

### Isadora Paiva-de-Moraes

Mestre em Arquitetura e Urbanismo,  
Superintendente de Habitação  
Caixa Econômica Federal, Campinas, Brasil  
<http://orcid.org/0000-0002-9664-725X>  
[isadora.pm@puc-campinas.edu.br](mailto:isadora.pm@puc-campinas.edu.br)

### Vera Santana-Luz

Doutora em Arquitetura e Urbanismo,  
Professora e pesquisadora, Programa de Pós-  
Graduação em Arquitetura e Urbanismo  
"Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas", São Paulo, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0001-6931-0574>  
[veraluz@puc-campinas.edu.br](mailto:veraluz@puc-campinas.edu.br)

# A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO INDUTORA DE POLÍTICAS HABITACIONAIS: O CASO DA OCUPAÇÃO HOTEL CAMBRIDGE

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MOTOR DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA: EL CASO DE LA OCUPACIÓN DEL HOTEL CAMBRIDGE

## CITIZEN PARTICIPATION AS A DRIVER OF HOUSING POLICIES: THE CASE OF THE OCCUPATION OF THE CAMBRIDGE HOTEL



**Figura 0.** Registro do estado do edifício durante a ocupação.  
Fonte: Jardiel Carvalho/R.U.A  
Foto Coletivo, 28 nov; 2016

Pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, modalidade 2.

## RESUMEN

Frente a la ineficiencia del Estado en la provisión de vivienda, se pretendió identificar posibilidades en la lucha por la vivienda social, teniendo como estudio de caso la Ocupación Hotelera de Cambridge, ubicada en el centro ampliado de la ciudad de São Paulo. El edificio, originalmente un hotel construido en la década de 1950 con incentivos fiscales limitados al Plan de Conmemoración del IV Centenario de la ciudad, terminó sus actividades en 2002. Fue expropiado en 2011 y ocupado por el Movimiento Sin Techo del Centro, en 2012. Luego de tensiones y participación en consejos participativos, el Movimiento obtuvo la donación del inmueble y una licencia en un programa federal de recalificación. A través de un análisis cualitativo del déficit habitacional del Brasil, concentrado en exceso de renta y precariedad de la propiedad, frente a políticas habitacionales centradas en la producción de unidades a través de programas de desarrollo en localidades periféricas, se entiende que el análisis de los determinantes de la factibilidad del estudio de caso puede contribuir a la discusión de las políticas y acciones gubernamentales. La metodología, basada en el campo procedimental, métodos observacionales y revisión de literatura, en el campo lógico se estructuró en los métodos dialéctico e inductivo de investigación, sistematización y análisis crítico de referencias bibliográficas y documentales y, en procesos empíricos, en el análisis cualitativo de entrevistas semiestructuradas y visitas de campo. Se concluyó que el poder de diálogo y formación de redes del Movimiento, y su estrategia basada en rodearse de actores que solidifican su lucha, contribuyeron a la viabilidad del Hotel Cambridge para su uso residencial. A partir de los datos analizados, también se defiende la innegable participación de los municipios para viabilizar la dotación de viviendas en zonas céntricas. Sin embargo, considerando el sesgo hegemónico identificado, la acción política de los movimientos sociales y la participación de la academia en su instrumentalización son de suma importancia para fortalecer la relación Capital-Estado y posibilitar la confrontación de políticas territoriales que contemplan el derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** participación ciudadana, ocupación, movimientos sociales, actores sociales, financiación de la vivienda.

## ABSTRACT

Faced with State inefficiency in housing provision, the occupation of the Cambridge Hotel, located on the outskirts of São Paulo's city center, was used as a case study to identify possibilities in the struggle for social housing. The building, initially a hotel built in the 1950s, closed in 2002, was expropriated in 2011, and occupied by the Downtown Homeless Movement (Movimento Sem Teto do Centro) in 2012. The movement, after social tensions and participation in participatory councils, obtained the donation of the property and its license in a federal requalification program. Through qualitative analysis of the housing deficit in Brazil, characterized by the excessive burden of rents and the precariousness of real estate, in contrast to housing policies focused on the production of units through development programs in peripheral locations, it is understood that the analysis of the determining factors for the case study's feasibility can contribute to the discussion of government policies and actions. The methodology, based on the procedural field, observational methods, and literature review in the logical field, was structured in dialectical and inductive methods for the research, systematization, and critical analysis of bibliographic and documentary references and, in empirical processes, in the qualitative analysis of semi-structured interviews and onsite visits. It was concluded that the power of dialogue and formation of the movement's networks and its strategy, based on surrounding itself with actors that solidify its struggle, contributed to the viability of the Cambridge Hotel as a residential property. Based on the data analyzed, it is also argued that the participation of municipalities is undeniable in enabling the provision of housing in central areas. However, considering the hegemonic bias identified, the political action of social movements and the participation of academia in its instrumentalization are essential to strengthen the Capital-State relationship and enable the collation of territorial policies that the right to the city contemplates.

