

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

“ORIGENS DA HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL - ARQUITETURA MODERNA, LEI DO INQUILINATO, DIFUSÃO DA CASA PRÓPRIA” DE NABIL BONDUKI E SUA INTERDISCIPLINARIDADE COM O DIREITO À MORADIA

“ORIGINS OF SOCIAL HOUSING IN BRAZIL - MODERN ARCHITECTURE, TENANCY LAW, DIFFUSION OF THE OWN HOUSE” BY NABIL BONDUKI AND ITS INTERDISCIPLINARITY WITH THE RIGHT TO HOUSING

Paula Constantino Chagas Lessa ¹

Resumo

A área do direito urbanístico e à moradia tem por característica a interdisciplinaridade. Neste artigo apresenta-se e situa a obra de Nabil Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria* (1998) em que apresenta a evolução do oferecimento de moradias no Brasil a partir da Primeira República. A obra traça um percurso legal desde a Lei do Inquilinato (1942) até a opção pela casa própria. Através dos normativos legais percebe-se as causas do crescimento dos subúrbios, e favelas. Este artigo apresenta a obra na ótica do Direito à moradia na cidade.

Palavras-chave: Direito à moradia, Urbanismo, Lei do inquilinato, Nabil Bonduki, Loteamento

Abstract/Resumen/Résumé

The area of urban law and housing is characterized by interdisciplinarity. In this article we present and situate the work of Nabil Bonduki, *Origins of Social Housing in Brazil: modern architecture, tenant law and the diffusion of home ownership* (1998) in which it presents the evolution of housing offer in Brazil since the First Republic. The work traces a legal path from the Tenancy Law (1942) to the option of owning a home. Through the legal regulations, the causes of the growth of the suburbs and slums are perceived in parallel with the right to housing in the city.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Urbanism, Tenancy law, Nabil Bonduki, Allotment

¹ Mestre em Direito; Doutoranda em Urbanismo - UFRJ

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa apresentar o livro publicado originalmente em 1998 do arquiteto Nabil Bonduki: **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**, em que o autor traça um histórico preciso da questão de fornecimento de moradias no Brasil e sua relação com o Direito à Moradia nas cidades.

Este trabalho fez uma análise da obra e esquemática, em pontos que para os operadores do direito são, muitas vezes, desconhecidos, mas que não se pode ignorá-los ao se versar o olhar em entender como a produção de moradias ocorre e como esta se relaciona ao direito de morar nos grandes centros.

O livro teve grande repercussão na área da arquitetura, sendo muito referenciado, o que fez por obscurecer seu interesse para outras áreas das ciências sociais aplicadas, como o Direito, pois o livro é rico e minucioso no tocante à Lei do Inquilinato (1942) e suas repercussões na produção imobiliária.

A esquematização da obra de Nabil Bonduki no presente trabalho permite um olhar mais aguçado e mais simples de diversos elementos e conceitos que por vezes escapam ao operador do direito, mas que são essenciais na defesa ao direito de morar. Desta forma a análise da presente obra permite apresentar o início da arquitetura modernista no Brasil, os diversos projetos realizados à época, seus autores, a intenção inicial de tais projetos e seu posterior abandono e privatização.

O autor consegue *“identificar os fatores que geraram o padrão periférico de crescimento urbano em São Paulo. Modelo que viabilizou a solução habitacional baseada no trinômio loteamento periférico-casa próprio-autoconstrução”* (BONDUKI, 2017, p. 20).

Nesta análise se verifica que através da omissão estatal no fornecimento de moradias após 1950 foi o estímulo à autoconstrução de moradias presentes em todas grandes metrópoles brasileira em loteamentos clandestinos ou mesmo favelas, o que é um histórico muito relevante quando se tutela o direito à moradia.

Na obra observa-se a transição da Velha República para a Era Vargas e seu impacto no mercado de moradias, principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

O livro também permite acessar questões da formação da cidadania brasileira e sua distorção envolvidos no direito social constitucional à moradia.

Desta forma, espera-se apresentar um trabalho que possa contribuir para aproximar dois campos: arquitetura e urbanismo e direito urbanístico que, necessariamente, devem dialogar.

2. APRESENTAÇÃO DA OBRA DE NABIL BONDUKI

A citação bibliográfica para a presente obra é a seguinte:

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo, Ed. Estação Liberdade, 2017.

A obra em análise foi fruto da tese de doutorado do autor defendida em 1995 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP. Faz parte da trajetória do autor ter participado como superintendente de habitação popular da prefeitura de São Paulo no governo de Luiza Erundina (1989-1992). Foi após esta passagem pela prefeitura de São Paulo, exercendo um cargo de confiança que o autor iniciou o seu doutoramento na USP.

Após a conclusão de seu doutorado Nabil Bonduki foi eleito por mais duas vezes vereador da cidade de São Paulo (2001 a 2004) e (2013 a 2016). Em seu primeiro mandato, Nabil Bonduki coordenou a elaboração do substitutivo do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e os Planos Regionais das 31 subprefeituras do município.

Na análise de Paul Singer que faz o prefácio da 7ª edição, esta passagem do autor pela política conferiu ao mesmo *“uma especial capacidade de discernir e compreender o objeto de sua investigação”*.

Na leitura da obra concorda-se com Paul Singer sobre a capacidade de compreender o objeto de sua tese, cujo autor discorre com primazia, mas é questionável quanto ao suficiente afastamento de seu objeto de pesquisa, uma vez que apesar de demonstrar com fatos o que argumenta, transparece um viés político que, talvez se tivesse outro posicionamento, com os mesmos fatos teria argumentado de outra maneira, entretanto o próprio autor na introdução faz uma ressalva sobre sua interpretação. Estabelece-se, assim, no presente trabalho uma leitura crítica da obra.

