comprar uma casa, nesse momento novas visões são introduzidas nos programas habitacionais, de modo que são propostos planos de urbanização das favelas, intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais.

Entre 1995 e 2003 há o retorno nos financiamentos de moradia a partir do FGTS, foram criados então elementos como a Carta de Crédito, o programa Pró-moradia, que tinha como objetivo urbanizar assentamentos precários, entre outros. A Carta de Crédito foi um recurso muito propagado entre a população, através dele era possível adquirir material de construção e de imóveis usados, no entanto, por mais que isso pareça eficiente, tendo em vista que se distancia em partes da lógica do BNH, na verdade promoveu alguns problemas. Através da compra de imóveis usados não é gerado nenhum emprego, diferentemente da construção de novas unidades habitacionais; bem como, a aquisição de materiais de construção por parte da população contribui para a disseminação de casas sem habitabilidade, tendo em vista que os moradores não tem entendimento técnico e além disso, estimula a produção informal.

O que é possível perceber até esse momento, é que as políticas criadas não conseguiram contribuir para a diminuição do déficit habitacional para as parcelas mais pobres da população, tendo em vista que em todos os programas citados priorizaram a classe média, destinando maior quantidade de recursos para os mesmos. Mesmo com a notoriedade da ineficiência dessa produção, as políticas posteriores permaneceram replicando grande parte dessas diretrizes e com isso os mesmos resultados são obtidos todos os anos.

Outra política criada ainda em 2000 foi o Ministério das Cidades (MC), formulado através do Instituto Cidadania, presidido por Luís Inácio Lula da Silva (Lula), o qual convidou especialistas e líderes sociais que criaram a proposta do Projeto Moradia, o qual tinha como uma das recomendações a implantação do MC. No primeiro mandato de Lula (2003-2006) ele fez com que o projeto do Ministério saísse do papel, integrando as áreas de moradia, saneamento, mobilidade e planejamento territorial. A função do órgão era coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como, criar um programa nacional que voltasse a articular os entes federados. Mesmo que a

princípio não possuísse grande estrutura e solidez, o MC foi de grande relevância para o país, por ser o mais importante órgão nacional ligado à moradia após o término do BNH (MARICATO, 2006).

O MC produziu em 2003 a primeira Conferência Nacional das Cidades e contou com a participação de movimentos sociais, pesquisadores, arquitetos, geógrafos, engenheiros, empresários, sindicatos, entre outros. Nesta Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, os quais aprovaram as propostas relacionadas aos principais eixos do MC, as políticas nacionais de habitação, saneamento e mobilidade. Além disso, aprovaram a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e Programa Nacional de Regularização Fundiária.

No entanto, a equipe técnica que coordenou esses projetos no MC compreende a ineficácia, em partes, do planejamento urbano no Brasil, pois é possível perceber que os Planos Diretores também acentuam ainda mais a segregação, tendo em vista que dispõem diretrizes apenas para parcelas específicas da cidade e principalmente, seguem as investidas do setor imobiliário e com isso deixam de lado as áreas informais da cidade.

Um dos erros mais replicados nas políticas nacionais é a falta de assistência as classes mais baixas da população, tendo em vista que o mercado busca atender as classes mais altas com o objetivo de obterem maior lucro. Por mais que a quantidade da população com renda até cinco salários mínimo seja maior, eles são os menos assistidos pelas políticas habitacionais.

Posteriormente, a gestão federal passa a redistribuir de forma mais adequada os recursos com o objetivo de priorizar as rendas mais baixas. Com isso em 2000 apenas cerca de 40% da população de baixa renda recebeu os investimentos da habitação enquanto em 2006 aproximadamente 75% dos recursos da habitação foram direcionados a população de baixa renda, demonstrando em parte a mudança de perspectiva do Poder Público.

Como resposta a essa mudança de paradigma, em 2005 é criada a Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005 que dispõe acerca do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A partir disso, estados e municípios deveriam utilizar desses elementos para dar uma resposta eficiente ao problema da moradia.

Uma política que não pode deixar de ser citada devido a sua consolidação no cenário pátrio é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), denominado pelo governo atual de Casa Verde e Amarela, mas com as mesmas configurações e diretrizes. Com um discurso de atender majoritariamente as classes mais baixas da sociedade, que recebem de 0 a 5 salários mínimos, o PMCMV não conseguiu cumprir efetivamente com o que foi proposto.

Lançado pelo Ministério das Cidades em 2009, incentiva ainda mais a produção privada de habitação, através de regulamentações e do crescimento de recursos direcionados para o financiamento habitacional. Essa política é uma das mais importantes e utilizadas a nível nacional e ainda que talvez não totalmente previsto e desejado, serviu para impulsionar de forma significativa a economia a partir dos setores das indústrias e construção civil.

No entanto, segundo Cardoso e Aragão (2013) alguns pontos críticos são fundamentais para a análise do PMCMV.

“(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44)

Desse modo é possível compreender que os problemas ligados a produção das políticas habitacionais brasileiras parecem estar enraizados no imaginário do Poder Público a ponto de todas as iniciativas criadas convergirem para os mesmos déficits políticos, sociais, arquitetônicos e urbanísticos.

3.2. A construção das políticas habitacionais em Recife (PE): o rebatimento das políticas nacionais no cenário recifense

Recife sempre foi palco de diversas ações políticas e sociais, ora eficientes e que serviram de exemplo para o âmbito nacional, ora serviram apenas para o aumento da segregação, as quais não devem ser replicadas de nenhuma forma. Um desses exemplos negativos ocorre em abril de 1938, quando o prefeito Novaes Filho proíbe a construção de mocambos na cidade a

partir de decreto e em setembro do mesmo ano é criada a Comissão Censitária dos Mocambos, com o desafio de elaborar até março do ano seguinte um censo sobre a questão habitacional em Recife. Nesse censo foram apresentados dados importantes para a discussão, pois dos aproximados 500.000 residentes de Recife, 164.887 moravam em mocambos. Isso representa cerca de 33% da população, uma parcela significativa que vivia de forma precária e sem assistência por parte do governo.

Em 12 de julho de 1939 a Liga Social Contra o Mocambo (LSCM) é criada pelo Governador e interventor Agamenon Magalhães com o objetivo de higienizar e embelezar a cidade. Como aponta Pandolfi (1984), a Liga apresentava como objetivo a reintegração da população à sociedade, não se contentando apenas com a construção de casas para os moradores, mas em oferecer a eles assistência médica, educacional e cultural. No entanto, o que se viu a partir disso é que as residências oferecidas eram bem mais caras que as rendas das famílias, sendo assim, os moradores não teriam condições de adquirir as moradias.

Outra promessa do governo seria a adoção de medidas humanas para os moradores e proprietários que fossem retirados das suas casas para a empreitada da higienização da cidade (PANDOLFI, 1984). Em contrapartida, de acordo com Leite (2010) as primeiras iniciativas da Liga foram justamente a destruição e demolição dos mocambos e na maior parte das vezes, os moradores não recebiam indenização e saíam das suas casas apenas com seus pertences a procura de moradia.

Contudo, é importante se atentar a uma ação que permanece recorrente não somente em Recife, mas no âmbito nacional, mesmo quase um século após as ações da LSCM. Havia lugares onde a construção dos casebres permanecia crescendo e não havia intervenção do poder público, demonstrando que o problema não era a ausência de infraestrutura, habitabilidade e qualidade de vida para as famílias que moravam nos mocambos, mas, os bairros onde eles estavam inseridos.

Mesmo no período de maior efervescência da luta do Estado contra os mocambos, no período de maior estardalhaço da intransigência de Agamenon, na periferia do Recife, o mocambo se disseminava sem atropelos e em alguns lugares eram até incentivados a se estabelecer por interesses comuns, que articulavam um espaço de negociação

entre detentores de terras e sítios - proprietários muitas vezes falsos - cobradores de alugueis, os fazedores de casebres, a força policial e a população da localidade. Os altos e córregos do bairro de Casa Amarela, na zona norte do Recife, detém a parte importante da memória dessa luta (LEITE, 2010, p. 5).

A partir disso é possível perceber que as ações tomadas com o discurso de ajudar essa população só contribuiu para uma maior segregação socioespacial, tendo em vista que os moradores expulsos de seus mocambos nas áreas mais centrais das cidades, se destinavam aos mocambos dos subúrbios. Desse modo, não houve uma solução do problema, mas um empurrão para que as pessoas das classes mais baixas fossem expulsas dos locais mais atrativos da cidade e passassem a morar em áreas mais periféricas e suburbanas.

Cerca de quatro anos após a criação da LSCM apresenta o relatório informando que 5.707 casas haviam sido construídas em Recife e 8.109 no interior do estado. Segundo Censo Censitário de Mocambos (1939) havia na cidade cerca de 45 mil mocambos, logo, a construção não é proporcional com a demolição e diversas pessoas permaneceram sem moradia. Contudo, Agamenon considerou uma vitória a emigração de 20 mil pessoas que saíram de Recife devido a LSCM, alegando que essas pessoas não fariam falta a economia da cidade. Sendo assim, não restam dúvidas de que o governo acreditava que enviando a pobreza para as áreas mais distantes da capital, estaria solucionando o problema. Mas, é possível perceber que a LSCM somente postergou o problema da moradia, levando essa população para uma área mais distante da cidade, o que fez com que posteriormente eles retornassem para a cidade construindo novamente casas precárias.

O objetivo dessa análise acerca da LSCM é apenas corroborar o entendimento de que as políticas habitacionais brasileiras são apenas réplicas uma das outras e que no fim todas as que foram apresentadas até então contribuíram apenas para o aumento da segregação socioespacial e não atenderam efetivamente a população mais pobre, tendo em vista que a maior parte dessa construção política se dá com o pensamento voltado para o mercado e para os lucros.

É importante perceber que essa perspectiva da LSCM permanece muito atual no nosso cotidiano, cada dia mais a população pobre tem sido levada a

morar longe do centro. As ofertas de moradia para essa classe mais baixa da sociedade é sempre em locais mais distantes, que contribuem para grandes deslocamentos. Com isso é possível perceber que essas políticas rebatidas em âmbito nacional, estadual e municipal também contribuíram em parte para o esvaziamento do centro. Enquanto o Poder Público se preocupava em retirar os mocambos das áreas mais centrais de Recife, os prédios dia a dia foram sendo esvaziados e se tornaram subutilizados e ociosos, de modo que atualmente temos um centro sem vida noturna, sendo utilizado quase que completamente apenas em horário comercial.

Semelhantemente, as outras políticas habitacionais nacionais também foram replicadas em Recife de forma moderada, a nível de produção os números não foram tão significantes e nunca houve uma produção realmente inovadora que trouxesse resultados diferentes do que já havia sido alcançado no âmbito nacional.

4. A CONTRADIÇÃO ENTRE O DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE DE RECIFE (PE) E A OCIOSIDADE DOS IMÓVEIS NO BAIRRO DE SANTO ANTÔNIO: O CONTRASTE COM AS NOVAS POLÍTICAS IMPLANTADAS NO BAIRRO DE RECIFE

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o déficit habitacional de Recife e a sua contradição entre os imóveis vazios no bairro de Santo Antônio, tendo em vista que esses imóveis estocados poderiam servir para uma diminuição significativa do déficit da cidade, mas permanecem ociosos e sem sofrerem as sanções cabíveis.

Além disso, foi apresentada as ações dos movimentos sociais no bairro, bem como, foram abordadas as contribuições para um aumento na percepção da sociedade acerca da Função Social da Propriedade (FSP) e do direito à moradia.