**Keywords:** citizen participation, occupation, social movements, social actors, housing financing.

## RESUMO

Diante da ineficiência do Estado na provisão de moradias, pretendeu-se identificar possibilidades na luta por habitação social, tendo como estudo de caso a Ocupação Cambridge, localizada no centro expandido da cidade de São Paulo. O edifício, originariamente um hotel construído na década de 1950, encerrou suas atividades em 2002, foi desapropriado em 2011 e ocupado pelo Movimento Sem Teto do Centro, em 2012. Após tensões sociais e atuação em conselhos participativos, o movimento obteve a doação do imóvel e habilitação em programa federal para requalificação. Mediante análise qualitativa do déficit habitacional do Brasil, caracterizado pelo (?) ônus excessivo dos aluguéis e na precariedade dos imóveis, em contraposição com políticas habitacionais centradas na produção de unidades por meio de programas de fomento em localização periférica, entende-se que a análise dos fatores determinantes para a viabilização do estudo de caso pode contribuir para a discussão de políticas e ações governamentais. A metodologia, baseada no campo procedimental, em métodos observacionais e revisão de literatura, no campo lógico se estruturou nos métodos dialético e indutivo para investigação, sistematização e análise crítica de referências bibliográficas e documentais e, em processos empíricos, na análise qualitativa de entrevistas semiestructuradas e visitas de campo. Concluiu-se que o poder de diálogo e formação de redes do movimento e sua estratégia baseada em cercar-se de atores que solidifiquem a sua luta, contribuíram para a viabilização do Hotel Cambridge como imóvel de uso residencial. Pelos dados analisados, defende-se, também, a indelegável participação dos municípios para viabilizar provisão de moradias em áreas centrais. No entanto, considerando o viés hegemônico identificado, a atuação política dos movimentos sociais e a participação da academia em sua instrumentalização são de extrema importância para tensionar a relação Capital-Estado e possibilitar o cotejamento de políticas territoriais que contemplem o direito à cidade.

**Palavras-chave:** participação cidadã, ocupação, movimentos sociais, atores sociais, financiamento habitacional.

## INTRODUÇÃO

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela Organização das Nações Unidas, já declarava a moradia como direito humano universal:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência, fora de seu controle. (United Nations, [1948] 2023, art. 25)

Em 2020, a crise gerada pela pandemia de Coronavírus exponenciou a relação entre saúde e planejamento urbano (Borges & Marques, 2020). As disparidades sociais e condições precárias de moradia mostraram-se preponderantes diante da concentração de mortes nos bairros periféricos, onde construções informais, ausência de saneamento básico e adensamento potencializaram a disseminação do vírus. O distanciamento dos empreendimentos periféricos, voltados à moradia social, agravou a dificuldade de isolamento, em virtude da necessidade de permanência dos trabalhadores, por longos períodos, nos meios de transporte públicos. Este quadro reforça sobremaneira o caráter essencial do Direito à Moradia e de como este encontra-se intrinsecamente ligado aos demais direitos sociais. Entretanto, os movimentos sociais que reivindicam a moradia em áreas infraestruturadas, apresentam dificuldades na luta pela garantia destes direitos.

Em relação ao ordenamento jurídico do Brasil, embora tenha se tornado um Estado republicano em 1889, apenas em 1988 — quase um século depois —, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), na retomada da democracia após o golpe e governo militar, houve a implementação de uma possível política urbana.

Neste contexto, o direito à moradia foi incluído, por meio de emenda complementar como cláusula social, na Constituição Federal de 1988. Engels (2015, p. 6) o denominou “direito de todos os direitos” já no final do século XIX e descreveu, como marco teórico fundante, as consequências da urbanização acelerada e o dualismo campo-cidade na Inglaterra do século XVIII, situação que se reproduziu ao longo do tempo nos demais países, simultaneamente à marcha da urbanização sob moldes do processo de produção industrial e da extração especulativa de valor da terra:

A expansão das grandes cidades modernas dá um valor artificial, colossalmente aumentado, ao solo em certas áreas, particularmente nas de localização central; os edifícios nelas construídos, em vez de aumentarem esse valor, fazem-no antes descer, pois já não correspondem às condições alteradas; são demolidos e substituídos por outros. Isto acontece antes de tudo com habitações operárias localizadas no centro, cujos alugueres nunca ou então só com extrema lentidão ultrapassam um certo máximo, mesmo que as casas estejam superpovoadas em extremo [...]. O resultado é que os operários vão sendo empurrados do centro das cidades para os arredores, que

as habitações operárias e as habitações pequenas em geral se vão tornando raras e caras e muitas vezes é mesmo impossível encontrá-las, pois nestas condições a indústria da construção, à qual as habitações mais caras oferecem um campo de especulação muito melhor, só excepcionalmente construirá habitações operárias. (Engels, [1873] 2015, p. 18)

O Brasil acompanhou este movimento: a população urbana brasileira saltou de 31%, na década de 1940, para 84,72%, em dados de 2015 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2023). Ermínia Maricato, em seu artigo “Conhecer para resolver a cidade ilegal”, afirma que, apesar da urbanização parecer inicialmente uma alternativa para a independência do mando coronelista, a modernidade veio acompanhada de seu lado arcaico: “[...] a modernização é apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem” (Maricato, s. d., p. 1).

Contemporaneamente, verifica-se que, a despeito da inclusão de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal (1988), regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, 2001), instrumento que representou importante avanço legal no reconhecimento da função social da propriedade, a fragilidade de nosso pacto federativo (Caldas, 2015), os entraves de nosso sistema judiciário e o caráter hegemônico da relação capital e estado, em que a aplicação das leis “para alguns” (Maricato, 1996) é influenciada pela herança de estratificação socioespacial que permeou nosso processo de urbanização, fazem com que, em regra, tais leis não sejam suficientemente aplicadas — dada a inclusão do direito de forma precária — o que permitiu a perpetuação de um processo em que o direito à cidade é restringido ao acesso à moradia, através de programas de fomento, recorrentemente mediante financiamento e não provisão, e passa a representar o meio e não o fim das políticas implementadas.

Alguns referentes delimitados por Marx (2011), especialmente o valor de uso e o valor de troca, e sua leitura efetuada por Harvey (2013), são articuláveis aos conceitos fundamentais sobre o direito à cidade de Lefebvre (2001) e desdobráveis às circunstâncias do direito à moradia, preconizada pelos principais marcos legais como dever do Estado e direito fundamental — inalcançado — se observado o déficit de 5,87 milhões de moradias no Brasil (Fundação João Pinheiro [FJP], 2021), em contraposição à existência de 7,9 milhões de imóveis ociosos (FJP, 2018). Tal dicotomia é agravada pela própria distorção causada pelo valor de troca — o que reforça o modelo consolidado no país em que a política é reduzida a programas de fomento, a despeito das diversas necessidades identificadas mediante análise quantitativa do déficit habitacional.

Tais soluções implicam que o acesso a este direito fundamental seja reduzido ou condicionado à possibilidade, pelo beneficiário, de acesso a crédito (Royer, 2009; Rufino, 2015) e a exigência de regularidade cadastral acaba por excluir grande parte dos demandantes.

**Figura 1.** Material do MSTC que distingue os termos “invasão” e “ocupação”. Fonte: Movimento Sem Teto no Centro, MSTC, 13 ago. 2020. Recuperado de Facebook



Neste contexto de ineficiência da atuação do Estado no provimento de direitos fundamentais e na administração do legado da urbanização desenfreada, verifica-se o fortalecimento dos movimentos sociais como importantes agentes de tensão na relação Capital Estado, contexto em que se insere este artigo, que defende a participação cidadã como instrumento fundamental de contraposição ao viés hegemônico, ao tangibilizar, para os demais setores da sociedade civil, a limitação do Estado, tanto no provimento de habitação social, quanto na garantia da aplicação da função social da propriedade, como se pode exemplificar por meio do material de divulgação do MSTC apresentado na Figura 1.

No mesmo sentido, Caldas (2015) reflete sobre os ganhos imputados aos movimentos sociais no processo de luta pela reforma urbana, em relação “[...] à capacidade crítica e de organização, mesmo que as disputas não sejam vitoriosas, em um primeiro momento”. A autora destaca, ainda, a importância do potencial dos movimentos, durante este processo de disputa, de aproximarem a “sociedade da reflexão sobre a cidade, a cidadania, o direito e a democracia” (Caldas, 2015 p. 91).

## METODOLOGIA

A fim de atingir os objetivos propostos, utilizamos, como estratégias metodológicas, no campo procedimental, métodos observacionais e de revisão de literatura e, no campo lógico, os métodos dialético e indutivo para investigação, sistematização e análise crítica de referências bibliográficas e documentais, bem como visitas de campo ao objeto do estudo de caso e território de influência direta.