3. OBJETIVO DO LIVRO

O livro visa identificar os fatores que geraram o chamado padrão periférico de crescimento urbano em São Paulo. A investigação do autor visava descobrir como, quando e por que ocorreu a radical mudança de fornecimento de moradia para a classe trabalhadora apoiada no trinômio: loteamento periférico; casa-própria e autoconstrução,

saindo do modelo de casas de aluguel que até então eram produzidas, conforme o interesse de mercado, pelos investidores privados e depois supridas pelo Estado através de empreendimentos de conjuntos habitacionais.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO DA OBRA, POSIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS e FILIAÇÕES PARADIGMÁTICAS

Observa-se no currículo lattes de Nabil Bonduki que este levou de 1979 a 1987 para fazer o mestrado e de 1987 a 1995 para realizar seu doutorado e no seu prefácio ele enfatiza que sua pesquisa foi fruto destes anos todos de estudo intercalados com sua vida profissional prática, como arquiteto e político. Seu estudo foi um estudo empírico do surgimento do padrão urbano da cidade de São Paulo, no seu modelo centro-periferia. A pesquisa tem um caráter multidisciplinar, o que o próprio autor reconhece que pode ter fragilizado algumas das reflexões realizadas que são compensadas pela abrangência e multiplicidade de visões que o trabalho permite (BONDUKI, 2017. p. 23)

Seu referencial empírico baseia-se na documentação encontrada nos Institutos de Aposentadoria e Pensões da Época e de sua experiência profissional.

A pesquisa de Nabil Bonduki é bastante densa e desconstrói a ideia de que os arquitetos modernistas da Era Vargas tinham conseguido com o seu ineditismo arquitetônico produzir suficiente moradia para a população que aumentava freneticamente nos centros urbanos. O livro mostra que a construção civil de moradias foi intensa dos anos de 1940 a 1950, mas na forma de unidades unifamiliares construídas precariamente utilizando-se a autoconstrução, ou seja, uma construção de moradias em um mercado paralelo e, portanto, não contabilizado.

Cada capítulo do livro pode ser lido em conjunto, ou separadamente, uma vez que o autor se repete muito em todos eles, mas esta forma de apresentar o texto, é uma maneira de fixar conceitos e de poder haver independência de leitura dos capítulos, apesar de se conectarem e tornar a compreensão da problemática bastante didática.

Como exposto, o livro foi publicado em 1998, fruto da tese de doutorado do autor defendida em 1995, após ter atuado como Superintendente de Habitação Popular, cargo em que foi gestor dos programas habitacionais da cidade de São Paulo no governo de Luiza Erundina de 1989 a 1992. Neste período é interessante observar que a Constituição Federal do Brasil tinha acabado de ser promulgada, em 1988 e o Estatuto da Cidade só seria promulgado em 2001.

Logo a trajetória do autor tanto política como acadêmica contextualiza-se com esta reivindicação de lei federal para ordenamento do solo urbano e a habitação como direito social previsto na Constituição Federal.

Conforme ressalta o autor no prefácio da 7ª edição, o livro é fruto de uma pesquisa anos iniciada em 1979 que, de forma descontínua, durou 18 (dezoito) anos, contribuindo para mostrar a intensa produção habitacional empreendida nos anos de 1940 e 1950, mas que se deram na forma de autoconstrução, em contrário do que até então era dito por manuais que foram arquitetos e engenheiros modernistas da Era Vargas que foram os responsáveis por enfrentar a questão da habitação social no Brasil e com êxito, inovação técnica e arquitetônica.

O livro é publicado num contexto recente de mudanças que estavam se realizando e que o autor pôde acompanhar tanto em sua pesquisa, como em sua trajetória profissional:

“Nas últimas décadas, o Brasil viveu um momento de debate e de formulação de uma nova política habitacional e urbana. Esse processo, que emerge com a redemocratização, se inicia com a Constituição de 1988; gera experiências habitacionais alternativas concretas, em nível municipal, nos anos de 1990; garante a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 e, finalmente, gera uma nova política habitacional, com os massivos investimentos públicos que marcaram o período de 2007 a 2014”. (BONDUKI, 2017. p. 14).

O livro também mostra a influência da lei do inquilinato e a prioridade da Era Vargas para mobilizar o capital nacional para outros tipos de investimento que não o da construção civil para a produção da habitação rentista.

O autor é contemporâneo de Raquel Rolnik e Ermínia Maricato, tendo feito estudos em conjunto com a primeira. O autor fez toda a sua formação acadêmica pela Universidade de São Paulo - USP.

Inicia sua obra citando Frederico Ferreira, o arquiteto de Realengo, primeiro grande conjunto habitacional construído no Brasil.

A seguir decidiu-se expor alguns arquitetos, projetos, linhas de financiamento que são trazidas pelo autor e contextualizam com a cronologia que este traz à sua obra.

Arquitetos
Le Corbusier (1949); Henrique Mindlin (1945); Affonso Eduardo Reidy; Carmem Portinho – engenheira e urbanista; Ernst May (1929); Lucio Costa; Attilio Correa Lima;

Niemeyer; Abelardo de Souza; M M Roberto; Rubens Porto;
Carlos Frederico Ferreira; Paulo Antunes Ribeiro; Eduardo Kneese de Mello;
Marcos Kruter; Ulisses Guimarães (engenheiro); Prestes Maia;
Ulhôa Cintra; Jorge Wilhelm

Sociólogos:

Pierson – Escola de Sociologia e Política – Escola sociológica americana que defendia as habitações privadas, pois nas habitações coletivas a família estaria ameaçada pelo corpo social.

Congressos e Encontros entre Arquitetos discutindo as cidades

I Congresso Nacional de Arquitetos – São Paulo – 1945

Importância: Neste Congresso aprovou-se a tese que as moradias sociais construídas pelo Governo deveriam ser alugadas, tese do arquiteto Henrique Mindlin.