4.1. Metodologia

O contexto resultante das políticas habitacionais brasileiras, as quais são rebatidas em Recife, demonstram a ineficácia de sua produção. O resultado desse processo é o esvaziamento das áreas centrais, o que contribui para diversos problemas como: o aumento da violência, o aumento de pessoas que vivem em situação precária devido à falta de oferta na cidade, crescimento da especulação imobiliária e etc.

A partir da análise das legislações municipais é possível perceber de que forma as mesmas contribuem para a permanência dessa conjuntura na cidade, seja através das suas diretrizes ou da ausência de seu cumprimento, assim como, se a construção dessas leis e planos sofrem influência do setor privado, a partir da verificação dos benefícios que as mesmas trouxeram para as construtoras e agentes privados de forma geral.

Com isso, foi possível ampliar a compreensão acerca do objeto de estudo, os impactos das legislações, a visão do setor privado e as suas influências para a construção das políticas, bem como, a perspectiva dos movimentos sociais diante do cenário atual de Recife e a percepção da sociedade civil diante do contexto habitacional.

Para alcançar os objetivos pretendidos optou-se pelo método hipotético-dedutivo e abordagem de pesquisa qualitativa. A classificação da pesquisa é descritiva e se dividiu em três etapas, sendo a primeira etapa executada através de pesquisa documental, com a análise dos conteúdos dos Planos Diretores de Recife (PDR) de 2008 e 2021, os mais recentes da cidade, verificando quais as mudanças de zoneamento e diretrizes para a área central, juntamente com os instrumentos urbanísticos estabelecidos nos planos com o objetivo de avaliar a base legal e a previsão de instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade em Recife. Além disso, também foi analisado se os Planos dão ênfase ao centro, de modo a averiguar a mudança de paradigmas nas prioridades estabelecidas pelo Poder Público em relação a área de estudo.

Além dos planos também foi examinada a Lei Municipal de Nº 18.138/2015 (RECIFE, 2015), a qual orienta acerca do plano específico para o Cais José Estelita, Cabanga e o Bairro de São José, mais conhecido como Projeto Novo Recife, visando avaliar os impactos dessa lei em todos os bairros da área central e de que forma os seus preceitos contribuem para o aumento da segregação socioespacial, para permanência de imóveis ociosos e subutilizados, tal como, para que o déficit habitacional da cidade continue crescendo, tendo em vista que os projetos feitos a partir dessa lei não contemplam as classes mais baixas da sociedade. Para isso, foram examinadas as zonas, a permissividade dos gabaritos, os coeficientes de utilização, entre outros dados que contribuem para a compreensão de que esse projeto assiste mais aos anseios do setor imobiliário e da iniciativa privada que as necessidades reais da área de construção e da população de forma geral.

Ademais, também se tornou imprescindível analisar o Decreto Municipal Nº 31.671 (RECIFE, 2018) que prevê a arrecadação de imóveis urbanos por abandono, com o objetivo de analisar se os parâmetros estabelecidos em lei estão sendo cumpridos pelo Poder Público.

Na segunda etapa se buscou compreender visão dos atores privados que disputam o território, como o capital imobiliário e os movimentos sociais, através de entrevistas semiestruturadas com representantes destes segmentos. Com o objetivo de examinar e entender o ponto de vista do setor privado, foi realizada uma entrevista com a gerente da Moura Dubeux, a qual apresentou a sua visão acerca dos projetos do centro do Recife e contribuiu para o aprofundamento da

pesquisa. Além dela, se fez necessário compreender a visão dos movimentos sociais para o centro, sendo realizada uma entrevista também com um participante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o qual apresentou a visão do movimento para o centro e as perspectivas que os permeiam diante do cenário político habitacional de Recife.

Na terceira etapa se buscou identificar a visão da sociedade civil em geral, o cidadão comum, usuário da cidade sobre a Função Social da Propriedade, a situação das áreas centrais de Recife e os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade; através de questionários na plataforma online Google Forms no período entre 05 e 22 de novembro 2022.

4.2. O déficit habitacional da cidade de Recife e a escolha pelo bairro de Santo Antônio

A princípio se procurou caracterizar a cidade do Recife com o objetivo de apresentar a condição de ociosidade e o problema habitacional, a fim de justificar o objeto empírico escolhido, o bairro de Santo Antônio. Conforme apontado anteriormente, Recife é a capital com o terceiro maior déficit habitacional da Região Nordeste. Segundo dados do IBGE (2010), na capital a carência chegou ao número de 62.687 unidades habitacionais, posteriormente, em 2017, conforme verificado através do diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Recife (PLHIS Recife) esse número chegou a 71.160 unidades habitacionais (PLHIS, 2019).

No entanto, é possível encontrar em diversas áreas das cidades e principalmente nos bairros mais centrais, rodeados de serviços e infraestrutura, uma gama de imóveis vazios, ociosos ou subutilizados. Com isso, se torna imprescindível analisar as ações realizadas pelo Poder Público diante de um vasto número de imóveis ociosos.

Sabe-se que em todos os bairros de Recife existem imóveis desocupados, abandonados e subutilizados, no entanto, atualmente a área central da capital é a que possui mais imóveis ociosos. Ao longo dos capítulos anteriores, foi possível perceber acerca do esvaziamento do centro, dos direitos ligados a questão da moradia e da cidade, bem como, acerca da propriedade privada e dos instrumentos abordados no Estatuto da Cidade. No entanto, na prática, o

que se vê é a ausência na legislação urbana da regulamentação para que esses instrumentos previstos em lei federal possam ser utilizados e contribuam para a redução do déficit habitacional.

Cabe ressaltar que, o cenário atual de Recife apresenta uma cidade bastante segregada, mesmo que os bairros luxuosos estejam próximos a áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de aglomerados subnormais ou de bairros mais pobres. Na imagem abaixo (Figura 1), por exemplo, é possível perceber a proximidade entre os casebres da ZEIS Brasília Teimosa e os edifícios luxuosos do bairro de Boa Viagem. Contudo, isso não deixa de demonstrar a segregação da cidade, tendo em vista que o perímetro de Boa Viagem é assistido por uma infraestrutura de qualidade, de diversos serviços, enquanto o de Brasília Teimosa sofre em diversos aspectos com o descaso por parte do Poder Público assim como todas as ZEIS da cidade, principalmente no que diz respeito a luta pela permanência no local devido a especulação imobiliária.

Figura 1 - Bacia do Pina e ZEIS Brasília Teimosa em contraste com os prédios de Boa Viagem



Fonte: Max Levay, sem data.

Como abordado anteriormente, as políticas brasileiras sempre contribuíram para que a população mais pobre saísse das áreas mais centrais, seja através da Liga Social Contra os Mocambos seja em partes, pelo Programa Minha Casa Minha Vida. A partir dessa percepção se nota de maneira

abrangente a contradição que surge entre o déficit habitacional e a ausência da aplicação da Função Social da Propriedade. Em um local onde a segregação socioespacial se faz presente de forma exorbitante é possível avaliar que existem diversos imóveis que não cumprem sua função social e que além disso não recebem nenhuma sanção por parte do Poder Público e é notório que essa situação se repete de maneira mais significativa nos bairros centrais de Recife, mesmo sendo eles rodeados de serviços e infraestrutura.

A área central do Recife é composta por onze bairros que estão contidos na Região Político Administrativa I (RPA I) e são eles: Recife, Santo Amaro, Boa Vista, Cabanga, Ilha do Leite, Paissandu, Santo Antônio, São José, Coelhos, Soledade e Ilha Joana Bezerra. Destes, os que possuem menor densidade demográfica são Recife e Santo Antônio; coincidentemente, os mais antigos da cidade. A partir do quadro abaixo (Quadro 1) é possível perceber acerca da população residente nesses bairros, por mais que Recife e Santo Antônio não sejam os menores em área estão entre os três que possuem menos moradores o que ratifica o processo de esvaziamento do centro.

Quadro 1- Informações gerais sobre os bairros da RPA I de acordo com o número de domicílios particular ocupados, com ênfase para as posições dos bairros do Recife e de Santo Antônio frente os outros bairros em escala crescente.

BAIRROS	HABITANTES/ HECTARE	MÉDIA DE MORADORES	Nº DOMÍCIOS	ÁREA (h) ²	POPULAÇÃO RESIDENTE
SANTO ANTÔNIO	3.53 (2º)	1.7 (1º)	142 (1º)	81 (5º)	285 (1º)
RECIFE	2.23 (1º)	3 (6º)	198 (3º)	270 (9º)	602 (3º)
CABANGA	19.16	3.1	506	81	1.551
COELHOS	178.51	3.6	2322	43	7633
SÃO JOSÉ	26.62	3.2	2 704	326	8688
JOANA BEZERRA	144.85	3.5	3606	87	12629
BOA VISTA	84.15	2.4	5999	176	14778
SANTO AMARO	73.52	3.3	8474	380	27939
SOLEDADE	77.06	2.4	1013	32	2495
ILHA DO LEITE	38.21	2.8	361	26	1007

Fonte: Prefeitura do Recife, adaptado pela autora, 2010.

Além dos dados apresentados acima acerca dos bairros, outra informação importante que deve ser analisada com atenção é a quantidade de imóveis com

dívidas de IPTU presente nesses bairros. Segundo resposta dada pela Secretária de Finanças da Prefeitura da Cidade do Recife à solicitação feita por meio do Portal da Transparência, três bairros do centro estão entre os dez bairros com maior dívida de IPTU da cidade, são eles: Boa Vista, São José e Santo Antônio (Quadro 2).

Quadro 2 - Os dez bairros com maior dívida de IPTU da cidade de Recife.

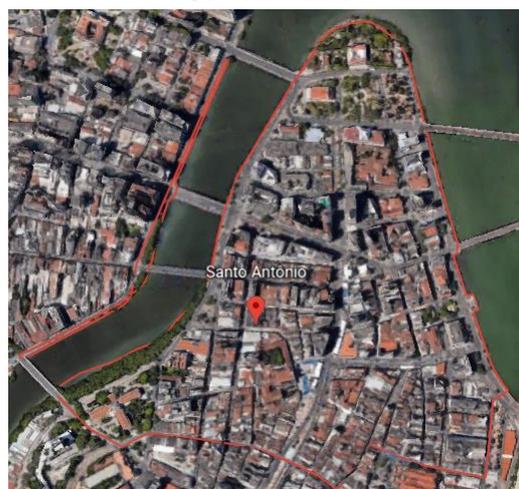
NOME DO BAIRRO	VALOR TOTAL
BOA VIAGEM	R\$ 861.951.905,35
IMBIRIBEIRA	R\$ 324.370.357,42
VARZEA	R\$ 271.871.469,50
BOA VISTA	R\$ 211.624.853,78
SANTO AMARO	R\$ 188.739.676,35
SÃO JOSÉ	R\$ 185.673.616,73
IBURA	R\$ 173.194.102,46
AFOGADOS	R\$ 168.557.321,85
CORDEIRO	R\$ 150.366.723,82
SANTO ANTÔNIO	\$ 145.697.382,92

Fonte: Secretária de Finanças, adaptado pela autora, 2022.

Com isso se comprova o fato de que enquanto os bairros centrais estão sofrendo com o processo de esvaziamento e o déficit habitacional da cidade tem crescido significativamente, há uma estocagem de imóveis com altas dívidas de IPTU que não sofrem nenhuma sanção e com isso os imóveis tem sido estocados, o que contribui para o crescimento da especulação imobiliária na área.