Para investigação da participação e visão dos atores envolvidos, partiu-se de análise qualitativa de entrevistas semiestruturadas com representantes de atores envolvidos na viabilização do empreendimento, bem como coletas de depoimentos durante as pesquisas de campo.

Pesquisa articulada, que resultou em artigo, com a análise quantitativa e qualitativa de matérias em *sites* selecionados relacionados à líder do Movimento, Carmen Silva, contribuíram, também, para a investigação da formação de sua figura pública e para a sistematização de fatos relacionados ao Movimento propriamente dito, uma vez que, considerando ainda a baixa produção acadêmica a ele relacionada, bem como a ausência de sistematização formal pelo próprio Movimento, tais veículos passaram a compor importante fonte para o presente estudo de caso.

### O caso do Residencial Cambridge — Recorte Socioespacial

O Hotel Cambridge foi inaugurado em 1953, durante o processo de expansão da rede hoteleira da cidade de São Paulo, para fins de comemoração de seu IV Centenário. O Hotel — projetado por Francisco Beck, expoente da arquitetura moderna — foi testemunha da ascensão e decadência do centro, após migração de suas atividades comerciais para áreas de expansão, tendo encerrado suas atividades em 2002, com passivo trabalhista e tributário.

**Figura 2.** Hotel Cambridge.  
Fonte foto: Werner Haberkorn,  
1940-1960. Fonte: Acervo do  
Museu Paulista, Universidade  
de São Paulo, Iconografia.  
Recuperado de [http://acervo.  
mp.usp.br/iconografiaV2.aspx#](http://acervo.mp.usp.br/iconografiaV2.aspx#)

O edifício é localizado na Avenida Nove de Julho, importante corredor de interligação do Centro aos principais bairros da zona sudoeste da cidade de São Paulo, com inserção em área dotada de infraestrutura e acesso a inúmeros equipamentos públicos. Considerando a predominância de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas periféricas, a fim de garantir o retorno esperado pelo capital privado, o fator localização compõe tema mais recorrente de críticas do Programa Minha Casa Minha Vida, principal programa habitacional do Brasil. Em documento elaborado pela Controladoria Geral da União, destacou-se o legado em que a “[...] segregação social e dificuldade de mobilidade são efeitos diretos do distanciamento, além da falta de infraestrutura urbana nas proximidades” (Ministério da Fazenda, 2020, p. 47).

Não obstante, assim como o Hotel Cambridge, existem inúmeros imóveis ociosos nas metrópoles do Brasil e do mundo; em especial, para o caso em pauta, citamos o município de São Paulo, em que o déficit habitacional é de 358 mil unidades. Contraditoriamente, estima-se que a cidade tenha mais de 2.800 imóveis ociosos, abandonados, subutilizados ou terrenos sem edificações, o que equivale a dois milhões de metros quadrados sem uso na cidade (São Paulo, 2016). A lista por espera por provimento de habitação de interesse social, no município de São Paulo, tem mais de um milhão de pessoas. Projeções da prefeitura apontam para 20 mil cidadãos habitando em situação de rua na cidade, sendo 60% na área central (Companhia de Habitação Popular do Estado de São Paulo [COHAB-SP], 2015).

Não obstante, discute-se, no campo acadêmico e entre os entes públicos, a necessidade de requalificação das áreas centrais, que passaram por um processo de esvaziamento a partir dos anos 1970, com a indução de novas centralidades econômicas. Verifica-se, no entanto, que as esparsas ações governamentais direcionadas à sua requalificação, como incentivos legislativos para *retrofit*, bem como para produção de Habitação de Interesse Social pelo Plano Diretor Municipal, de 2014, ao menos no município de São Paulo, acabaram sendo apropriadas pela iniciativa privada. Foi estimulada a produção de habitação para faixas superiores de renda, revertendo recursos públicos, diretamente ou por meio de concessão de isenção de taxas e impostos, como instrumentos do capital privado (Santo Amore, Sampaio, Higushi, & Pereira, 2015).

São Paulo é a maior cidade da América Latina e a Região Metropolitana de São Paulo é a 4ª mais populosa do planeta (World Population Review, 2023). O legado de anticidades, gerado pelo fenômeno de urbanização induzida pela relação capital-estado — retroalimentada por ações governamentais direcionadas — representa uma situação socioespacial que se replica em metrópoles de diversos países, o que torna a presente pauta relevante, bem como a sistematização das tensões sociais causadas e soluções construídas através deste processo dialético. Por meio de sua análise crítica, pretendeu-se contribuir para a discussão de alternativas de políticas públicas e planejamento urbano nos grandes centros.