1º Congresso Pan-americano de Vivenda Popular, Buenos Aires, 1939

VI Congresso Pan-Americano de Arquitetos – Montevideo _Uruguai

Conjuntos Residenciais Construídos nos Anos 1940-50

Conjunto Residencial Japurá – São Paulo – 1950

Conjunto Residencial Pedregulho – Rio de Janeiro

Conjunto Residencial da Gávea – Rio de Janeiro

Projeto Cidade dos Motores – Xerém – Rio de Janeiro (Projetada entre 1945/46 – nunca saiu do papel)

Projeto da Baixada do Carmo

Projeto para a Gleba de Heliópolis

Karl Marx Holf – Frankfurt – Alemanha

Conjunto Cidade-Jardim dos Comerciantes em Olaria, Rio de Janeiro e Conjunto Cidade-Jardim também em Recife

Conjunto Vila Guiomar – Santo André -SP

Edifício Japurá – São Paulo – SP

Conjunto Passo d 'Areia – Porto Alegre – RS

Conjunto Residencial da Lagoinha (conhecido como Cidade Industrial) – Belo Horizonte - MG

Nos Conjuntos Financiados pelo IAPC, predominou a opção de casas isoladas implantadas em lotes tradicionais no interior do estado de São Paulo, como em: Araraquara, Barretos, Bauru, São José do Rio Preto, dentre outros, mas também:

Institutos Financiadores da Habitação no Período
IAPs – Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPI, IAPC Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal BNH – Banco Nacional da Habitação (1964) Fundação Casa Popular (1946)
Livros:
La Ville Radieuse – Le Corbusier

Affonso Eduardo Reidy projetou os conjuntos residenciais Pedregulho e da Gávea no Rio de Janeiro, marcos na arquitetura modernista e de política institucional na época.

Neste contexto, Carmen Portinho foi uma das primeiras mulheres engenheiras do Brasil e diretora do departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Rio de Janeiro, tendo realizado parte de seus estudos na Inglaterra, logo após a 2ª Guerra Mundial pode acompanhar a instalação das novas idades europeias, onde entrou em contato e foi influenciada pelos trabalhos do francês Le Corbusier.

No contexto do moderno, o mobiliário da casa passa a ser essencial, de modo a caber em espaços e a facilitar principalmente a vida da dona de casa

Para Lucio Costa a modernização da moradia teria forte influência na sociedade, para quem *“a casa moderna seria um instrumento de libertação da classe trabalhadora”*

O Projeto Cidade dos Motores em Xerém no Rio de Janeiro, junto à Fábrica Nacional de Motores, queria ser um modelo de autarquia autossuficiente que englobasse habitação, educação e lazer, nos moldes das cidades industriais norte-americanas. Este projeto marca forte influência dos arquitetos Le Corbusier e Attilio Correa Lima.

Os Projeto da Várzea do Carmo e projeto para a Gleba de Heliópolis foram elaborados por Attilio Correa Lima, o primeiro foi executado e permanece, o segundo somente foi projetado e sua não realização deu a área para formação da maior cidade de São Paulo

Niemeyer, Abelardo de Souza, M M Roberto, dentre outros são arquitetos de influência moderna que construíram prédios para a classe média brasileira, em projetos privados.

Ernst May foi o arquiteto responsável na prefeitura de Frankfurt, Alemanha, por obras significativas em habitação social

O *Karl Marx Holfo*, conjunto habitacional foi projetado pelo arquiteto Ernst May e é obra de grande destaque na arquitetura moderna, o que inclui diversas partes do projeto coletivas, como: comércio, praças, ambulatorios etc.

O arquiteto Rubens Porto defendeu uma arquitetura funcional e moderna, com solução racional da planta e standardização dos elementos de construção e defendia ideias inspiradas em Le Corbusier¹.

Carlos Frederico Ferreira foi premiado no VI Congresso Panamericano de Arquitetos de 1945, por seu trabalho sobre tipologias habitacionais e M M Roberto, neste mesmo congresso, foi premiado pelo projeto do Conjunto Habitacional da Penha. O primeiro arquiteto foi quem assinou o projeto do primeiro conjunto residencial do Brasil em Realengo.

Na busca por redução de valor do empreendimento foram estudados e usados novos materiais.

Até 1950, os IAPI formularam uma política habitacional consistente, segundo Bonduki. Entretanto, a função primordial de um fundo de pensão é prover recursos para manutenção dos rendimentos de seus filiados na aposentadoria, mas devido a lei do inquilinato, com conseqüente congelamento dos aluguéis, o investimento nos conjuntos residenciais não cumpria aos objetivos primordiais de manutenção do fundo.

A maioria dos projetos inovadores da arquitetura moderna de conjuntos residenciais populares se deu nos anos de 1940 com forte influência das *Siedlungen* alemães (BONDUKI, 2017. p. 172).

O Conjunto Vila Guiomar – Santo André -SP foi projetado por Carlos Frederico Ferreira (BONDUKI, 2017. p. 174), os blocos foram elevados do solo por pilotis, a estrutura era em concreto armado, não aceitação do teto jardim, provável por decorrência

¹ Desta forma defendia, de acordo com sua filiação filosófica: Edificação de conjuntos habitacionais isolados do traçado urbano existente; Construção de Grande Blocos; limitação da altura dos blocos a 4 (quatro pavimentos quando não houvesse elevador; uso de pilotis no projeto de construção dos blocos; adoção dos apartamentos duplex: a vantagem dos apartamentos duplex é que eram mais econômicos em sua construção. Economizavam espaço, corredores, móveis e iluminação; processos de construção racionalizados e a edificação de conjuntos autônomos; articulação dos conjuntos habitacionais com planos urbanísticos, pois a habitação econômica é uma questão urbanística e a casa deveria ser entregue mobiliada de forma racional.

do custo de impermeabilização. Os apartamentos do conjunto possuem de 2 a 3 dormitórios, sala, cozinha e banheiro.

Eduardo Kneese de Mello foi quem projetou o Edifício Japurá em São Paulo.