Um dos bairros que chama atenção nesse processo é o de Santo Antônio (Figura 2). Por ser um dos primeiros colocados nas posições de menor população residente, quantidade de domicílios e densidade, conforme apresentado no Quadro 1; a ociosidade dos imóveis acaba se tornando muito agressiva e prejudicial para a imagem do bairro e da cidade como um todo.

Figura 2 - Delimitação do bairro de Santo Antônio

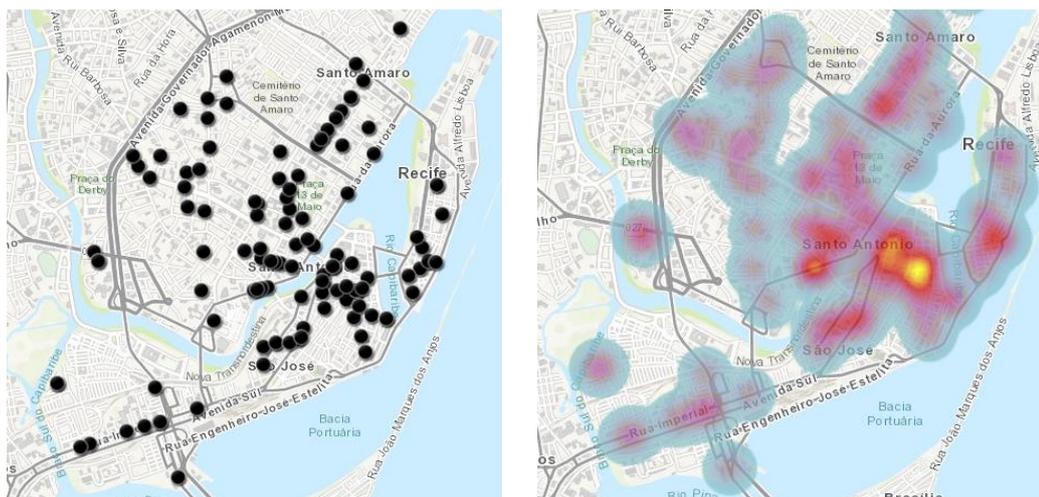


Fonte: Google Earth, 2022.

Segundo o Censo (IBGE, 2010), dos 243 imóveis particulares do bairro, 100 estavam desocupados nesse período, ou seja, mais de 40% de Santo

Antônio está vazio. Ressalta-se que, esse número foi antes da pandemia, além de que existe uma defasagem de mais de 10 anos do censo. O que implica que estes dados podem estar desatualizados. Além disso, conforme apresentado no Quadro 2, Santo Antônio é um dos bairros que possui maior débito de IPTU (Figura 3 e 4) e maior quantidade de imóveis vazios da RPA1 e isso se torna ainda mais perceptível devido ao fato do bairro ser pequeno. Desse modo, é importante avaliar o quanto essa ociosidade e falta de sanções aplicadas aos proprietários do bairro são prejudiciais para a cidade, seja devido ao déficit habitacional que continua crescendo, seja pelo fato de uma área dotada de serviços e infraestrutura não está recebendo nenhuma ação efetiva por parte do Poder Público.

Figura 3 e 4 - Imóveis na RPA1 com dívidas de IPTU acima de R\$500 mil e mapa de calor com a concentração de dívidas de IPTU.



Fonte: Marco Zero, 2018.

Segundo dados levantados por Pinto (2018), cerca de onze imóveis de Santo Antônio possuem dívidas maiores que um milhão de reais (Figura 5), desses, todos são edifícios verticais com mais de cinco pavimentos, os quais poderiam ser utilizados para a diminuição do déficit habitacional.

Figura 5 - Edifícios com dívidas de IPTU que superam R\$1 milhão de reais.



Fonte: Marco Zero, editado pela autora, 2022.

Além desses problemas ligados à ociosidade dos imóveis, é importante destacar que Santo Antônio possui muitos edifícios verticais (Figura 6), de modo que a utilização dos mesmos poderia contribuir de forma significativa para a diminuição de diversas unidades habitacionais no déficit da cidade. Segundo levantamento feito para o Habitat Brasil (BRAINER; SARAIVA, 2018), dos 245 imóveis do bairro cerca de 155 possuem mais de cinco pavimentos. Diferente de São José, o qual também tem passado por um processo de esvaziamento, mas pelo fato de a arquitetura do bairro possuir mais casarios se tornou inviável tratá-los como possíveis ofertas de moradia, devido ao alto custo para manutenção das suas fachadas e elementos históricos. Esses aspectos citados contribuíram para a realização desta pesquisa empírica no bairro de Santo Antônio, visando apresentar as potencialidades de moradia que o bairro tem caso a Função Social da Propriedade seja cumprida.

Figura 6 - Verticalização do bairro de Santo Antônio.



Fonte: Google Earth, 2022.

4.3. A atuação dos Movimentos Sociais no bairro de Santo Antônio

Devido ao grande esvaziamento ocorrido em Santo Antônio, os movimentos sociais tem atuado de forma ativa no bairro. Diversos imóveis tem sido ocupados constantemente com o objetivo de garantir o direito à moradia a população de baixa renda, bem como, lutar pelo cumprimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), bem como com a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife (1996).

Uma das ocupações mais emblemáticas da cidade foi a Marielle Franco, liderada pelas mulheres do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em 20 de março de 2018. Aproximadamente 200 famílias ocuparam o Edifício SulAmérica (Figura 7), localizado na Praça da Independência, conhecida como Praça do Diário, em Santo Antônio. Com uma dívida que supera os R\$1,5 milhões de reais e desocupado há mais de 20 anos, o edifício é um Imóvel de Preservação Especial (IEP), de acordo com o Lei nº 16.284 (RECIFE, 1997). De acordo com Cavalcanti (2018), coordenadora estadual do MTST o prédio foi a primeira ocupação vertical do centro e trouxe o debate acerca da ausência de moradias nas áreas centrais, devido a grande quantidade de prédios vazios com altas dívidas de IPTU e que não sofrem a desapropriação.

Figura 7 - Edifício SulAmérica ocupado pelo MTST



Fonte: Brasil de Fato, 2018.

Segundo Campelo (2018), o prédio foi ocupado por pessoas em vulnerabilidade social e em situação de rua, para eles era a esperança de conseguir o acesso à moradia, principalmente em um local central com maiores oportunidades de emprego, acesso à serviços e infraestrutura.

No entanto, em 06 de abril de 2019 a ocupação chegou ao fim. Conforme observado por Ebrahim (2019), não foi devido a uma ordem judicial, desistência por parte das mulheres ou diminuição da articulação do movimento; mas, devido as condições precárias do prédio. Durante o ano em que ocuparam, os moradores sofreram com a ausência de energia, água, saneamento e infraestrutura adequada.

O movimento garantiu que a saída do edifício não significaria o fim da luta. Pelo contrário, reivindicariam o cumprimento do Decreto Municipal Nº 31.671 (RECIFE, 2018) que prevê a desapropriação de imóveis abandonados, sendo uma das exigências do mesmo que o imóvel esteja completamente desocupado. Além disso, a recomendação do Decreto é que ao passar para a propriedade do município o imóvel poderá ser destinado a programas habitacionais, ao fomento da Regularização Fundiária de Interesse Social, entre outros.

Os imóveis urbanos em comprovada situação de abandono, cujos proprietários não possuem a intenção de conservá-los em seu patrimônio e que não se encontrem na posse de outrem, poderão ser arrecadados pelo Município do Recife, na condição de bens vagos, após regular processo administrativo (RECIFE, 2018, Art. 1)

No entanto, três anos após a saída das famílias, o prédio continua desocupado, com altas dívidas de IPTU e sem cumprir a sua função social. Ou seja, uma das maiores dificuldades para a utilização dos prédios abandonados nas áreas centrais é a ausência do cumprimento da FSP, bem como, das legislações que regulamentam os instrumentos urbanísticos desde o IPTU Progressivo até a desapropriação. Ao que parece, até então os imóveis no centro estão sendo estocados para futuros planos e projetos que não são divulgados a sociedade civil.

Outro prédio que está passando pelo mesmo processo de ocupação é o Edifício Segadas Vianna (Figura 8), também no bairro de Santo Antônio o edifício é propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e estava desocupado há mais de 10 anos. A ocupação Leonardo Cisneiros, como é chamada, foi articulada pelo Movimento de Luta e Resistência pelo Teto (MLRT) em 2021, devido aos decretos que proibiam despejos no período da pandemia de covid-19, os pedidos de reintegração de posse foram suspensos até que as soluções adequadas de moradia fossem garantidas. Ao passar no local é possível perceber que até hoje não foram tomadas medidas para fornecer moradia adequada para as famílias da ocupação, as quais permanecem no local.

Figura 8 - Ocupação Leonardo Cisneiros pelo MLRT



Fonte: Rafael Furtado/ Folha de Pernambuco, 2021.

É interessante avaliar que por mais que o prédio seja público e com isso segundo o Parágrafo 3º do Artigo 183 da Constituição (BRASIL, 1988) não será possível adquirir através da usucapião, mas, qualquer edifício, mesmo que seja público, precisa cumprir com a sua função social. Assim, ainda que os ocupantes

do Leonardo Cisneiros não consigam garantir a posse do edifício, trazem o debate acerca da importância do cumprimento da função social também por parte do Poder Público, tendo em vista que esse edifício estando abandonado atrai diversos problemas para a sociedade, devido à grande possibilidade de se tornar ponto de tráfico, possibilidade de desabamentos devido ao tempo em que está desocupado, entre outros problemas.

A partir da análise dessas duas ocupações no bairro de Santo Antônio é possível perceber que existe um grande potencial habitacional não somente no bairro em questão, mas no centro como um todo. De modo que há possibilidade do centro do Recife voltar a ter vida a partir de ações efetivas do Poder Público a partir do interesse em aplicar as sanções cabíveis aos imóveis ociosos, vazios e subutilizados.

5. OS OBSTÁCULOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE A PARTIR DA CRIAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA A ÁREA CENTRAL DA CIDADE E DA PERCEPÇÃO DOS AGENTES DE INTERESSE NESSA CONSTRUÇÃO.

O presente capítulo apresenta quais os obstáculos para o cumprimento da Função Social da Propriedade e para isso serão analisados os Planos Diretores de 2008 e 2021, com o objetivo de averiguar o zoneamento e as diretrizes estabelecidas, bem como, as leis que foram criadas para as áreas centrais e os seus impactos

Outra circunstância que precisava ser avaliada foi a construções dos projetos de leis por parte da Prefeitura do Recife com o objetivo de instituir alguns instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de Recife (RECIFE, 2021) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), essa discussão surgiu em 2022 e os projetos ainda seguem na Câmara Municipal do Recife para serem aprovados, mas é importante avaliar como seguiu o debate acerca desse processo.

Além disso, se fez necessário avaliar a percepção dos agentes de interesse nessa construção, os quais são: setor privado, Movimentos Sociais e sociedade civil, de modo que seja possível perceber os entraves gerados a partir do pensamento de cada uma dessas classes.

5.1. Análise dos Planos Diretores de Recife de 2008 e 2021

Conforme fundamentado anteriormente, existem diversos imóveis vazios e abandonados em Santo Antônio e isso abre margem para a análise de um novo entrave que tem surgido através da produção das políticas atuais criadas para o centro do Recife: o surgimento de novos empreendimentos no bairro de Recife juntamente com uma gama de investimentos voltados para o retorno ao centro, enquanto ao lado no bairro de Santo Antônio existem diversos imóveis vazios com altas dívidas de IPTU que não são contemplados por nenhum projeto por parte do Poder Público.