## Sobre o Movimento Sem Teto do Centro

Parte-se do estudo de caso do Movimento Sem Teto do Centro (MSTC) — movimento social com atuação relevante na região central de São Paulo —, que viabilizou provimento de mais de 3 mil moradias (MSTC, 2014). O movimento se iniciou a partir de um grupo de mulheres que se reuniam em uma associação de cortiços. 60% do déficit habitacional do Brasil corresponde àquele sofrido por mulheres (FJP, 2021). Seu primeiro ato conjunto foi a ocupação de um prédio na Rua Álvaro de Carvalho em 1997, hoje conhecida como Ocupação Nove de Julho. O MSTC é liderado por Carmen Silva, cuja trajetória insurgente se destaca pela formação de redes e parcerias na luta pelo direito à moradia.

Em uma análise das ocupações do centro de São Paulo, Buonfiglio (2008) delimita:

As ocupações de prédios nos centros, datadas da década de 1990 e intensificadas após 2000 em diversas capitais brasileiras, não podem ser explicadas como produto de ações isoladas, mas inseridas num período de retomada das lutas urbanas como resistência frente ao aprofundamento da pobreza e da precariedade social, atreladas ao contexto do neoliberalismo. O contexto político e legal de consolidação democrática trouxe o debate da função social da propriedade e da cidade, com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001. (Buonfiglio, 2008, p. 1)

O MSTC considera que a moradia é um direito básico, “esteio” para demais direitos, pelos quais o Movimento também luta:

[...] o Movimento Sem-Teto do Centro é um movimento de luta por habitação que atua na região central de São Paulo e é formado por mais de duas mil pessoas, entre adultos, crianças e jovens. Defendemos o direito fundamental à moradia, garantido na Constituição e nos direitos universais da humanidade. Moradia não se resume a propriedade física. “Lar” quer dizer muito mais e inclui vida familiar; segurança, saúde, educação, acesso ao transporte e a convivência comunitária. (MSTC, s. d., como citado em Moraes & Luz, 2023, p. 3)

Atualmente, o MSTC coordena cinco ocupações e um empreendimento — Residencial Cambridge — concluído por meio do programa federal Minha Casa Minha Vida Entidades. Recentemente, obteve seleção para construção de 200 unidades pelo Programa Pode Entrar, vinculado ao município de São Paulo (Diário Oficial da Cidade de São Paulo (São Paulo, 2022, p. 1).

O Movimento possui como objetivo: “melhorar a qualidade de vida, habitação, saúde, lazer e cultura para todos os associados e aqueles que querem fazer parte do MSTC, defendendo, organizando e desenvolvendo trabalhos sociais gratuitamente”. Através dos grupos de base, em encontros semanais e/ou quinzenais, que ocorrem em quatro localidades da cidade de São Paulo, são debatidos direitos e deveres no acesso à cidadania, a partir dos eixos: empoderamento do trabalhador de baixa renda como sujeito de direitos;



valorização da educação infantil e da saúde da família; vida em comunidade e trabalho em conjunto para autogestão; direito à moradia; importância da regularização da documentação dos associados; acesso a fundos de investimento social para a habitação; a relação do Estatuto da Cidade com os Movimentos Sociais; direito à cidade; incentivo à participação nas agendas dos órgãos públicos (Escola da Cidade, 2019, p. 5). A partir dos debates — através dos grupos de base e também com a participação da sociedade civil — o Movimento busca valorizar e incentivar a participação popular como instrumento de formação de políticas públicas.

### Sobre as tensões sociais circunscritas ao Residencial

Mediante a participação popular e tensões sociais provocadas, confrontando o *status quo* identificado na provisão de moradias, o MSTC conseguiu reverter o direcionamento do imóvel que atualmente ocupa legalmente. O antigo hotel de luxo de São Paulo, desapropriado pelo município após diversos estudos para requalificação e negociações com os proprietários — que possuíam dívidas de impostos havia mais de dez anos —, seria inicialmente direcionado para a iniciativa privada, por meio de parceria público-privada. Ao revés, foi destinado para doação ao MSTC e posterior seleção em programa federal de financiamento para reforma (Moraes, 2023).

O filme “Era o Hotel Cambridge” (Aurora Filmes, 2016), em que a Ocupação foi tema central, incluindo a atuação de personagens reais, recebeu diversas premiações, o que possibilitou posterior experiência de Residência Artística<sup>1</sup>, situação que, além da reconfiguração da forma de apropriação do espaço — que garantiu, ao Residencial, a Premiação na Categoria Apropriação Urbana pela Associação Paulista de Críticos de Arte (APCA) em 2016, possibilitaram, ainda, a projeção do Movimento e da própria Ocupação a segmentos que não acessariam suas demandas, potencializando sua projeção e luta<sup>2</sup>:

A partir destas perspectivas, é possível inferir que o edifício, no decorrer de sua existência, como Hotel de Luxo, Hotel decadente e inativado, bar alternativo, ocupação, cenário de filme, espaço de Residência Artística e, posteriormente, um Residencial, constituiu, em si, a representação do “fazer cidade”, como definida por Agier (2014).