Marcos Kruter projetou o Conjunto Passo d'Areia em Porto Alegre – RS, considerado um dos mais completos

Ulisses Guimarães projetou a Cidade-Jardim dos Comerciários em Recife, Pernambuco.

Prestes Maia e Ulhôa Cintra foram urbanistas responsáveis autores do Plano de Avenidas São Paulo

Apesar de Jorge Wilhelm ter nascido em 1928, Bonduki cita seu nome em um contexto de referência ao urbanismo moderno.

5. Estrutura da Obra

O livro é dividido na introdução, conclusão e sete capítulos explanatórios e bibliografia. A seguir, faz-se uma breve apresentação de cada capítulo e seus principais pontos.

Capítulo 1: A produção rentista de habitação e o autoritarismo da ordem sanitária

Neste capítulo o autor mostra que no contexto da República Velha, (oligárquica) expõe-se o grande negócio que era a construção de moradias para aluguel e o autoritarismo imposto pela ordem sanitária após surtos de cólera e gripe.

Esclarece que até a década de 30 a produção de moradias no Brasil obedecia a uma lógica eminentemente privada que visava gerar rendas para o proprietário do imóvel, sendo um investimento altamente lucrativo, principalmente frente a chegada dos imigrantes ao Brasil. Entretanto, estas habitações eram precárias em diversos aspectos, mas esta precariedade ficou ressaltada frente à Cólera e outras doenças infecciosas que tinham no Cortiço um excelente meio para propagação da doença.

Deste modo o autoritarismo da ordem sanitária inicia sua manifestação determinando normativas mínimas a serem obedecidas pelas construções ao que se refere aos aspectos de higiene.

São exemplos de Habitação produzidas pelo setor privado: casas unifamiliares (dos próprios proprietários); cortiços, vilas e corredor de casas.

Capítulo 2: Debate sobre a Habitação na Era Vargas

Neste capítulo, o autor contextualiza a ascensão de Getúlio Vargas e o início da República Nova com as mudanças na forma de pensar a moradia, que até então era

fornecida quase que exclusivamente pela iniciativa privada, vivendo a classe média em casas alugadas, em sua maioria.

Nesta época ressalta-se a influência dos modernistas nas soluções arquitetônicas adotadas, sob uma diferente perspectiva. Trazia-se para a arquitetura que atenderia à camada popular espaços em comum compartilhados e casas de padrão mínimo, mas extremamente funcionais. Deste modo propunha-se a verticalização das construções, de modo a atender um maior número de famílias e espaços para a comunidade, tais como igrejas, ambulatórios, escolas, praças etc.

Capítulo 3: Origem da Produção Estatal da Moradia

Até a Era Vargas a produção de moradia era feita quase que exclusivamente pela iniciativa privada e regulada pelo Código Civil de 1918, tendo o direito à propriedade como um direito essencial, o qual embasava todos os direitos do proprietário e da coisa que detinha, o que amparava inclusive a denúncia vazia em relação ao inquilino e o seu despejo.

Entretanto, com a crescente imigração e a formação tanto de uma classe média, como de uma classe operária urbana, esta produção de moradias era insuficiente em número e em qualidade. Desta forma Vargas assume com promessas voltadas para esta nova classe: trabalhadores. Sendo assim, foca esforços na necessidade de intervenção estatal no fornecimento de moradias à classe operária. Financiando projetos e dando linhas de crédito para produção e aquisição de casas próprias.

Capítulo 4: Habitação Social e arquitetura moderna: os conjuntos habitacionais dos IAPs

Neste capítulo a autor destaca a influência moderna na arquitetura financiada pelo Estado no Brasil, tendo como resultado os conjuntos residenciais.

O Movimento Moderno estava presente nos grandes projetos governamentais para as áreas públicas, mas também na produção de habitações para iniciativa privada para classe média.

Após 1964 houve um divórcio entre a arquitetura e a habitação social, tendo por resultado a ocupação horizontal das cidades, sem planejamento e infraestruturas urbanas e baseada na autoconstrução.

Capítulo 5: A Lei do Inquilinato e o congelamento dos aluguéis

No capítulo 5 o autor aborda a Lei do Inquilinato e o congelamento de aluguéis em si e o impacto na construção civil da Era Vargas. Segundo o autor, foi esta regulamentação expedida em 1942, durante o Governo de Getúlio Vargas, que congela o

valor dos aluguéis que inicia a grande mudança nas formas de provisão de moradia no Brasil, pois desestimulava a produção de moradias para fins de renda, transferindo para o Estado a responsabilidade de suprir a oferta de moradias populares e, também, para os próprios trabalhadores na forma de autoconstrução. Neste período ocorreu os despejos judiciais de locatários de baixa e média renda e a demolição acelerada de edificações tanto para novas construções, como para abertura de avenidas nas zonas centrais.

Até aquele momento tal atitude era impensável, uma vez que a propriedade era dada como direito absoluto do seu dono. Com a lei de congelamento de aluguéis o Estado sinaliza que a moradia era também um direito fundamental, social, não podendo ser gerido única e exclusivamente por leis de mercado.

Entretanto, com esta decisão os proprietários privados perdem o interesse em investir em moradias para renda. O autor destaca que talvez esta lei, mesmo que indiretamente, fizesse parte de uma estratégia governamental para retirar investimentos da produção de moradias e que estes se voltassem para a modernização do parque industrial brasileiro que se iniciava.

Soma-se a essa política a proibição de aumento de aluguéis, a decisão do Governo a partir de 1945 em reduzir o crédito imobiliário. Tal medida impactava firmemente a Classe Média brasileira, dificultando a concentração imobiliária.

