

Experiência brasileira: Ocupação Nove de Julho

Allan Ramalho Ferreira
Mestre e Doutor em Direito do Estado – PUCSP.
Defensor Público do Estado de São Paulo.

A proposta apresentada pelo Movimento Sem Teto do Centro (MTSC), denominada “parceria público-popular”, é uma contribuição ao Programa de Locação Social do Município de São Paulo (CFMH n. 23/2002 e CMH 12/2004). O movimento social apresenta pretensão de concessão do imobiliário público (imóveis situados na Avenida Nove de Julho, n.ºs 570, 584 e 594 e na Rua Álvaro de Carvalho, Lote B, que, juntos, compõem a denominada Ocupação Nove de Julho) para a prestação de serviços públicos, de ordens habitacional (implementação e gestão de programa de locação social destinado a grupos populacionais de baixa renda) e culturais (desenvolvimento de um programa contínuo e plural de atividades de cultura). Quer-se dizer: cuida-se não apenas de cessão de bem público, por CDRU – Concessão de Direito Real de Uso, mas de aparelhamento do cessionário para o atendimento de interesse público de caráter primário (atendimento imediato do direito à moradia dos moradores da Ocupação Nove de Julho e do direito à cultura de todos os munícipes, que contarão com mais um equipamento no calendário de eventos da cidade)¹.

A parceria público-popular, tal como proposta, encontra amplo respaldo no ordenamento jurídico. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1.988, instituiu um Estado Democrático de Direito vocacionado a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade [em seus diversos prismas, saliente-se] e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a solução parcial das controvérsias” (preâmbulo). Vislumbra-se, às claras, o perfil social do Estado brasileiro. Nesse sentido, para além de sua dimensão subjetiva e individual, não se pode negar que o direito à moradia (art. 6.º) constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira (dimensão objetiva), centrada axiologicamente na dignidade da essoa humana (art. 3.º, II) e programaticamente direcionada ao alcance de um estado social ideal (uma sociedade livre, justa e solidária, pobreza e marginalização erradicadas, desigualdades

¹ Segundo a proposta, pela Municipalidade, seriam assumidas as obrigações administrativo-contratuais: (a.) realização da transferência do imóvel do IPREM para o Município, segundo a destinação estabelecida pelo art. 4.º, da Lei Municipal n. 16.121/2.016; (b.) apoio à continuidade das atividades habitacionais, sociais, culturais, de saúde, educação e direitos humanos, em desenvolvimento no território; (c.) inibição à dedução, em juízo, de pretensão judicial no sentido da remoção de 120 (cento e vinte) famílias, atualmente moradoras do imóvel; (d.) concessão ao MSTC, por meio de CDRU – Concessão de Direito Real de Uso, do uso do prédio por período de 35 (trinta e cinco) anos, em parceria com a Municipalidade e de acordo com as diretrizes das políticas municipais de habitação, cultura e economia criativa e, nessa perspectiva: (d.1.) instalação de um programa público de locação social para as famílias de baixa renda; (d.2.) promoção de um programa permanente de atividades culturais. De outro lado, o Movimento Sem Teto do Centro (MTSC), teria, correspondentemente, as seguintes obrigações administrativo-contratuais: (a.) atendimento de todas as recomendações de segurança da COMDEC, no prazo máximo de 5 (cinco) anos, apresentando relatórios de monitoramento e andamento das obras; (b.) promoção da administração do conjunto de edificações como componente do Programa de Locação Social Popular, de acordo com a Resolução CFMH n.º 23/2002, e diretrizes da Lei Municipal 16.587/2.016, que dispõe sobre autogestão na moradia, cabendo ao MTSC o acompanhamento do trabalho técnico social; (c.) Manutenção de programação cultural permanente no território, de acordo com as diretrizes da política municipal de cultura; (d.) Restituição ao Município da posse do conjunto, uma vez esgotado o prazo da concessão, podendo promover a renovação da concessão, por igual período

sociais e regionais reduzidas, e promoção do bem de todos, sem discriminações ilegítimas – arts. 3.º, incisos I, III e IV). Um dos desdobramentos da dimensão objetiva do direito fundamental a moradia é a imposição de deveres de proteção ao Estado. Nesse particular, a Constituição da República de 1988 atribui à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos (art. 21, XX); bem como, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (competência comum), a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX). Estas disposições constitucionais, com efeito, preveem um dever solidário de agir aos entes federativos, nos seus respectivos âmbitos, de promoção da moradia, seja pela construção, seja pela qualificação das edificações existentes – a Constituição, com efeito, além da promoção de novas unidades habitacionais, também requer a qualificação daquelas já existentes, colorindo o dever de regularização fundiária em sua dimensão plena.