O fazer-cidade deve ser entendido como um processo sem fim, contínuo e sem finalidade. Ele faz sentido no contexto de uma expansão contínua dos universos sociais e urbanos. Eis por que parece possível elaborar a hipótese teórica (e a aposta política) segundo a qual o fazer-cidade é uma declinação pragmática, aqui e agora, do “direito à cidade”, sua instauração. O movimento é essencial nesta concepção da cidade como construção permanente. (Agier, 2014, p. 491)

Durante a luta do Movimento, o Hotel Cambridge — apesar de ter sido identificado em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (São Paulo, 2014) — seria destinado, em sua maioria, para famílias com renda superior a 6 salários-mínimos, o

**1** A Residência Artística Cambridge ocorreu no período de março de 2016 a janeiro de 2017, com a presença de cinco residentes na Ocupação Cambridge. O trabalho teve como objetivos centrais: a criação de trabalhos colaborativos; o uso das áreas comuns como lugar de trabalho; a formação da rede de interlocução com a comunidade, com foco na duração das iniciativas para além do período de residência. Destacou-se a colaboração de psicoterapeutas, para sessões em grupo entre residentes e membros da ocupação (Yzquierdo, 2016).

**2** A projeção do Movimento e da figura pública de Carmen Silva a outros segmentos sociais foi identificada por meio de pesquisa de veiculações junto à mídia acerca da líder Carmen Silva (Moraes & Luz, 2022).



**Figura 3.** Registro do estado do edifício durante a ocupação.

Fonte: Jardiel Carvalho/R.U.A  
Foto Coletivo, 28 nov; 2016

que circunscreve sua disputa ao caráter hegemônico, imposto pela relação Capital-Estado, na aplicação e interpretação das leis. A inércia do município, considerando o tempo decorrido desde o fim das atividades do hotel e o estudo de seu direcionamento para faixas maiores de renda condicionou que, como forma de denúncia da inação do poder público na garantia da função social de propriedade, o edifício do antigo hotel fosse ocupado, em 2012, pelo Movimento Sem Teto do Centro (Figura 3).

Entre a ocupação, ocorrida em 2012, e a entrega do Empreendimento — atualmente designado Residencial Cambridge — passaram-se mais de dez anos. Não obstante as inúmeras adversidades, dentre elas: a luta para doação do terreno; desafios esperados em obras de requalificação; atraso nos pagamentos, devido a restrições fiscais; processo de criminalização, que envolveu os líderes do Movimento; e as graves restrições por ocasião da pandemia, o empreendimento foi finalizado, com a participação ativa dos moradores em assembleias, com o atendimento de suas demandas como, por exemplo, mudança do projeto inicial, para instalação de tanque em todos os banheiros, dispensando a lavanderia coletiva que fora proposta no projeto original (Hodapp, como citado em Moraes, 2023).

## DO ESTUDO DE CASO

Em nossa pesquisa, identificamos que a participação cidadã dos membros do Movimento ocorreu em todas as fases do processo de garantia de posse do imóvel, projeto e obras de reforma, compreendendo, em momentos iniciais, o ato da ocupação e acampamento em frente à Prefeitura, como forma de protesto contra o direcionamento previsto pelo município — momento em que foi negociado efetivamente o direcionamento para entidades. Isto foi determinante para a reversão relatada e a conquista, pelo MSTC, da transferência do imóvel com encargos, ocorrida em dezembro de 2015 (São Paulo, 2022).

## RESULTADOS

Assim, a história do hotel, que foi objeto do “fazer cidade” (Agier, 2015) por meio da luta do MSTC, a manutenção da força coletiva do Movimento — mesmo diante de tantas adversidades —, a potência das redes criadas e a experiência dos atores escolhidos pelo Movimento, indicam possibilidades que se contrapõem à realidade imposta, relacionadas, as primeiras, ao protagonismo dos demandantes no acesso a seu direito e a uma contraposição à localidade periférica predominante.