Devido a este cenário da década de 1940 experimentava-se uma grande contradição, pois o Governo necessitava de investimento no parque industrial nacional que se criava, mas também alojar os trabalhadores e a classe média crescente nos centros urbanos, mas o investimento na construção civil por particulares deixava de ser interessante frente ao congelamento de aluguéis e a carência no setor imobiliário que não conseguia se suprida pelo governo. Desta forma, inicia-se a construção de moradias pelo próprio trabalhador, que se denomina autoconstrução, o que favoreceu a expansão das favelas e de loteamentos periféricos irregulares. Aliado a crescente derrubada ou inativação de cortiços, pois não interessava aos proprietários a continuidade de sua manutenção frente ao congelamento de aluguéis. Indiretamente, a lei do inquilinato estimulava a difusão da pequena propriedade urbana e da casa própria.

No Governo Dutra (1946 a 1951), a política creditícia adotada era estimular investimentos na indústria brasileira, em detrimento a investimentos no setor imobiliário, por estes não ser considerado produtivo (BONDUKI, 2017. p. 262).

Deste modo, a casa própria passava a ser a aspiração da classe média por sua segurança.

Bonduki destaca que ao contrário do Rio de Janeiro, onde as favelas surgiram no início do século XX, em São Paulo foram fruto da crise de habitação da década de 40 (BONDUKI, 2017. p. 269). A ocupação irregular eliminava o custo da manutenção da moradia dos rendimentos do trabalhador.

Os lotes irregulares vendidos em São Paulo eram vendidos em zona rural deixando um espaço vazio entre a zona rural e o urbano e eram muito baratos, pois não possuíam qualquer infraestrutura.

Em seguida Bonduki descreve o crescimento dos loteamentos em zona rural sem infraestrutura urbana ou transporte público que foi decisivo para a consolidação, em São Paulo, do autoempreendimento como forma de aquisição de casa própria. Deste modo a cidade clandestina crescia em paralelo à cidade oficial (BONDUKI, 2017. p. 294).

Estes loteamentos irregulares e favelas que não eram atendidos pelos serviços urbanos e transporte público, justamente por não fazer parte da cidade formal aos poucos foi havendo a necessidade desta incorporação à cidade, o que fez com que políticos populistas formassem nestes bairros seus redutos eleitorais. (BONDUKI, 2017. p. 308).

Nabil Bonduki ressalta os interesses opostos entre a Secretaria de Finanças e o Departamento de Urbanismo do município. Uma vez que a Secretaria de Finanças queria aumentar a arrecadação com tais incorporações à cidade legal e o Departamento de urbanismo que propunha um prévio crivo técnico antes da regularização de ruas, pois para estes, tais vias deveriam atender critérios técnico mínimos.

Jânio Quadros, quando prefeito de São Paulo, de 1953 a 1955, gerou expectativas que o poder público traria benfeitorias para estas áreas irregulares, o que estimulou o processo de expansão periférica, sem a infraestrutura básica necessária. Entendia-se que por mais precárias que fossem as construções nestes loteamentos, estes eram preferíveis às favelas. Além disso, as condições de financiamento favoreciam esta expansão imobiliária, pois para o pequeno tomador de empréstimo era mais fácil pagar as prestações do banco a pagar um aluguel.

Os donos de terreno passaram com esta política do governo de trazer benefícios aos loteamentos irregulares a utilizar técnica de vendas que consistia em vender os primeiros lotes dos terrenos por um preço baixo e em seguida, conforme iam havendo melhorias trazidas pelo município os preços dos lotes iam aumentando de valor.

O trabalho (esforço) realizado para erguer a casa própria não era encarado como um trabalho, mas como um investimento. Neste padrão de construção houve outras consequências, como a subdivisão do lote e a construção de moradias para aluguel pelo

proprietário do terreno, ampliando a oferta de imóveis de baixo custo, mas em condições precárias.

O autor chama a atenção que a autoconstrução aumentou a exploração do trabalho, uma vez que não era preciso para o empregador incorporar aos salários o custo do trabalhador com a moradia. Percebia-se o aumento da procura da casa própria principalmente quando se envelhecia e ao contrário do que propuseram os arquitetos modernistas com a coletivização de determinados espaços e equipamentos, o modelo de moradia que predominou foi o da autoconstrução em uma concepção tradicional e conservadora em moradias unifamiliares (BONDUKI, 2017. p. 319).

Desta forma as periferias se caracterizavam com *ausência de equipamentos de lazer e cultura; o isolamento da habitação unifamiliar em loteamento e a inexistência de estratégias comunitárias* “(BONDUKI, 2017. p. 320).

Bonduki associa a cidadania ao fato do indivíduo ser proprietário (BONDUKI, 2017. p. 325); pois quem era proprietário se beneficiava dos investimentos públicos.

Foi em 1964 que ocorreu o divórcio entre a arquitetura e a moradia popular. Neste ano o Estado financiou também cerca de 5 milhões de moradias. Em paralelo as unidades dos conjuntos habitacionais foram vendidas a seus moradores, com título de propriedade individualizado e a ideia de habitação como serviço público foi abandonada. Em algumas unidades houve, inclusive, o fechamento dos pilotis para instalação de garagens individuais (BONDUKI, 2017. p. 327), assim como o desmonte de equipamentos comunitários.

Bonduki critica o BNH e a forma que se optou de financiamento de moradias que, segundo ele, eram medíocres, não contavam com participação comunitária e eram realizadas por empreiteiras em localizações periféricas.

Somente em 1980 é que se inicia um movimento de ruptura a esse modelo, vencendo a ideia de crescimento a qualquer custo, com a revisão da legislação urbanística e programas habitacionais alternativos.

Capítulo 6: Da crise de habitação dos anos 1940 ao autoempreendimento da casa própria.

Após a Revolução de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas com base populista formada pela classe de trabalhadores que se avolumava a questão da moradia começa a ganhar maior importância e gradativa mudança de foco, passando a ser vista como um direito social.