Antes de verificar os novos planos criados para a cidade, é necessário compreender acerca das semelhanças e divergências entre os planos diretores da cidade de Recife, tendo em vista que a maior parte dos projetos criados para

a capital foram embasados no Plano Diretor de Recife (PDR) de 2008 (RECIFE, 2008), mas é de extrema importância avaliar também as permissividades de zoneamento e instrumentos estabelecidos no PDR de 2021 (RECIFE, 2021).

Uma das mudanças mais significativas entre os Planos Diretores é que o centro ganha maior visibilidade no PDR de 2021, sendo citado como parte do ordenamento territorial, segundo o Artigo 17 essa ordenação do território “visa à construção de uma sociedade justa, ambiental e economicamente sustentável e pressupõe a equidade socioterritorial, (...), a redução das distâncias, a ampliação das centralidades e a moradia no centro” (RECIFE, 2021). Isso fica ainda mais claro quando analisado que no PDR de 2008 o centro do Recife é citado apenas três vezes e de forma muito sucinta, enquanto no PDR atual as referências chegam ao número de trinta citações.

Além disso, é importante perceber uma maior uniformidade em relação ao zoneamento dos bairros centrais, anteriormente eram divididos em mais zonas (Figura 9), sendo elas: Zonas Especiais de Dinamização Econômica Centro Principal (ZEDE Centro Principal), Zona de Ambiente Construído de Ocupação Moderada (ZAC Moderada), Zona Especial de Preservação Histórica (ZEPH) e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Atualmente, as zonas parecem se comunicar de forma mais coerente e com diretrizes um pouco mais rígidas acerca das construções.

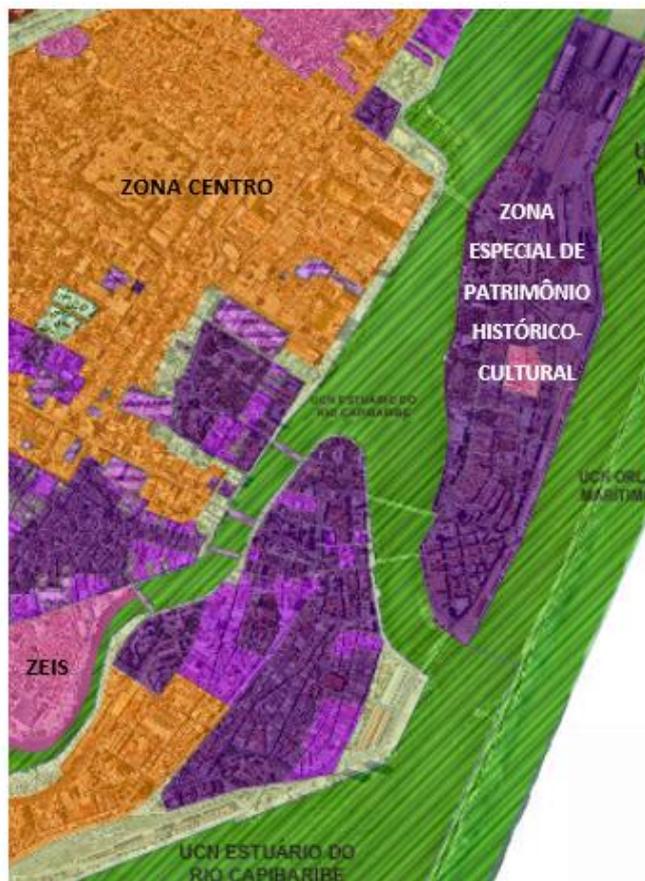
Figura 9 - Zoneamento PDR 2008



Fonte: Esig, editado pela autora, 2022.

A partir da Figura 10 é possível perceber com mais clareza acerca dessa homogeneidade entre as zonas. Divididos em: Zona Centro (ZC), Zona Especial de Patrimônio Histórico-Cultural (ZEPH) e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); os bairros de Santo Antônio, São José e Recife, passam a ter diretrizes mais alinhadas com os bairros limítrofes. Algumas mudanças são relativamente significativas, a atual ZC possui um coeficiente de utilização de cinco, mas quando considerada ZEDE no PDR de 2008, possuía coeficiente de sete. É certo que levando em consideração o potencial histórico dos bairros e o quanto a verticalização impacta na imagem desse local, a diminuição poderia ser ainda maior, mas, já pode ser considerada uma conquista. Essas permissividades, com maiores coeficientes de utilização, entre outras diretrizes, contribuíram para que projetos como o Novo Recife obtivessem maior facilidade para aprovar as suas construções.

Figura 10 - Zoneamento PDR 2021



Fonte: Esig, editado pela autora, 2022.

Como abordado anteriormente, o centro ganhou maior visibilidade no PDR de 2021, principalmente com a criação da Zona Centro. É possível perceber a partir da análise do plano, a forma que as suas diretrizes têm sido aplicadas e como podem contribuir de forma significativa para o processo de reocupação dessas áreas centrais da cidade.

A Zona Centro (ZC) tem por objetivo promover um desenvolvimento urbano que priorize o pedestre e a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas de seu parque edificado, em consonância com suas características ambientais, culturais e disponibilidade de infraestrutura instalada (RECIFE, 2021, Art. 50).

E, além disso, possui diretrizes ainda mais significativas acerca do processo de reocupação do centro, entre eles estão: incentivar a implantação de moradias para todas as faixas de renda; elaborar legislações específicas de revitalização dos imóveis de modo a torna-los parte dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS); estimular a criação de edifícios permeáveis com áreas

de uso público em edificações privadas; estimular as edificações de uso misto; melhoria da acessibilidade de forma geral.

A partir dessas determinações é possível perceber que o centro sai de uma esfera quase anônima no PDR de 2008 e chega a um patamar de visibilidade no PDR de 2021, com propostas muito atrativas para essa área e que parecem, à primeira vista, serem de grande valia para que bairros como Recife e Santo Antônio voltem a ser utilizados como moradia pela população da cidade.

O PDR de 2021 assim como o de 2008 também apresenta os instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). no entanto, no Plano Diretor mais recente é estabelecido que os instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo e Desapropriação deverão incidir principalmente na Zona Centro. As diretrizes acerca dos instrumentos urbanísticos seguem basicamente as determinações estabelecidas no Estatuto da Cidade, no entanto, uma delas deve ser verificada com maior atenção, em relação a Desapropriação é especificado em Artigo 107-A do PDR (RECIFE, 2021) que os imóveis passíveis de Desapropriação poderão ser destinados à Habitação de Interesse Social e a edificações de uso misto e equipamentos públicos, principalmente na região central do Recife.

Atualmente essas diretrizes ainda não têm sido aplicadas, pelo contrário, o que se vê são mais prédios vazios e subutilizados sem sofrerem as sanções necessárias; isso porque Recife sofre com a influência do setor imobiliário e dos agentes privados na construção de suas políticas e isso fica ainda mais claro quando analisado os produtos que têm sido construídos nas áreas centrais e que são defendidos e apoiados pela prefeitura. Desse modo, enquanto não há sanções para os proprietários dos imóveis vazios, os mesmos permanecem ociosos e cumprindo com uma função muito valorizada pelas construtoras, que é o de servir para o aumento da especulação imobiliária.

No entanto, em 2022 algumas ações passaram a serem tomadas pela Prefeitura do Recife com o intuito de validar os instrumentos urbanísticos apresentados em PDR de 2021 (RECIFE, 2021), sendo encaminhados para a Câmara Municipal projetos de lei que regulamentassem esses instrumentos. Tendo em vista que alguns desses instrumentos já haviam sido apresentados no

PDR de 1991 (RECIFE, 1991), essa regulamentação é muito tardia, somente após 30 anos do seu estabelecimento em lei no Recife.

Dos 14 instrumentos previstos pelo Plano Diretor do Recife de 2021 (RECIFE, 2021), dois foram regulamentados pelas leis de Nº 18.900/2022 (RECIFE, 2022) e Lei Nº 18901/2022 (RECIFE, 2022), os quais são respectivamente: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Transferência do Direito de Construir – TDC. Os projetos de lei para regulamentação dos instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias (PEUC), IPTU Progressivo e Desapropriação-Sanção seguem em tramitação na Câmara Municipal sem previsão de quando serão analisados.

Há muitos embates relacionados a esse processo, existem os questionamentos acerca de porquê somente agora esse projeto de lei foi criado, levando em consideração o atual cenário do centro e os planos que têm sido feitos para o local. Especialistas de diversas áreas tem demonstrado preocupação acerca do projeto, devido ao fato de não existir claramente as diretrizes estabelecidas para esses imóveis caso os proprietários sofram a Desapropriação.

Outra preocupação apresentada pelo membro do Conselho da Cidade Vitor Araripe (2022) é que o instrumento é muito lento, segundo ele é necessário que haja um comprometimento por parte do Poder Público municipal em mapear e notificar os imóveis ociosos, pois caso não haja uma ação efetiva pouco imóveis serão desapropriados, o que não contribuirá para a demanda atual do centro.

É importante compreender que por mais que tardia, a criação do projeto de lei que regulamente esses instrumentos é muito importante para a cidade, principalmente para apresentar o debate acerca desses mecanismos, tendo em vista que há muita distorção do real objetivo dos instrumentos. Desde que o prefeito do Recife João Campos (2020-2024) iniciou as ações para esses projetos de lei, diversas informações falsas foram criadas afirmando que o gestor estava transformando Recife em Cuba e trazendo ideias comunistas para serem aplicadas a cidade. A partir de manifestações como essa é possível perceber que um entrave para que criação de projetos de leis como esse, que regulamentem os instrumentos urbanísticos é a influência do conservadorismo na sociedade até os dias de hoje.

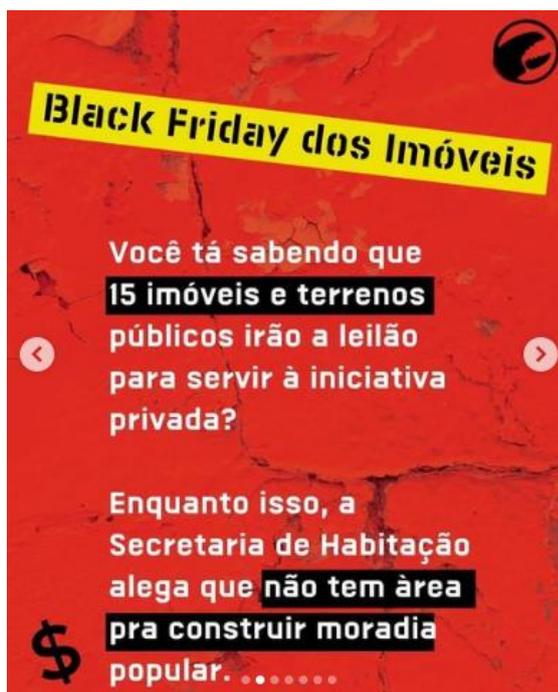
Outro instrumento considerado no PDR atual foi o de Arrecadação de Bens Abandonados, o qual também possui como prioridade atender a Zona Centro.

Consiste na possibilidade de que imóveis urbanos em comprovada situação de abandono, cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio e que não se encontrem na posse de outrem, sejam incorporados ao patrimônio do Município, na condição de bens vagos, após regular processo administrativo, nos termos da legislação nacional e regulamentação municipal (RECIFE, 2021, Art. 110)

De acordo com Art. 1.276 da Lei nº 10.406/2002 (BRASIL, 2002) esses imóveis urbanos podem passar, três anos depois, a propriedade do município; ficando o Poder Executivo Federal assegurado do direito de ressarcimento prévio de todos os investimentos feitos durante a posse provisória, caso o proprietário reivindique a posse do imóvel (RECIFE, 2018). Entre os diversos usos para os quais esses imóveis podem ser destinados, estão: Habitação de Interesse Social e ao fomento da regularização fundiária de interesse social.