Como preconizou Maricato (1996), no que se refere à importância da transformação no plano ideológico e sobre a conscientização dos excluídos acerca de seus direitos, é possível identificar que, de forma empírica e efetivamente praticante, o fenômeno objeto do presente estudo intenta, mediante seu movimento de fazer cidade, uma possível “ruptura” do *status quo*. Ressalta o MSTC:

[...] Enfatizamos, portanto, o reconhecimento da moradia como direito (garantido na constituição federal brasileira de 1988), bem como a ampliação do conceito de morar, não apenas como um teto, mas como direito à cidade, incluindo: saúde, educação, mobilidade, cultura, segurança e toda a infraestrutura para uma vida digna numa grande metrópole excludente como São Paulo, na qual a especulação imobiliária tem causado graves consequências à vida de pessoas sem teto e de baixa renda, majoritariamente negras. (Escola da Cidade, 2019, p. 4)

A consonância da estratégia e ações do movimento com seu escopo conceitual, e sua respectiva contribuição ao plano ideológico, cuja necessidade foi destacada por Maricato (1996), pôde ser evidenciada, por meio das pesquisas bibliográficas e de campo realizadas. A diversidade de espectros de suas ações demonstra a complexidade de sua estruturação e a sofisticação de seus instrumentos de luta no decorrer de seu amadurecimento, conforme se buscou demonstrar, a partir dos marcos históricos, sintetizados na Figura 4.

Em relação à ação governamental para destinação do imóvel, cabe destacar que esta foi circunscrita ao mesmo contexto de sobreposição de interesses privados aos públicos, superado mediante resistência do Movimento e atuação nos conselhos participativos. “Por que não aproveitar o patrimônio público para viabilizar 100% de habitações de interesse social?” (Santo Amore et al., 2015, p. 1).

A organização do espaço, realizada mediante a ocupação inicial — momento em que o edifício foi limpo, removeu-se uma imensa quantidade de lixo e foram realizadas instalações de eletricidade e adequação de instalações hidráulicas — se deu, primeiramente, pela distribuição de ambientes adequados para seus ocupantes, conforme organização familiar ou pessoal, contanto com ambientes coletivos, dentre os quais se destacam: espaço com biblioteca e computadores para utilização comum, cozinha comunitária, ambiente para atividades e brincadeiras infantis, saguão de entrada com espaços para permanência, recepção e controle de acesso, entre outros. Todas as decisões, cotidianas ou especiais, sempre são tomadas coletivamente, mediante



Figura 4. Linha do tempo com marcos históricos do MSTC.

Fonte: As autoras, a partir de dados MSTC.

assembleias, contando, recorrentemente, inclusive, com participação externa de convidados, dentre as quais, contou-se em algumas ocasiões com a presença de uma ou de outra das autoras do presente estudo, e, especialmente, com a presença de profissionais e técnicos colaboradores, durante o projeto de *retrofit* e obras. Após a finalização das obras, os ambientes se encontravam em plenas condições de uso, com qualidade, e adaptados às demandas coletivas e individuais, incluindo-se aspectos estéticos de escolha circunstanciada (Figura 5).

**Figura 5.** Espaços do Residencial Cambridge e da Ocupação 9 de Julho. Fonte: Da direita para e esquerda, de cima para baixo: Residencial Cambridge: Saguão de entrada térreo; Brinquedoteca; Visão externa do edifício desde a avenida 9 de Julho; Sala de reuniões e estudos; Ocupação 9 de Julho: Biblioteca; Sala de reuniões; Marcenaria. Residencial Cambridge: Espaço para futuro uso coletivo provisoriamente destinado a guarda de bicicletas. Fonte: Autoral. Imagens realizadas entre fevereiro e março de 2023. Imagem externa Googlemaps, capturada 24 de janeiro de 2024.



## DISCUSSÃO

Diante dos fatos identificados, pode-se constatar a indelegável atuação municipal para viabilização do presente estudo de caso, efetuando o levantamento dos imóveis ociosos e com possibilidades de desapropriação, efetiva negociação do imóvel e direcionamento para Entidade mediante Chamamento Público, situações que possuem previsão legal e poderiam ser replicadas como processo fundamental na revitalização de áreas centrais. A despeito desta atuação determinante para a viabilização do empreendimento, a conquista de seu direcionamento para habitação de interesse social teve, como fator preponderante, a participação cidadã, incluindo arquitetos, assessores técnicos, acadêmicos e representantes de movimentos sociais, na qualidade de membros do Conselho Municipal de Habitação. O questionamento das ações deste órgão permitiu a retirada de pauta, por duas vezes, da proposta, o que gerou o lapso temporal necessário para atuação específica do MSTC, que, entre outras ações, organizou a própria Ocupação e acampamento em frente à Prefeitura Municipal (Moraes, 2023) e, posteriormente, na elaboração do projeto técnico e social e no acompanhamento da construção e entrega do Residencial.