Até 1940 a forma predominante de moradia era o aluguel, inclusive para a classe média que ficava a livre arbítrio do mercado imobiliário. Entretanto o aluguel regido pelo livre mercado começava a pesar no total da renda das famílias e isto demandava uma intervenção estatal tanto tomando a frente na construção de moradias, como proporcionando meios de financiamento para possibilitar o acesso à casa própria. Em contrapartida, o operário tinha que ser convencido que a casa própria individual na periferia, mesmo que precária e inacabada, desprovida de infraestrutura urbana, era melhor solução do que o convívio nos cortiços.

Para o Governo era interessante que o próprio trabalhador construísse sua casa nos finais de semana e independentemente da precariedade da posse, da infraestrutura do lote e do deslocamento. Desta forma, a autoconstrução livra o governo de um gasto que a princípio deveria ser estatal, de fornecimento de moradias, da mesma forma é extremamente vantajoso ao dono do capital, pois retira o custo de moradia da remuneração a ser paga ao operário, dando início desta forma a propagação das favelas e dos loteamentos clandestinos. Em São Paulo, chama atenção o crescimento da favela de Heliópolis, onde deveria ter sido feito um conjunto habitacional.

Surge a favela e periferia através da habitação construída pelo próprio morador.

Capítulo 7 A habitação por conta do trabalhador

Neste capítulo o autor mostra como se deu a construção de moradia através da autoconstrução por conta do trabalhador.

A origem desta arquitetura e habitação social no Brasil foi muito importante para mudança na tipologia de projetos, pensando-se em novas formas de morar, No Brasil, diferentemente da Europa, a arquitetura modernista se vinculou a um projeto desenvolvimentista de Governo e não socialista. Esta arquitetura contribuiu para a diminuição de custos de construção e racionalização na utilização de recursos. A concepção destes projetos é que a habitação não podia ser apenas para moradia individual (BONDUKI, 2017. p. 153), por isto passaram a incluir variada gama de equipamentos coletivos: desde praças a lavanderias e cozinhas. Assim como creches e salas de reunião

Os arquitetos modernos propunham que as atividades domésticas fossem transferidas para um ambiente coletivizado, que incluía equipamentos sociais e comunitários

“Os arquitetos modernos propunham superar o modelo casa operária como uma reprodução em miniatura da habitação burguesa, mal adaptada a uma moradia de área muito menor”.

6. Conceitos e Leis Presentes na Obra

Os conceitos que estão presentes na obra e fazem parte da narrativa argumentativa do autor. Assim como, é muito importante pontuar uma listagem de leis que disciplinaram a matéria ao longo dos anos a partir da Era Vargas que o autor traz em sua obra.

Lei do Inquilinato de 1942 em que Getúlio Vargas decreta o Congelamento dos Aluguéis.

Por essa lei o Governo Federal desestimulava a produção de moradia pelo setor privado para fins de locação. Este teria sido o gatilho para que houvesse um desestímulo do setor privado no setor e levado os trabalhadores a construir suas casas em loteamentos irregulares na periferia da cidade.

Nos anos 30 e 40 houve um conjunto normativo que apesar de terem lógicas próprias e objetivos específicos tinham um ponto em comum, por isso se tangenciavam, pois reconheciam que a provisão de habitações aos trabalhadores era uma obrigação estatal, logo necessitava intervenção e eram questões sociais. Este conjunto de leis era:

Lei do Inquilinato (1942)

Decreto Lei 58 (1938) – Regulamentou a venda de lotes à prestação

Criação de Órgãos Federais ou Regionais de habitação: Carteiras Prediais dos IAPs (1938) e Fundação Casa Popular (1946) e o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal.

O financiador das moradias dos trabalhadores na Era Vargas eram os IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação Casa Popular.

Proliferaram assentamentos informais nas cidades brasileiras a partir de 1940: invasões e Salvador; favelas no Rio de Janeiro; expansão da Periferia de São Paulo.

Até 1930 o setor da construção civil era produzido e comercializado pela iniciativa privada. Foi a partir do Governo de Getúlio Vargas que houve uma política intervencionista no setor da construção civil, tomando o Estado a responsabilidade pelo provimento de moradias aos trabalhadores, como já dito esta intervenção se deu no campo legislativo e nos institutos de financiamento criados, assim como: a produção direta de moradias, regulamentação do mercado de locações, complementação urbana da periferia, logo a moradia passava a ter viés social.

Habitação é um bem específico que não pode ser produzido e comercializado como uma mercadoria qualquer.

Outros conceitos presentes na obra que se referem à influência modernista nas construções são: os blocos de 4 andares sem elevadores; pilotis; apartamentos tipo Duplex; casa germinada; casa de centro de terreno; *HOFE*².

Do ponto de vista de cronologia da legislação urbana do período da pesquisa que impactou o mercado imobiliário a partir da década de 40, o capítulo 5 é muito elucidativo.

A seguir resumiu-se a cronologia e as determinações legais de cada instituto:

Decreto-lei 4598 de 1942 – determinava o congelamento de aluguéis por dois anos de imóveis residenciais;

Decreto-lei 1569 de 1943 – amplia a lei para qualquer tipo de locação;

Decreto-lei 6739 de 1944 – Através deste decreto o Estado intervém de forma radical na propriedade privada, tentando obrigar os proprietários a alugar seus imóveis.

Decreto-lei 7466 de 1945 – poucas modificações

Decreto-lei 9669 de 1945 prorrogado pela lei 847 de 1949 – Este decreto foi emitido após a Segunda Guerra Mundial, logo após ter caducado a alegação de emergência que serviu para justificar a intervenção nas propriedades, logo a nova legislação que se formava sobre os aluguéis teria um caráter mais duradouro que o esperado, trazia um dispositivo que impedia a livre majoração de aluguéis convencionados, o que desestimulava ainda mais os investidores.

Decreto-lei 9840 de 1946 – tipifica as infrações contra a economia popular

Lei 1300 de 1950 – coibisse a sublocação, mas por outro lado deixa o mercado mais atrativo para os proprietários no que se refere a contratos novos.

Lei 2699 de 1955 – basicamente a lei prorroga as leis anteriores.