No entanto, o que acontece na prática mais uma vez difere da teoria, o bairro de Santo Antônio é o maior exemplo de que esse instrumento não tem sido cumprido e de que os imóveis do centro permanecem vazios. Mas, é importante citar que de acordo com o Parágrafo 2 do Artigo 110 do PDR de 2021 (RECIFE, 2021) “caso não haja interesse da Administração Pública Municipal no imóvel arrecadado, poderá ser determinada a alienação deste, respeitados os procedimentos previstos na legislação vigente”; esta lei tem sido seguida. Pois, vários imóveis foram a leilão nos últimos meses para servir a iniciativa privada (Figura 11).

Figura 11 - Leilões de imóveis em Recife contam com descontos de até 40% para o mercado imobiliário.



Fonte: Instagram/ Meu Recife, 2022.

Dito isto, é importante salientar que a legislação em suma traz diversos elementos que de fato contribuem para uma melhoria da cidade e que podem favorecer de diversas formas a reocupação no centro. Mas, o que se observa é que o Plano Diretor está contribuindo para a construção de uma cidade ainda mais segregadora e que na prática não tem espaço para Habitações de Interesse Social, para todas as classes de rendas e principalmente, para as pessoas que não podem pagar por uma habitação no centro.

5.2. O projeto Novo Recife: Plano específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga

O Projeto Novo Recife foi aprovado em 2015 pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), a proposta apresentada era a de resgatar os valores paisagísticos da área que se encontrava abandonada. Segundo relator Luna (2015, p. 2), a região enfrentava nesse período “sérios problemas sociais, de higiene urbana e mobilidade”. Com isso, a proposta viria a valorizar a área através da reabilitação urbana.

Diante de tal cenário, em atendimento às especificações do Plano Específico para o Caís de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga — aprovado pela Lei nº 18.138/2015, o Projeto Novo Recife propõe-se a construção de 13 torres de uso misto, com gabarito escalonado variando de 42m, nas proximidades dos galpões, a 137m, próximos ao viaduto Capitão Temudo (13 a 44 pavimentos). Os projetos contemplam 1.594 unidades habitacionais, com 16 tipologias de apartamento e com áreas que variam de 27,96m² a 512,97m². A área total da construção é de 369.002,94m², sendo 215.629,41m² de área privativa, 4.294 vagas de estacionamento, coeficiente de utilização de 3,26 (calculado sobre a área dos cinco lotes originais, conforme descrito no EIV), e uma população prevista de 19.482 pessoas. Da área total da gleba (101.754,27m²), 65.960,26m² serão de uso público (LUNA, 2015, p. 2).

A partir da caracterização do empreendimento estabelecida por Luna (2015), é possível perceber o quanto a imagem da cidade seria realmente alterada a partir do Projeto Novo Recife (Figura 12). A própria tipologia dos apartamentos demonstra desde o princípio o quanto esse processo seria segregador para a cidade. O relator ao final reitera que parte da área será destinada ao uso público. No entanto, se sabe que notoriamente não são todos os públicos que terão acesso ao local.

Figura 12- Croqui da intervenção a ser executada pelo Projeto Novo Recife



Fonte: Consórcio Novo Recife/ Jornal do Comércio, 2022.

Com isso é possível perceber que além de alterar a imagem da cidade e principalmente do centro histórico do Recife, o Projeto Novo Recife na verdade é antigo, sendo a réplica da retirada dos mocambos, das remoções feitas as classes mais baixas da sociedade para ampliar a segregação socioespacial na cidade e criar edifícios milionários para favorecer uma pequena parcela da sociedade, a elite.

Conforme diretrizes estabelecidas pela Lei 18.318 (RECIFE, 2015), a área do Projeto Novo Recife foi dividida em dez zonas (Figura 13) de acordo com suas

especificidades e possuem princípios urbanísticos, como: oferecer uso sustentável a identidade e reabilitar as estruturas urbanas existentes; valorizar a paisagem através da compatibilização de novas ocupações; integração e permeabilidade entre a Avenida Dantas Barreto e o bairro da Boa Vista; gabarito escalonado e com volumetrias dinâmicas; implantação de espaços públicos; permeabilidade entre os espaços públicos e privados; diversidade dos usos para assegurar que os espaços sejam utilizados durante todos os horários; promover condições para melhoria do conforto ambiental (RECIFE, 2015).

Figura 13 - Mapeamento e delimitação das zonas do Projeto Novo Recife



Fonte: Prefeitura do Recife, 2015.

No entanto, é notório que esses princípios dificilmente serão cumpridos, bem como, se contradizem em diversos aspectos, como por exemplo, o princípio acerca do conforto ambiental, o qual se anula a partir do momento que são permitidas construções com até 137m de altura. Além disso, possivelmente os proprietários desses apartamentos, não irão querer essa permeabilidade entre o espaço público e o privado, de modo que isso pode ser facilmente alterado com o tempo. Outro agravante acerca do Projeto Novo Recife está no fato de que o mapeamento apresentado acima circunda o bairro de São José, no entanto, mediante iniciativa do projeto diversos empreendimentos têm sido lançados no bairro do Recife e sem diretrizes estabelecidas acerca dessas construções, o

que pode contribuir de forma significativa para o processo de gentrificação, fazendo com que os moradores das áreas próximas sejam expulsos de forma indireta desses bairros devido ao aumento dos valores de bens de consumo, entre outros aspectos.

Por mais que o projeto não tenha sido feito com o objetivo de contemplar Santo Antônio, os impactos gerados por ele são sentidos em todo o centro da cidade. Um deles é o fato de que se os investimentos e incentivos estão sendo direcionados apenas para os bairros de Recife, São José e Cabanga dificilmente haverá ações eficientes para contemplar os outros bairros e isso comprova parte da negligência do Poder Público direcionada a Santo Antônio, tendo em vista que o bairro possui um grande número de imóveis ociosos e com altas dívidas de IPTU e não recebe nenhuma diretriz que aponte para uma mudança de paradigma e isso demonstra que não há planos para que esse cenário mude.

Ainda que não fique clara à primeira vista, há uma ligação significativa entre o Projeto Novo Recife e a ociosidade dos imóveis do bairro de Santo Antônio. E isso porque, caso os proprietários dos imóveis ociosos da área de estudo passem a sofrer as sanções apresentadas em legislação, o Poder Público terá por obrigação cumprir os demais parâmetros já apresentados nessa pesquisa, de modo que a prefeitura terá que priorizar a destinação dos imóveis para a Habitação de Interesse Social, um setor que não dá lucros.

5.3. O projeto Recentro e as suas problemáticas para o centro da cidade do Recife

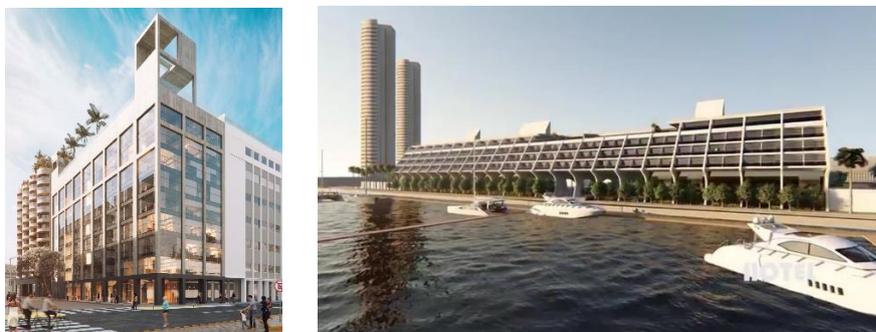
O projeto Recentro foi lançado em novembro de 2021 pelo prefeito João Campos, segundo informações da Prefeitura do Recife. Esse plano tem como objetivo a revitalização do centro da cidade através de um plano de manutenção e de incentivos fiscais que visam favorecer, principalmente, os bairros do Recife, São José e Santo Antônio. Segundo Vilaça (2021), chefe do escritório de gestão do centro, o projeto é dividido em quatro eixos: governança, incentivos fiscais, inovação e novos investimentos. Sendo todo o processo estabelecido a partir da participação da sociedade civil e das instituições que atuam nas áreas centrais.

De acordo com as diretrizes do plano, haverá diversos incentivos fiscais para aqueles que optarem por participar desse processo de recentralização. Os

proprietários que revitalizarem os seus imóveis parcialmente ou totalmente receberão descontos no IPTU, o qual pode chegar a 100% por um período de até 10 anos para moradores de programas de habitação popular, e além disso, a área terá isenção de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Para incentivar que os imóveis das Zonas Especiais de Proteção Histórica (ZEPH) sejam recuperados, a prefeitura dará desconto de 100% de IPTU para os que forem recuperados totalmente e de 50% para os que forem recuperados parcialmente. Em contrapartida, não há nenhuma diretriz para a punição de proprietários que tenham deixado os seus imóveis ociosos, pelo contrário, essa legislação ignora completamente ações efetivas contra os proprietários que deixarem os seus imóveis vazios.

Na teoria, o projeto trará diversos incentivos para a área central do Recife, a partir de investimentos para inovação juntamente com ideias advindas do Porto Digital, incentivos fiscais para que os imóveis do centro sejam revitalizados e que sejam novamente ocupados como outrora. No entanto, por mais que esses projetos contribuam para o cumprimento da FSP, a preocupação está em todos os investimentos estarem sendo feitos para a criação de empreendimentos de alto padrão, desde condomínios luxuosos a hotéis imponentes (Figura 14 e 15), toda a área está recebendo diversas edificações que contribuem para o aumento de processos de desigualdade social, gentrificação, entre outros. O que comprova a ideia de que as políticas criadas pelo Poder Público sofrem algum grau de influência do setor privado, tendo em vista que não há nenhuma ação efetiva que contemple as classes mais baixas nessa construção de um novo centro do Recife.

Figura 14 e 15 - Moinho Recife e Hotel Marina, obras em andamento que fazem parte desses novos projetos para o centro.



Fonte: Jornal do Comércio, 2021.

Ainda que uma das diretrizes fiscais do plano vise atender a população de habitação popular, conforme dados solicitados ao Canal da Transparência da Prefeitura do Recife, nos últimos 10 anos foram entregues 22 conjuntos habitacionais, dos quais, apenas dois estão localizados nos bairros centrais de Recife, são eles: Conjunto Habitacional Travessa do Gusmão em São José e o Conjunto Habitacional do Pilar no bairro do Recife. A partir dessa análise é possível notar que existe uma grande probabilidade dessa perspectiva continuar sendo seguida, de modo que as Habitações de Interesse Social bem como habitações populares permaneçam sendo construídas em áreas mais distantes do centro.

Além disso, é notório que as facilidades estabelecidas pela Prefeitura do Recife contribuem ainda mais para o aumento da especulação imobiliária nos bairros centrais, de modo que a perspectiva para o centro é uma revitalização para moradores de classes mais altas, seguindo a lógica do Projeto Novo Recife. Esse debate fundamenta ainda mais acerca do direito à cidade e da importância de se discutir sobre a construção de um espaço mais igualitário.