No que tange à política de desenvolvimento urbano, a Constituição da República, no seu art. 182, caput, atribui sua execução ao Poder Público Municipal, porém subordina-a às diretrizes gerais previstas em lei (tardiamente editada: Lei 10.257/2.001, chamada de Estatuto da Cidade), além dos objetivos de ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. O Estatuto da Cidade elege como uma importante diretriz a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano² (art. 2.º, II). Em destaque: o Estatuto da Cidade privilegia a participação de associações representativas, dos vários seguimentos da comunidade, inclusive na execução (além da formulação e do acompanhamento) de projetos de desenvolvimento urbano (dentre os quais: projetos de provisão de atendimento habitacional de interesse social). O Estatuto da Cidade também incorpora como diretriz a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (art. 2.º, III) - nesse aspecto, soma-se a diretriz da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (art. 2.º, XVI). Novamente em destaque: o Estatuto da Cidade elege como diretriz a cooperação entre governos (nas diversas esferas da federação) e os demais setores da sociedade (entenda-se: sociedade civil) em projetos de urbanização em atendimento ao interesse social. Com efeito: a participação social na formulação, implementação, monitoramento e implementação das políticas públicas (notadamente naquelas que intentam promover o direito à moradia) é direito previsto no ordenamento jurídico, e pode ser exercido por associações representativas ou entidades comunitárias, especialmente quando ostentam experiência

² O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo adota como um importante princípio a gestão democrática da cidade. A sociedade civil franqueia-se a possibilidade de influir nas ações, programas e políticas públicas que envolvam zonas especiais de interesse social (ZEIS) (art. 48), Operações Urbanas Consorciadas (art. 141, XIV), Concessões Urbanísticas (art. 144, § 7.º), Áreas de Intervenção Urbana (AIU) (art. 145, § 3.º, V), Sistema de Saneamento Ambiental (art. 201, VII), Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (art. 221, X), Gestão de Mobilidade Urbana (art. 228, XIX), Sistema de Equipamentos Urbanos Sociais (art. 301), Planos Setoriais de Educação, Saúde, Esportes, Assistência Social e Cultura (arts. 308 e 309, I), Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (art. 317, II). Prevê, ainda, instrumentos diretos e abrangentes de participação social como a Conferência Municipal (art. 326), o Conselho Municipal de Política Urbana (arts. 327 e ss.), Câmara Técnica de Legislação Urbanística (art. 330, § 1.º), Conselho gestor Paritário do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB (art. 341 e ss.)

e expertise na mobilização social e na gestão compartilhada de posse por pessoas em situação de vulnerabilidade, seja para fins habitacionais ou para a realização de eventos culturais e artísticos – como é o caso dos movimentos sociais de luta por moradia na cidade de São Paulo, em especial do MSTC.

Ainda neste diapasão, a Constituição da República adota o plano diretor, como (a) o instrumento básico da política de desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (art.182, caput) e (b) parâmetro para aferição do cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 1.º, c.c. arts. 5.º, XXIII e 170, III). O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2.014) dispõe que os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na habitação devem ser orientações para assegurar o direito à moradia digna como direito social, reduzir o déficit habitacional, as moradias inadequadas e os impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental (art. 291, incisos I a IV). O território da Ocupação Nove de Julho está grafado como Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3). As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana (PDE, art. 44, caput). As ZEIS 3 “são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social”. O PDE é incisivo ao eleger (art. 292, VII), como diretriz dos programas, ações e investimentos na Habitação, a promoção da reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados em áreas centrais, em centralidades dotadas de infraestrutura e nas ZEIS 3, destinando-os aos programas de locação social e cessão de posse. Destarte: o PDE determina como diretriz, de natureza principiológica (mandado de otimização), a destinação do imóvel, situado em área grafada como ZEIS 3, à implementação de locação social³, com cessão de posse. O interesse público é vertido, totalmente, ao atendimento dos ocupantes já assentados. A demarcação do território ocupado por população de baixa renda como ZEIS 3 traz por consequência, consoante o PDE, a priorização de atendimento da demanda habitacional nele estabelecida – o inciso VIII, do art. 52, determina que o plano de urbanização deve conter soluções para regularização fundiária⁴, de forma a

³ A locação social também se destaca dentre as ações prioritárias na Habitação (art. 293, V e XII), assim como conteúdo necessário do Plano Municipal de Habitação, voltando-se, nesse particular, ao lado do serviço de moradia social³, para o atendimento da população de vulnerabilidade ou risco social (art. 294, III, b). O Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social (art. 295, caput). A Resolução do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, tombada como n.º 23, de 12 de junho de 2.002, aprovou o Programa de Locação Social³ no Município de São Paulo, assim como anotou o prazo de 60 (sessenta) dias à Secretaria Municipal de Habitação para a publicação das instruções normativas à operacionalização do Programa.

⁴ A regularização fundiária urbana, além de diretriz, associada à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a atuação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2.º, XIV), também é prevista, pelo Estatuto da Cidade, como instrumento da política

garantir a segurança dos imóveis para os moradores (em complemento o § 2.º do mesmo artigo define que nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel). Sobre a prioridade da demanda habitacional a ser atendida no territórios de ZEIS 3, consoante as regras previstas no PDE, soma-se a impossibilidade de desenvolvimento de política habitacional, pelo Estado, com aptidão de ensinar pessoas desabrigadas, sem alternativa habitacional, sob pena de promoção de despejos forçados, considerados grave violação de direitos humanos (vide Comentário n.º 07 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas) – deve ser considerado ainda o impacto orçamentário referente à inclusão de pessoas em atendimento habitacional provisório (auxílio-aluguel), comparada ao investimento de soluções definitivas.