Lei 3085 de 1956 prorrogada pela Lei 3336 de 1957 – praticamente obrigava os cidadãos ao trabalho, coibindo a sobrevivência através de rendas.

Lei 3494 de 1958 – coibia o uso de reajustes automáticos anuais nos contratos novos de locação.

Lei 3844 de 1960 – permite aos proprietários cobrar além do aluguel a diferença de impostos sob o índice vigente

Lei 3912 de 1961 – prorrogada pela lei 4008 de 1961 – possibilidade de reajustar o valor de aluguel se estivessem de acordo o locador e locatário.

² O “Hofe” é um tipo de habitação social de Viena – Áustria, com aspecto externo de fortaleza.

Lei 4260 de 1963 – Estabelece tabela para aumentos de aluguéis de acordo com o prazo de vigência. Na prática o valor dos reajustes não recompunham os valores defasados de aluguel.

Este vasto rol de legislação que controlou o aluguel e interveio, por consequência, indiretamente, no fornecimento privado de habitações, o que restringiu sua oferta.

Em 1940 quase 70% das moradias em São Paulo eram alugadas (BONDUKI, 2017. p. 226). A interferência governamental desestabiliza o mercado de locação.

Nabil Bonduki formula a hipótese que a lei do inquilinato era uma intenção do Governo Vargas em retirar o interesse dos investidores em aplicar em imóveis, de forma que concentrassem seus recursos na montagem do parque industrial brasileiro (BONDUKI, 2017. p. 235).

Antes da Lei 1300 de 1950, os cortiços se tornavam tão lotados e ainda em piores condições devido às sublocações que foram proibidas após a edição desta lei.

A Lei do Inquilinato foi promulgada em 1942 e durou por mais de 20 anos (BONDUKI, 2017. p.243).

Na visão do autor havia duas políticas em pauta no Governo Vargas que orientavam a intervenção e o planejamento estatal estavam embasadas no controle dos aluguéis:

1. Reduzia-se com o congelamento de aluguéis os gastos necessários à manutenção da força de trabalho urbana
2. Canalizou-se, deste modo os recursos monetários que adivinham dos proprietários dos imóveis para o setor industrial.

7. INTERFACE COM O DIREITO À MORADIA

O livro de Nabil Bonduki permite verificar o histórico de fornecimento de moradias no Brasil. Como mostrado, primeiramente estas moradias eram fornecidas pelo setor privado que investia no mercado imobiliário, fornecendo moradias precárias em um mercado extremamente rentável, principalmente com o advento da imigração europeia e o crescimento dos centros urbanos. O Governo só interveio neste fornecimento privado de moradias na Primeira República devido à crise sanitária que se instaurara com o cólera (BONDUKI, 2017, p. 41).

Frente à imigração europeia em São Paulo:

“Surgiram várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa e média renda, todas construídas pela iniciativa privada. Entre elas, as mais difundidas foram o cortiço-corredor, o cortiço-casa de cômodos, os vários tipos de vilas e correr de casas geminadas.” (BONDUKI, 2017. p. 51)

Desta forma a moradia no Brasil até a Era Vargas era vista como um ativo financeiro muito lucrativo; em que cabia ao dono do imóvel todos os direitos inerentes à propriedade e à sua posse, o que, neste caso, incluía a denúncia vazia e a desocupação imediata do imóvel pelo inquilino.

“O setor regulado pelo mercado, inexistindo controles estatais sobre os valores dos aluguéis, fixados em contrato pela lei da oferta e procura, ao mesmo que o direito à propriedade, garantido pela Constituição e pelo Código Civil, permitia o despejo (denúncia vazia).” (BONDUKI, 2017. p. 52)

“É importante ressaltar o que essas habitações possuíam em comum: quase todas eram moradias de aluguel. Até a década de 1930, a forma dominante de morar na população paulistana (incluindo a classe média) era a casa de aluguel. (Sampaio 1994), situação normal, pois não existiam sistemas de financiamento da casa própria”. (BONDUKI, 2017. p. 51)

Com o congelamento dos aluguéis introduzidos na Era Vargas, o investimento em moradias deixou de ser um negócio lucrativo, retirando aos poucos os investidores privados do suprimento deste mercado crescente.

“Uma intensa problematização do tema de habitação como uma mercadoria específica, ou mesmo como uma não mercadoria, mas um serviço público, é essencial para se entender como um governo de caráter conservador, que perseguia os comunistas, pôde tomar uma medida radical de suspensão da propriedade privada, como foi a Lei do Inquilinato.” (BONDUKI, 2017. p. 25)

Em seguida, observa-se que o Estado passa a ser o grande fornecedor de moradias no Brasil, através de um preço ou aluguel fixo (BONDUKI, 2017, p. 86). Moradias estas de influência modernista financiadas pelos fundos de pensão da época. Esta perspectiva de moradia passa a atrair grande parcela da população e impede os particulares de investir de forma competitiva neste mercado.

A perspectiva modernista de cidade trazida por seu grande expoente Le Corbusier implicava além da economia de materiais na construção do imóvel a coletivização de espaços comuns. Caracterizam estes empreendimentos a falta de muros individualizando unidades prediais, o uso do pilotis como área comum, lavanderias, refeitórios, dentre outras áreas coletivas e a instalação de facilidades próximas, tais como

creches, escolas, clínicas. Le Corbusier era absolutamente contrário a empreendimentos tais como os loteamentos.

Esta perspectiva modernista de cidade introduz uma visão arquitetônica nova na forma de morar, mas uma perspectiva nova na forma de pensar a cidade e sua regulação.

Para construção destas unidades habitacionais, o primeiro passo era adaptar a legislação da cidade às áreas onde estes projetos iriam se instalar. Logo, implicava em mudanças de gabarito e ambientais para determinada área.

Estes apartamentos construídos inicialmente não se destinavam à venda de seus ocupantes, tais imóveis só vieram a ser vendidos quando, no fim da Era Vargas, o Estado abandona a sua função como fornecedor de moradias.