Em plenária acerca do direito à cidade e questões urbanas organizada em julho de 2022 pelas Juntas Codeputadas foram abordados diversos assuntos acerca do direito à cidade e à moradia, sendo discutida acerca das necessidades de luta frente aos despejos, sobre a ação da especulação imobiliária no cenário recifense e etc. Na plenária foram levantados diversos pontos que podem ser usados para refletir sobre a construção das políticas e projetos no Recife, um deles, é que a prefeitura soma com o setor privado, sendo Recife uma das capitais que tem uma especulação imobiliária predatória (informação verbal)⁴. Com isso, é possível perceber que toda a construção das políticas públicas e dos novos projetos que são pensados para a cidade, atendem aos planos do setor privado, contribuindo para a replicação de projetos segregadores e que beneficiam apenas uma pequena parcela da população, e ainda que diminua a ociosidade dos imóveis em determinado grau não contribui para a diminuição do

⁴ Fala de Mônica Oliveira, assessora Parlamentar na Juntas Codeputadas PSOL-PE na plenária de “Direito à cidade e questões urbanas”, Recife, em 27 jul. 2022.

déficit habitacional da cidade tendo em vista que as pessoas permanecem morando em situações precárias.

A partir dessa discussão é importante analisar de forma detalhada um dos entraves que mais percorre a história da cidade ao longo dos anos, a influência do setor privado frente as decisões das políticas públicas. Com essa percepção, o entendimento sobre novas leis e projetos passa a ser ampliado, de modo que é possível compreender porque determinadas áreas de Recife recebem maiores investimentos que outras. Por anos o centro da cidade vem sendo sucateado, não recebe investimentos adequados e não é alvo de políticas públicas eficientes; no entanto, nos últimos anos diversos investimentos passam a priorizar o centro e a dar a importância que outrora havia sido desconsiderada pelo setor público e privado.

Esses projetos foram criados com a promessa de assistir as necessidades dos bairros centrais, no entanto, o que se vê são construções de flats, segundas moradias, empreendimentos que serão utilizados para investimentos e que não serão de uso comum da população, pelo contrário, terão padrão estabelecidos e acesso privado para quem possa pagar pelo centro. A crítica então não está na revitalização do centro e em todas as legislações que visam beneficiar essas áreas, mas, em esse processo de revitalização determinar a partir do pagamento, quem pode morar no centro.

5.4. As visões dos agentes privados e dos movimentos sociais na construção das políticas habitacionais da cidade

Com base na discussão acerca dos Planos Diretores do Recife, bem como, de diversas legislações que regulamentam os instrumentos urbanísticos e contribuem para que as sanções estabelecidas em lei sejam cumpridas, é possível fundamentar as questões que envolvem as visões dos agentes privados e dos movimentos sociais na construção desses processos. Para isso, foi necessário entrevistar indivíduos de ambos os setores e analisar as suas perspectivas para o cenário atual do centro, relacionando-as a Função Social da Propriedade.

Um dos agentes privados que mais tem impactado no cenário da cidade ao longo dos anos é a construtora Moura Dubeux, uma das maiores do nordeste.

São 40 anos de história e nos últimos anos foi possível perceber maiores investimentos feitos pela construtora nas áreas centrais da cidade, principalmente relacionados ao Projeto Novo Recife. Com isso, fez-se necessário averiguar o ponto de vista desse setor em relação a Função Social da Propriedade (FSP) e aos demais temas que impactam no centro a partir da entrevista com a gerente.

As primeiras perguntas da entrevista se referiram a FSP, com o intuito de analisar se os princípios eram conhecidos pelo setor e de que forma eles se comportam diante dos instrumentos que o regulamentam. A gerente demonstrou não saber profundamente acerca das legislações que determinam a FSP e informou que sabe superficialmente a partir de compartilhamentos de notícias na internet.

Com o objetivo de aprofundar as perguntas, foram apresentados a entrevistada os artigos 182 e 183 da Constituição (BRASIL, 1988) para verificar o seu grau de concordância em relação as diretrizes estabelecidas em lei. Ela então se mostrou contra o artigo 183 que determina a Usucapião, para ela “qual o direito que uma pessoa tem de ocupar um espaço que não é dele?” (informação verbal)⁵, e essa percepção é muito importante para avaliar o pensamento coletivo e principalmente, o pensamento dos agentes privados. Essa visão acerca da propriedade se repete em todas as esferas da sociedade, devido ao entendimento equivocado de que a propriedade está acima do bem da coletividade e esse pensamento é aplicado diretamente na construção das políticas habitacionais da cidade.

Em relação aos itens relacionados a PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação, a mesma se mostrou a favor considerando que os pagamentos sejam feitos em títulos da dívida pública conforme determinado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ao longo da entrevista a gerente se mostrou a favor de sanções contra os proprietários que possuem débito de IPTU, mas não concorda que os proprietários de imóveis vazios devam sofrer as mesmas ações.

⁵ Fala de gerente da Moura Dubeux em entrevista para autora da pesquisa. Recife, em 27 nov. 2022. Toda a entrevista foi feita de forma online e as perguntas foram gravadas, para efeito de registro.

A visão da gerente reflete um pensamento que se perpetua na sociedade brasileira e que está pautado nos ideais conservadores que defendem a supremacia da propriedade privada frente ao bem da coletividade. Por mais que ela tenha se mostrado em alguns aspectos a favor de sanções para proprietários devedores, foi possível notar claramente que todo o seu discurso está pautado nessa visão conservadora.

Com o intuito de avaliar a percepção da entrevistada também em relação ao cenário atual do centro, foram feitas perguntas de modo a compreender as influências geradas pelo setor privado na construção das políticas habitacionais. Para a gerente, projetos como o Novo Recife e o Recentro agregam muito valor a imagem da cidade e contribuem de forma significativa para a área central; além disso demonstrou a importância das parcerias público-privadas para a revitalização das áreas centrais.

No entanto, a mesma se mostrou em dúvida quando questionada acerca de Habitações de Interesse Social, pois na opinião dela os bairros não contemplam serviços suficientes para esse público, como: padaria, escolas e etc. Ela se mostrou ainda mais contrária quando afirmou que bairros como o de Santo Antônio possuem ainda menos condição de receber habitações, seja para qual classe for devido a essa falta de serviços.

Mas, em relação aos movimentos sociais a gestora se mostrou completamente contra e apresenta uma visão muito comum.

“Eu não acho que deveriam ser ocupados pelos movimentos sociais, sou contra completamente, porque isso é muito complexo. É difícil porque esses movimentos sociais não tomam conta do edifício, eles não revitalizam o edifício, eles não dão manutenção, então o prédio continua “abandonado”, mas com pessoas dentro, então não acho que deveria ser permitido” (Informação verbal ⁶).

A partir da opinião dela é possível perceber que a compreensão acerca do papel dos Movimentos Sociais e do Poder Público, se misturam. Desse modo, por não entender profundamente acerca dos deveres de cada um deles, bem como, por toda a marginalização sofrida pelos Movimentos Sociais esse ideário se perpetua por toda a sociedade, da qual, a maior parte se mostra contra as ações dos movimentos.

⁶ Fala de gerente da Moura Dubeux. Recife, em 27 nov. 2022

A partir das respostas da gerente da Moura Dubeux foi possível notar tanto a contribuição do setor privado na construção das políticas habitacionais da cidade, a qual ocorre através de ações e projetos que possuem o discurso de revitalizar áreas outrora abandonadas, quanto a percepção que se estende por todas as classes da sociedade, que acabam por defender a propriedade privada frente tantas outras necessidades da população.

Evidentemente, a visão dos Movimentos Sociais em relação a esse processo é distinta da perspectiva do setor privado. Para avaliar esse pensamento, foi entrevistado um brigadista do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto que decidiu não se identificar devido ao grau de envolvimento em ações que estão sendo feitas nas áreas centrais.

Quando questionado acerca da FSP e dos instrumentos que a regulamentam, o brigadista do movimento informou que para ele a legislação foi uma grande conquista após muitos anos de luta pelo reconhecimento da política urbana. No entanto, ainda existe uma grande carência de vontade por parte do Poder Público em regulamentar os instrumentos urbanísticos e desse modo, as ações acabam sendo isoladas e sem resultados eficientes. Conforme abordado por ele, ainda é necessário muito trabalho para desconstruir o que a sociedade entende acerca de propriedade, de modo a garantir de forma efetiva que o bem da coletividade esteja acima do bem de um proprietário.

Para ele, nos últimos anos houve uma mudança de perspectiva direcionada ao centro, a discussão acerca dos instrumentos urbanísticos se ampliou e principalmente, foi instituída de forma mais aprofundada em Plano Diretor. Mas, todos os debates sobre as áreas centrais e o seu esvaziamento ainda são “rasos” (informação verbal)⁷, seja nos fóruns ou nas legislações que estão sendo criadas com o intuito de regulamentar os artigos não se vê ações efetivas para mudar a situação do centro, pelo contrário, cada dia há mais imóveis vazios enquanto diversos projetos são aprovados para favorecer a classe mais alta da sociedade. Segundo o brigadista, todo esse processo é fruto

⁷ Fala de brigadista do MTST em entrevista para autora da pesquisa. Recife, em 23 nov. 2022.

de uma influência direta que o setor privado exerce nas decisões do Poder Público.

Veja bem, em Recife são as empresas privadas que decidem as ações realizadas pelo Poder Público, seja para o transporte e mobilidade, saneamento, habitação ou qualquer que seja a questão a ser tratada. Em todas essas áreas existem meios para que o setor privado ganhe as lutas diante dos Movimentos Sociais e da população, é uma guerra difícil de lutar e que por vezes, cansa (informação verbal⁸)

Conforme avaliado pelo entrevistado quando questionado acerca de uma possível estocagem de imóveis que está sendo feita nas áreas centrais, quanto mais áreas com infraestrutura e vazias, melhor para o setor privado, tendo em vista que isso acarreta no crescimento da especulação imobiliária. E além disso, como possuem abertura junto ao Poder Público os projetos acabam sempre sendo destinados para áreas específicas que irão potencializar essa especulação, como é o caso do Novo Recife.

A análise do brigadista consolidou a percepção dos entraves e obstáculos para o cumprimento da Função Social da Propriedade e para o fim da ociosidade de imóveis em áreas centrais, tendo em vista que sua opinião fundamenta as questões levantadas nessa pesquisa e a partir dela é possível perceber de forma ainda mais clara a influência exercida pelo setor privado na construção das políticas habitacionais, bem como, a falta de ações efetivas para o cumprimento das legislações apresentadas.

Sobre a ociosidade dos imóveis de Santo Antônio o brigadista foi bem enfático em suas respostas, ele afirmou que não por coincidência o bairro tem sido palco de ocupações importantes para os movimentos e citou como exemplo a ocupação Marielle Franco, de grande importância para a construção da luta por moradia nas áreas centrais de Recife.

É inadmissível que uma cidade como Recife possua um mausoléu de imóveis em seu centro. Além de todos os prejuízos ligados ao esvaziamento da área, existem os diversos riscos causados pela ausência de manutenção nos prédios, além de que, enquanto os imóveis estão vazios há diversas pessoas sem moradia de qualidade, não dá para acreditar (informação verbal⁸).

⁸ Fala de brigadista do MTST. Recife, em 23 nov. 2022.

Segundo observado por ele, os entraves relacionados a ociosidade de imóveis em Santo Antônio e os investimentos direcionados aos bairros de São José e Recife ocorrem justamente devido à influência do setor privado na construção das políticas. Para o brigadista, os planos e leis criados para a área buscam apenas apresentar diretrizes que na prática não são cumpridas, principalmente no que diz respeito às Habitações de Interesse Social.

Ele complementa falando que para uma mudança real na cidade quanto ao cumprimento da Função Social da Propriedade e para que classes mais baixas também tenham acesso à moradia no centro, é importante uma maior participação da sociedade civil nos ambientes de debate, sendo necessário também um trabalho minucioso dos Movimentos Sociais para retirar a visão marginalizada que a população tem acerca deles.