Especificamente sobre a concessão de direito real de uso de bens públicos, instrumento da política urbana previsto no inciso g, do art. 4.º, do Estatuto da Cidade - prevê-se a possibilidade de contratação coletiva, nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social (art. 4.º, § 2.º). A Lei 13.465/2.017, outrossim, prevê a concessão de direito real de uso como instrumento da regularização fundiária urbana (art. 15, XIII), ampliando, assim, a noção de título ou de titulação, que não se resume à propriedade, mas abrange, naturalmente, as demais formas de assegurar a posse da população vulnerável ali estabelecida – blindando-a, inclusive, dos perigos decorrentes da titulação da propriedade e do processo de gentrificação, que impacta consideravelmente os imóveis situados nos centros urbanos. A Lei 8.666/93 determina que a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e, quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta para a concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública. A Lei Municipal 14.665/2.008 autoriza o Poder Executivo a efetuar a desafetação de áreas públicas municipais da classe de bens de uso comum do povo, situadas em Zonas Especiais de Interesse Sociais - ZEIS, ocupadas por núcleos habitacionais de população de baixa renda, não relacionadas nominalmente nos anexos (como é o caso da Ocupação Nove de Julho), e cuja situação esteja consolidada anteriormente a 30 de junho de 2.001, com a finalidade de promover

urbana (art. 4.º, V. q) - a regularização fundiária ainda é prevista no Estatuto da Cidade no disciplinamento dos institutos do direito de preempção (art. 26, I), das operações urbanas consorciadas (art. 32, § 2.º, II), da transferência do direito de construir (art. 35, III), do consórcio imobiliário (art. 46, caput e § 1.º). A Lei 13.465/2017 institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), assim compreendido o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais⁴ ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. São objetivos da Reurb: a melhoria das condições urbanísticas em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 10, I); a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, II); o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (art. 10, V); a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vidas adequadas (art. 10, VI) e da efetivação da função social da propriedade (art. 10, VII). A Reurb-S (regularização fundiária urbana de interesse social) é a modalidade aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (art. 13, I). Essencialmente, a classificação da Reurb como de interesse social tem por efeitos (Art. 13, § 5.º): isenção de custos e emolumentos relativas a atos registrares (art. 13, § 1.º); responsabilidade pela implantação da infraestrutura essencial, notadamente quando operada sobre área de titularidade de ente público (art. 33, I, a).

o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária (art. 5º, caput) - esta disposição, entretantes, deve ser lida à luz dos marcos renovados pela Lei 13.465/2017 e as alterações que implementou na Medida provisória n.º 2.220/2.001 (que parecer ser os parâmetros utilizados pelo legislador municipal). Ainda no que tange à licitação, referida exigência deve ser interpretada também sob a perspectiva da regularização fundiária urbana, pois um dos objetivos da Reurb é, justamente, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, III, da Lei 13.465/2017). Destarte, sendo a concessão de direito real de uso de bens públicos a modalidade adotada para a concessão do imobiliários público para o gerenciamento do serviço de locação social e de regularização fundiária urbana (conferindo-se título diverso da propriedade), nada mais adequado que a entidade escolhida para receber essa missão seja a representativa dos ocupantes já assentados – devendo-se, ainda, ser constituído Conselho Gestor, nos termos do Plano Diretor Estratégico⁵, como arena definidora do projeto a ser implementado.

À guisa de conclusão, a proposta formulada pelo Movimento Sem Teto do Centro (MTSC) de parceria com a Municipalidade de São Paulo, para a realização de readequação urbana, atividades de interesse social e garantia do direito à moradia, por meio da implementação de protótipo para a ampliação do programa municipal de locação social, para 123 (cento e vinte e três) famílias, nos imóveis situados na Avenida Nove de Julho, n.ºs 570, 584 e 594 e na Rua Álvaro de Carvalho, Lote B, que, juntos, compõem a denominada Ocupação Nove de Julho encontra respaldo no ordenamento jurídico (sem prejuízo de aperfeiçoamento da legislação municipal ou de atos regulamentadores do Poder executivo ou dos conselhos pertinentes) e atende ao interesse público, pois provê serviço de locação social às pessoas já assentadas e enraizadas no prédio público – eventual remoção desse grupo populacional sem alternativa de atendimento habitacional definitivo constituirá, inexoravelmente, violação de direitos humanos consistente em remoção forçada, além de reforçar o ciclo de informalidade e precariedade que abarca a população mais vulnerável deste Município.

⁵ Insta salientar, ademais, que o PDE, no caput do art. 48, dispõe que nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas – o parágrafo 4.º do mesmo dispositivo determina que a instalação do Conselho Gestor deve ser prévia à elaboração do plano de urbanização, que deve ser aprovado pelo colegiado.