A arquiteta Carmem Portinho que havia estudado com Le Corbusier e chefiou a Diretoria de Obras na Prefeitura do Distrito Federal justificava a produção da moradia pelo Estado e seu aluguel aos trabalhadores (BONDUKI, 2017 p. 147).

Nabil Bonduki (2017) pontua que intencionalmente o Estado quis fazer o investimento em moradia ser desinteressante para alocar estes capitais na indústria de base nacional que se iniciava e posteriormente, quando o Estado sai desse mercado, parece ser mais econômico que os próprios cidadãos através da autoconstrução supram a si mesmo da necessidade de moradias.

Entretanto, observa-se a falta de um planejamento para fornecimento, projeto e padronização de moradias somadas com uma mudança de interesses muito clara a partir de 1964 em que os financiamentos e produção de moradia fornecidos, agora, pela iniciativa privada voltam-se à classe média (BONDUKI, 2017, p. 152).

Por sua vez, o direito social à moradia só se concretizou como tal na Constituição Federal (CF) de 1988, por meio de Emenda Constitucional n. 26 no ano 2000. Tal direito ainda não é um direito fundamental do indivíduo. Há uma tentativa da Organização das Nações Unidas (ONU) em garantir o direito à moradia como um direito fundamental vinculado à dignidade da pessoa humana, mas ainda não o é.

No Brasil, o Estatuto da Cidade foi promulgado em 10 de julho de 2001, fazendo 10 (dez) anos este ano e representou um avanço nas diretrizes gerais de política urbana, previstas na CF de 1988, estabelecendo em seu artigo 2º o a função social da cidade em que o direito à moradia é uma diretriz a ser seguida. Avançou-se na questão com a criação do Ministério das Cidades em 2003 que perdurou até 2019.

Nos anos de 2009 a 2020, o Governo Federal através do Programa Minha Casa Minha Vida destinou recursos federais a programas de financiamento de moradia subsidiada popular para faixas de renda de famílias com até 6 (seis) salários mínimos, sendo o subsídio maior para famílias de renda até 3 (três) salários mínimos e facilitava a aquisição da moradia para pessoas com renda de até 10 (dez) salários mínimos garantindo o pagamento em caso de desemprego ou inadimplência, o que trazia segurança aos incorporadores imobiliários.

Este programa foi substituído pela Casa Verde e Amarela em 12 de janeiro de 2021 que se destina a famílias com renda de até R\$ 7.000,00 (6,36 salários-mínimos), sendo as subvenções ao financiamento dadas a famílias com renda até R\$ 4.000,00 (3,36 salários-mínimos).

Percebe-se através destes novos programas de fornecimento de moradia que o grande alavancador das vendas para esta camada da população continua sendo o Governo Federal. Entretanto, o Estado não produz diretamente as moradias destinadas a estas faixas de renda, somente subsidia ou garante o financiamento destas pessoas à aquisição da moradia.

Logo, o Estado funciona como agente de financeiro de fomento, mas não como empreendedor. Isto acarreta, em termos projetuais, uma grande diferença com as concepções modernistas. Esses empreendimentos são realizados em áreas carentes que, por vezes, não possuem em seu entorno as facilidades elencadas por Le Corbusier: escolas, transporte, clínicas. Em termos estruturais são construídos com a técnica de alvenaria estrutural que permite a construção de um edifício sem pilares ou vigas. Desta forma, a construção se torna mais econômica, mas sem nenhuma concepção de espaço comum.

Desta forma, apesar da facilitação da aquisição da moradia deve-se verificar se o entorno destas construções atende condições inerentes ao usufruir da cidade, como já elencadas.

Do mais, o contexto de pandemia iniciado em 2020 até o presente, pode-se observar o crescente número da população de rua no Centro do Rio de Janeiro, é relevante notar que esta população vulnerável na maior parte das vezes é originária de favelas em que foi forçada uma desocupação, pois ali se instalam em quartos ou casas de modo precário, sendo o despejo nestas áreas não regulado por leis formais, logo é muito mais rápido e coercitivo.

Nesta perspectiva observa-se que o panorama trazido por Nabil Bonduki em sua obra elucida questões de direito de acesso à moradia ainda latentes nos centros urbanos brasileiros.

“A lei do inquilinato desestimulou a produção habitacional privada, ao passo que as iniciativas estatais no setor sempre foram insuficientes. A construção de casas, pelos próprios trabalhadores, nas favelas e loteamentos periféricos, apenas começava a se tornar uma prática corrente e somente em médio prazo pôde oferecer arrefecer a crise.”

8. CONCLUSÃO

Tentou-se ao longo deste trabalho detalhar e esquematizar a obra de Nabil Bonduki (2017) de modo a facilitar sua leitura e seu alcance para os operadores do direito. Neste intuito apresentou-se uma sistematização de legislação, de arquitetos, conjuntos residenciais, institutos financiadores e a citação de diversas passagens da obra que ilustram a narrativa do autor. Tal conjunto é muito pertinente para quem visa compreender a perspectiva da moradia nas cidades e o direito à moradia além da perspectiva monocular do direito, pois por necessidade o direito à moradia e à cidade tem por exigência a interdisciplinaridade.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo, Ed. Estação Liberdade, 2017.

<http://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/nabil-bonduki/>

arquitextos 124.01: As contribuições arquitetônicas habitacionais propostas na Cidade dos Motores (1945-46) | vitruvius

Tipologias habitacionais (planhabdauufes.blogspot.com)

Fundação da casa popular (1946-1964): projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil (2004) In ReP USP - Detalhe do registro: Fundação da casa popular (1946-1964): projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil

www.jorgewilhelm.com.br/legado/Arquiteto

Plataforma Lattes: Currículo do Sistema de Currículos Lattes (Nabil Georges Bonduki) (cnpq.br)