A partir das entrevistas feitas com os agentes do setor privado e do movimento social, é possível perceber os embates em seus discursos. Normalmente, a visão das empresas privadas é pautada em anseios ligados ao indivíduo e obviamente aos lucros enquanto a perspectiva dos movimentos está pautada no bem da coletividade e em garantir que os instrumentos presentes em Constituição sejam cumpridos pelo Poder Público.

5.5. Análise da percepção da sociedade civil referente a Função Social da Propriedade e a aplicação dos novos projetos no centro do Recife

Para complementar a pesquisa, se fez necessário averiguar de que maneira a sociedade civil compreende as questões acerca do direito à moradia e da Função Social da Propriedade, tendo em vista que são eles os maiores beneficiados caso esses direitos sejam cumpridos. Para isso, foi elaborado um questionário na plataforma online Google Forms e divulgado no período entre 05 e 22 de novembro 2022.

Antes de apresentar os resultados acerca do questionário, é importante salientar o atual cenário político brasileiro, tendo em vista que o presidente Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) faz parte da extrema direita e apresenta uma perspectiva completamente conservadora, principalmente acerca da propriedade. Com base nisso, é possível notar que a percepção dos entrevistados é pautada, em grande parte, nessa mesma visão que é replicada

de forma incisiva; de modo que para grande parte da população a ideia de propriedade está completamente atrelada a aquisição, e parte do pensamento capitalista, com isso o proprietário pode fazer o que bem entender com o imóvel, inclusive deixa-lo vazio e qualquer ideia divergente dessa é considerada comunista (Figura 16).

Figura 16 - Postagem feita por Deputada Federal apoiadora do presidente Bolsonaro.



Fonte: Instagram/ Bia Kicis, 2022.

Os questionários foram aplicados para 111 pessoas, sendo eles moradores de Recife, os quais possuem grau de escolaridade entre fundamental incompleto e graduação completa, buscando o máximo de variedade entre os indivíduos para conseguir respostas mais precisas acerca do pensamento comum e averiguar a percepção acerca da aplicação dos instrumentos urbanísticos da Constituição Federal (1988).

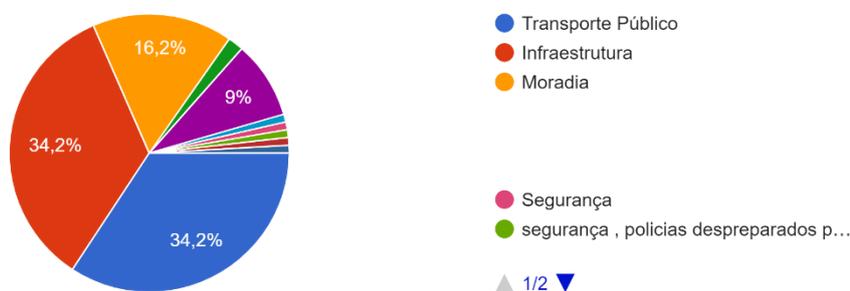
Para a população, moradia é o terceiro maior problema urbano de Recife, perdendo apenas para o transporte público e infraestrutura (Gráfico 3). É notório que esses problemas são realmente válidos de serem considerados, tendo em vista a deficiência de ambos na cidade, mas, fica claro que uma parte da população não enxerga a gravidade dos problemas relacionados a moradia. Na

aplicação de questionários para testá-lo, a pergunta acerca do maior problema urbano estava sendo feita de forma discursiva e moradia não foi citada nenhuma das vezes como um problema; a partir disso, foram adicionadas alternativas para que os entrevistados pudessem selecionar. Possivelmente, caso não fossem fornecidas alternativas, os respondentes não teriam sugerido a escassez de moradia como um problema urbano que precisa ser resolvido pelo Poder Público.

Gráfico 3 - Percepção da população acerca do maior problema urbano de Recife

Para você, qual o maior problema urbano do Recife?

111 respostas



Fonte: Google Forms, elaborado pela autora, 2022.

Isso contribui ainda mais para a percepção acerca da visão da sociedade, de forma geral, acerca dos conceitos de propriedade privada, tendo em vista que moradia costuma ser visto como um dever de cada indivíduo de trabalhar para conquistar o seu imóvel, por vezes se ignora o dever do Estado em fornecer moradia adequada para a população.

No entanto, quando o problema de moradia é citado em uma das questões, acerca de como anda a sua resolução, mais de 90% dos respondentes afirmaram que ele não está sendo resolvido ou que ainda precisa ter ações mais eficientes. Isso demonstra a percepção parcial e deturpada que o corpo social tem acerca da moradia, ora acreditando que é um problema do Estado, ora defendendo que o Estado não deve intervir na propriedade.

Em relação a questão acerca de como o problema da moradia poderia ser resolvido, a grande maioria defende a utilização de imóveis vazios e abandonados como parte da solução. Já na questão seguinte, quando perguntados se um proprietário pode deixar o seu imóvel vazio só por ter o

comprado, a maior parte defende que sim. Isso demonstra uma contradição de respostas e demonstra que o maior obstáculo para a população é compreender acerca da Função Social da Propriedade e desvincilhar do seu pensamento que a propriedade privada não é um direito absoluto.

Outras questões abordadas é se os proprietários devem perder o seu imóvel se não pagarem IPTU e se imóveis que pagam IPTU podem permanecer vazios, na opinião dos respondentes os proprietários com débitos devem sofrer as sanções ainda que utilizem os imóveis, em contrapartida os imóveis vazios que pagam as dívidas devem permanecer com os proprietários. Essa visão é fruto de uma sociedade capitalista que compreende que a posse vem a partir da aquisição do produto e com isso, se o IPTU está pago o imóvel poderá ficar vazio. Mas, no entanto, ainda que esteja sendo utilizado mas se o IPTU não for pago, o imóvel deverá sofrer as punições cabíveis.

De forma geral, a sociedade não consegue aceitar a ideia do Estado aplicar sanções aos proprietários de imóveis, ainda mais no atual cenário político brasileiro. Desse modo, qualquer pergunta que aponte para uma intervenção por parte do Poder Público, permitindo que os mesmos utilizem a propriedade de um indivíduo para o bem coletivo, é completamente negada pelos entrevistados.

Outro indício que aponta para essa percepção, é a discordância acerca da ocupação por parte dos movimentos sociais em imóveis vazios e abandonados. Cerca de 62% do público respondente não concorda com esse tipo de intervenção por parte dos movimentos e além disso, cerca de 48% discorda da lógica da Usucapião, para eles, uma pessoa que ocupou um imóvel durante cinco anos sem nenhum tipo de intervenção por parte do proprietário, não pode adquirir a posse do imóvel.

Em relação ao centro do Recife a percepção é bem equilibrada, cerca de 70% dos entrevistados compreende que essa área está sofrendo um processo de esvaziamento e apenas 8% considera desnecessária a criação de moradias nas áreas centrais, sendo importante para a maioria que fosse ampliada a oferta nesses locais, principalmente nos bairros do Recife e Santo Antônio. No entanto, o número diminui quando questionados se morariam nas áreas centrais, apenas 36%, dos quais, a maioria se mudaria para os bairros de Recife e Santo Antônio devido a localização central que facilita os deslocamentos.

Com isso é possível perceber que os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) para o cumprimento da FSP não são cumpridos em sua totalidade devido ao fato da população ainda ser bastante conservadora, principalmente no que diz respeito a propriedade privada. Além disso, todas as ações que vão contra os interesses dos agentes privados acabam por serem findadas devido ao grande poder de influência desse setor na participação da tomada de decisões junto ao Poder Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa foi avaliada as contradições entre o déficit habitacional da cidade e a ociosidade dos imóveis do bairro de Santo Antônio, assim como, os novos planos e legislações que estão sendo criados para as áreas centrais de Recife. Sendo além disso, analisados também os Planos Diretores de 2008 e 2021 com o propósito de compreender quais as mudanças entre eles e de que forma as áreas centrais estavam sendo abordadas em cada um.

Observou-se também que as políticas aplicadas em Recife são fruto de uma construção nacional, de modo que na maior parte das vezes há um rebatimento dessas legislações na cidade. Com isso, por diversas vezes a construção da política foi influenciada pelo cenário nacional, o que contribuiu para que os resultados também fossem replicados, sendo eles negativos na maior parte das vezes.

É importante destacar que essas políticas também sofrem com a influência dos agentes privados, que buscam ampliar os ideais mercadológicos em todas as áreas da cidade, principalmente nas áreas mais centrais, onde há infraestrutura e é mais próximo dos diversos serviços. Com isso, se comprova que projetos como o Novo Recife não nascem a partir de um pensamento do Poder Público somente, pelo contrário, é construído de forma conjunta com o setor privado.

A partir dessa análise, a hipótese foi comprovada parcialmente, pois além da influência dos agentes privados na criação de políticas habitacionais que favoreçam os seus interesses, a sociedade civil de forma geral, acaba por corroborar para que esses princípios permaneçam sendo replicados na cidade, tendo em vista que por não compreender o princípio da Função Social da Propriedade em sua totalidade, acabam por replicar ideias conservadoras acerca da propriedade.

Para finalizar, destaca-se que essa pesquisa aprofundou a percepção sobre o atual cenário das políticas habitacionais em Recife com o objetivo de contribuir para a percepção dos indivíduos acerca dessa construção, demonstrando a importância da participação social nos ambientes de decisão,

tanto quanto, para uma maior compreensão no que diz respeito ao direito à moradia e a Função Social da Propriedade.

REFERÊNCIAS

- AKAISHI, Ana Gabriela; SILVEIRA, Ana Flávia de Lima da. **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E IMÓVEIS OCIOSOS NO CENTRO DE SÃO PAULO: os estacionamentos rotativos e os proprietários de imóveis. XVIII ENAMPUR, NATAL, 2019.**
- ARARIPE, V. Recife apresenta projeto para obrigar uso em imóveis abandonados. Caso aprovado, o que pode mudar na cidade? Katarina Moraes. **Jornal do Comércio**, Recife, 29 jun. 2022.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicómaco**. Lisboa: Quetzal Editores, 2004. 112 p.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei, 2010. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.
- BÍBLIA. **Português. Bíblia sagrada: Antigo Testamento**. Nova Versão Internacional. Rio de Janeiro: Thomas Nelson, 2013. 1913 p.
- BÖCKING, Eduard. **Pandekten des römischen Privatrechts aus dem Standpunkte unseres heutigen Rechtssystem oder Institutionem des gemein deutschen Civilrechts**. Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1855. 94 p.
- BONDUKI, Nabil. POLÍTICA HABITACIONAL E INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista arq e urb**, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em: 25 set 2022.
- BRAINER, Clara ; SARAIVA, Diego et al. **MORADIA NO CENTRO: da reflexão à ação**. Habitat Brasil. [S.l.], p. 28. 2018.
- BRASIL. **Lei Eusébio de Queiroz: Lei 581, de 4 de setembro de 1850**. Brasil. 1850a.
- BRASIL. **Lei de Terras: Lei 601, de 18 de setembro de 1850**. Brasil. 1850b.
- BRASIL. **Lei 4.380, de 21 de agosto 1964**. Brasil. 1964.
- BRASIL. **Emenda Constitucional N° 1**. Brasil. 1969.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil. 1988.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasil. 2001.
- BRASIL. **Código Civil: Lei 10406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasil. 2002.

BRASIL. **Código Civil: Lei nº 10.406**. Brasil. 2002.

BRITO, Miguel Nogueira de. **Propriedade Privada: entre o privilégio e a liberdade**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010. 138 p. CadÚnico. Fundação João Pinheiro. Brasil. 2020.

CAMPELO, Inês. Marco Zero. **Marco Zero**, 2018. Disponível em: <https://marcozero.org/domingo-na-ocupacao-marielle-franco/>. Acesso em: 21 out 2022.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. cap. 2, p. 346.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2009. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 16 maio 2022.

CARVALHO, Janaína. Conheça a história da 1ª favela do Rio, criada há quase 120 anos. **G1**, Rio de Janeiro, 12 jan. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/conheca-historia-da-1-favela-do-rio-criada-ha-quase-120-anos.html>. Acesso em: 28 mar 2022.

CAVALCANTI, J. Ocupação Marielle Franco nasce no centro do Recife. Rani de Mendonça. **Brasil de Fato**, Recife, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/03/23/ocupacao-marielle-franco-nasce-no-centro-do-recife>. Acesso em: 21 out. 2022.

COLE, G. D. H. **Historia del pensamiento socialista I: Los precursores 1789-1850**. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. 339 p.

COMISSÃO CENSITÁRIA DOS MOCAMBOS. **Observações estatísticas sobre os mocambos do Recife**. Imp. Oficial. Recife, p. 46. 1939.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón**. Tradução de Carlos Posada. Madrid: Francisco Beltran, 1920. 231 p.

EBRAHIM, Raíssa. Marco Zero. **Marco Zero**, 2019. Disponível em: <https://marcozero.org/moradores-deixam-ocupacao-marielle-franco-no-centro-do-recife/>. Acesso em: 21 out. 2022.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015. 160 p.

FERNANDES, Edésio ; ALFONSIN, Betânia (Coords.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 359 p.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além. **Fórum de direito urbano e ambiental**, Belo Horizonte, 2008.

FJP. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 169. 2021.

GOMES, Marcos Aurélio A. de Filgueiras. **Escravidão e Cidade: notas sobre a ocupação da periferia de salvador no século XIX**. [S.l.]. 1990.

HAYEK, F.A. **The counter-revolution of science: Studies on the abuse of reason**. Indianapolis: Liberty Fund, 1979. 255 p.

IBGE. **Censo Brasileiro de 1976**. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro. 1976.

IBGE. **Brasil 500 anos de povoamento**. IBGE. Rio de Janeiro, p. 232. 2007.

IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro. 2010.

IBGE. **PNADC**. IBGE. BRASIL. 2019.

IOTTI, Luiza Horn. A política imigratória brasileira e sua legislação - 1822-1914. **X Encontro Estadual de História**, 2010. Disponível em: http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf. Acesso em: 07 maio 2022.

KOTHARI, Miloon. **Economic, social and cultural rights: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a member of the right to an adequate standard of living**. Comissão de direitos humanos. [S.l.]. 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espace et politique**. Paris: Anthropos, 2000. 174 p.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.

LEVENZON, Fernanda ; TEDESCHI, Sebastian. El derecho a la ciudad em las reformas legales de algunos países de la América Latina. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.) **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 359.

LUNA, Aerto de Brito. **Resposta ao Ofício nº 22/15 - CDU**. Prefeitura da Cidade do Recife. Recife, p. 7. 2015.

MARIANO, Raul ; DURÃES, Mariana. Hipercentro de Belo Horizonte tem pelo menos 89 imóveis ociosos à espera de uma nova utilização. **Hoje em dia**, Minas Gerais, 21 maio 2018. Disponível em:

<https://www.hojeemdia.com.br/minas/hipercentro-de-belo-horizonte-tem-pelo-menos-89-imoveis-ociosos-a-espera-de-uma-nova-utilizac-o-1.623515>. Acesso em: 11 set 2022.

MARICATO, Erminia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: políticas sociais, acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2006.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.]. 1948.

ONU. **General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing**. ONU. Geneva. 1991.

OSÓRIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coords.) **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 359.

PANDOLFI, Dulce Chaves. **Pernambuco de Agamenon Magalhães: consolidação e crise de uma elite política**. Recife: Massangana, 1984. 224 p.

PETITFILS, Jean-Christian. **Os socialismos utópicos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 184 p.

PINTO, Luiz Carlos. Marco Zero. **Marco Zero**, 28 mar 2018. Disponível em: <https://marcozero.org/dividas-de-r-346-milhoes-de-iptu-expoem-abandono-e-cobica-no-centro-do-recife/>. Acesso em: 28 Novembro 2022.

PINTO, Victor Carvalho. **DIREITO URBANÍSTICO: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais LTDA, 2012. 335 p.

PLHIS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Prefeitura do Recife. Recife. 2019.

RECIFE. **Plano Diretor do Recife: Lei Municipal nº 15.547, de 19 de Dezembro de 1991**. Recife. 1991.

RECIFE. **Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife: Lei 16.176 de 1996**. Recife. 1996.

RECIFE. **Lei dos Imóveis Especiais de Preservação: Lei 16.284 de 1997**. Recife. 1997.

RECIFE. **Plano Diretor do Recife: Lei Nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008**. Recife. 2008.

RECIFE. **Plano Específico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga: Lei Nº 18.138 de 2015**. Recife. 2015.

RECIFE. **Decreto Nº 31.671 de 10 de agosto de 2018**. Recife. 2018.

RECIFE. **Lei do Recentro: Lei Municipal Nº 18.869, de 09 de dezembro de 2021.** Recife. 2021.

RECIFE. **Plano Diretor do Recife: Lei Complementar Nº 2, de 23 de abril de 2021.** Recife. 2021.

RECIFE. **Lei de Outorga Onerosa: Lei de Nº 18.900 de 23 de Março de 2022.** Recife. 2022.

RECIFE. **Lei de Transferência do Direito de Construir: Lei de Nº 18901 de 20 de Março de 2022.** Recife. 2022.

RICCI, Larissa. BH tem 78 mil famílias sem casa e 75 mil lotes ou casas desocupadas, diz relatório. **Estado de Minas**, Minas Gerais, 25 Novembro 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/11/25/interna_gerais,1214327/bh-tem-78-mil-familias-sem-casa-e-75-mil-lotes-ou-casas-desocupadas.shtml. Acesso em: 11 set 2022.

RUGGIERO, Roberto de; MAROI, Fulvio. **Istituzioni di diritto privato.** 8. ed. Milão: G. Principato, v. 1, 1950. 790 p.

SILVA, Adriana Elias da. **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (FAIXA 1) NA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE/ PE:** entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço mercadoria. [S.l.]: Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

VILAÇA, Ana Paula. Prefeitura do Recife. **Prefeitura do Recife**, 2021. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/11/2021/recentro-prefeitura-do-recife-lanca-programa-para-revitalizacao-do-centro-da>. Acesso em: 19 nov 2022.

WINSTON, Morton. Sobre a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. **Twentieth World Congress of Philosophy**, 1998. Disponível em: <https://www.bu.edu/wcp/Papers/Huma/HumaWins.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ENTREVISTA COM GERENTE DA MOURA DUBEUX

1. Você compreende sobre a Função Social da Propriedade?
2. Você concorda com as diretrizes estabelecidas na Constituição acerca da Função Social da Propriedade?
3. O que você acha sobre a Desapropriação?
4. O que você acha sobre a Usucapião?
5. Em sua opinião qual o estado atual do centro do Recife e as potencialidades da área em relação à moradia?
6. Com o objetivo de trazer novos moradores ao centro têm surgido parcerias público-privadas, fale um pouco sobre a sua opinião em relação a essas parcerias e de que forma isso contribui para o ordenamento da cidade.
7. Projetos como o Novo Recife tem influenciado na construção de novos edifícios na área central da cidade e em retrofits, quais impactos (positivos ou negativos) podem ser gerados a partir desses projetos?
8. Você acredita que existe espaço no centro para projetos mais parecidos com o Minha Casa Minha Vida, feitos para uma classe mais baixa da população ou até mesmo para serem construídos Conjuntos Habitacionais?
9. Atualmente existem muitos imóveis vazios no centro e com altas dívidas de IPTU, na sua opinião esses imóveis poderiam ser utilizados de outra forma?
10. Muitos desses edifícios vazios começam a ser ocupados por movimentos sociais, qual a sua opinião sobre isso?

APÊNDICE B – ENTREVISTA COM BRIGADISTA DO MOVIMENTO
DOS TRABALHADORES SEM TETO DE PERNAMBUCO

1. O que você pensa sobre a Função Social da Propriedade e os instrumentos que a regulamentam?
2. Em sua opinião, houve alguma alteração nos últimos anos acerca das discussões sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos para o centro da cidade?
3. Você percebe alguma influência do setor privado na construção das políticas habitacionais da cidade, principalmente das áreas centrais?
4. Você percebe que está sendo feita uma estocagem dos imóveis das áreas centrais com o objetivo de atender futuros interesses do setor privado?
5. Enquanto o bairro de Santo Antônio é o que possui maior quantidade de imóveis ociosos, Recife e São José são os que tem recebido maior investimentos por parte do Poder Público em relação as novas políticas. Você consegue perceber esse entrave de forma clara?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO

1. Bairro em que reside
2. Grau de escolaridade
3. Situação do domicílio
4. Para você, qual o maior problema urbano do Recife?
5. Na sua opinião, de que forma o problema da moradia está sendo resolvido em Recife?
6. Caso considere que existem problemas ligados à moradia, o que poderia ser feito para solucionar esses problemas?
7. Você considera que o dono de um imóvel pode fazer o que ele quiser com o seu imóvel, inclusive deixa-lo vazio, somente por ter o comprado?
8. No bairro de Santo Antônio existem imóveis com dívidas que ultrapassam 1 milhão de reais em IPTU, você concorda que os proprietários possam perder esses imóveis?
9. Você concorda que os proprietários que deixam os seus imóveis vazios podem perdê-lo ainda que paguem o IPTU?
10. Você concorda que a Prefeitura pode penalizar esses proprietários e utilizar os imóveis para famílias que não tem moradia? Você concorda que a Prefeitura pode penalizar esses proprietários e utilizar os imóveis para famílias que não tem moradia?
11. Alguns prédios abandonados no centro estão sendo ocupados por movimentos sociais (MTST, MLRT, etc), você concorda com isso?
12. Uma pessoa ocupou um imóvel vazio durante cinco anos e não recebeu nenhuma intervenção do proprietário durante esse período. Para você, esse ocupante poderia se tornar dono do imóvel após esses cinco anos?
13. Você acha que os proprietários de imóveis abandonados podem sofrer punições como multas, desapropriação e etc?
14. O artigo 182 da Constituição Brasileira aborda as seguintes questões:
 - Todos os imóveis devem possuir algum uso segundo as diretrizes estabelecidas em plano diretor;

- Os proprietários que não pagam IPTU e não utilizam os seus imóveis estão sujeitos a perdê-lo;

- Os proprietários que perderem o seu imóvel conforme itens acima receberão prévia e justa indenização.

Você concorda com esse artigo?

15. Você considera que o centro do Recife está sofrendo um processo de esvaziamento de moradores?
16. O que você acha de serem fornecidas moradias de qualidade nas áreas centrais da cidade?
17. Você tem conhecimento de uma nova lei da Prefeitura direcionada para os bairros centrais de Recife?
18. Em sua avaliação, os bairros de Santo Antônio e o bairro do Recife são locais que deveriam ter moradia?
19. Você moraria nos bairros de Santo Antônio e Recife caso houvesse ofertas de moradia?
20. Porque você escolheu o item anterior?
21. Em sua opinião quais os bairros de Recife deveriam receber mais investimentos relacionados a programas habitacionais?