Em entrevista, por ocasião de trabalho apresentado na 11ª Bienal de Arquitetura de São Paulo, Carmen Silva destacou a importância da participação dos movimentos sociais nos conselhos municipais, o que configuraria uma possibilidade efetiva de interferência na política pública, em consonância com suas demandas:

Por isso que nós somos temidos. Nossa organização faz com que o Estado nos tema, porque somos um conjunto organizado, e não um conjunto alienado. É uma bobagem esse temor; porque a única coisa que queremos é fazer parte desse Estado. E como a gente faz parte do Estado? Participando dos conselhos e suas respectivas eleições. Os conselhos são uma grande descentralização do poder público que garante à participação popular fiscalizar e implementar. (Ferreira, 2017, como citado em Studio XRio & Columbia GSAPP, 2019, p. 8, grifo nosso)

No universo de nosso estudo de caso, a despeito das dificuldades impostas ao MSTC, pode-se verificar que a opção tomada pelo Movimento ao se associar a parceiros com experiência em Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), institucionalizada pela Lei n. 11.888 (2008), permitiu o envolvimento de colaboradores e a discussão a partir de informações e propostas técnicas, perante a necessidade de superar os inúmeros desafios enfrentados. Estes desafios eram decorrentes tanto dos limites do programa, sobrecarga de atividades impostas ao Movimento e ausência de reajuste do investimento, bem como por fatores externos que impactaram de forma importante a viabilização do Empreendimento: restrição fiscal do governo federal, restrições da pandemia, impacto inflacionário e criminalização de lideranças do movimento. Mediante estes dados, pode-se inferir a importância da ATHIS para a realização de projetos similares, situação que poderia também ser estimulada pelos programas governamentais em todas as suas esferas.

De acordo com nossa análise qualitativa, cabe também destacar a estrutura organizacional do Movimento e, principalmente, sua capacidade de se apoiar nos demais atores sociais, para fomentar a construção de seu conhecimento, ampliando o potencial de suas demandas e fortalecendo sua capacidade de luta, processo que Carmen Silva, durante a formação de sua figura pública, nomeia como “troca de saberes [...] com que todos aprendem um pouco” (Ferreira, 2017, como citado em Studio XRio & Columbia GSAPP, 2019, p. 8).

Buscou-se demonstrar a importância dos movimentos sociais e da participação cidadã como forma de compungir o Estado, por meio de sua atuação política, em seu dever de prover moradia social, e, ainda, de garantir que os imóveis sob sua gestão exerçam sua função social, obrigações que, sem as tensões provocadas, poderiam não ultrapassar o avanço normativo, tendo em vista o viés hegemônico identificado nas políticas, programas e ações governamentais.

Sob o aspecto normativo, cabe destacar que, no Brasil, o Estatuto da Cidade (2001) estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com a definição de instrumentos que permitiriam a gestão municipal, dentre os quais: concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga

## CONCLUSÕES

onerosa; direito de construir; transferência do direito de construir e regularização fundiária (Brasil, 2001). Não obstante, o lapso entre a primeira ação de execução de dívida tributária do Hotel, em 1999, e sua efetiva desapropriação, ocorrida mediante acordo entre as partes, em 2012, demonstram os desafios a serem percorridos para a sua efetiva utilização (Moraes, 2023, p. 46).

A postura do MSTC em abrir as portas da Ocupação para residência artística e outras atividades culturais, acadêmicas e de geração de renda, que ocorrem no Residencial Cambridge, e para atividades culturais, de educação, lazer e geração de renda na Ocupação Nove de Julho, localizada ao lado, nos pareceu uma estratégia acertada. O Movimento considerou a possibilidade de agregar à sua luta atores sociais que não seriam atingidos, se esta postura não fosse adotada. Esta metodologia pode colaborar, se replicada, para a introdução formal dos atores populares, de modo sistêmico, no Estado e em relações sociais mais plurais. A estratégia do Movimento, ao aliar-se com diversos segmentos da sociedade, oportunizando tais contatos para potencializar seu conhecimento e seu poder simbólico, pode representar um importante indutor de alternativas para a luta por moradia no Brasil, conforme identificado nesta pesquisa.

O recorte de nosso estudo de caso situa-se, pela centralidade da localização e protagonismo, até o momento, no campo das exceções. No entanto, a sistematização de seu êxito pode apontar caminhos para a adequação das políticas públicas existentes.

Como reflete Carmen Silva (Ferreira, 2017, como citado em STUDIO XRio & GSAPP, 2019, p. 8), “todo direito sem ação está morto”. A gestão pública deveria basear-se em métodos de controle quantitativos, como já existem, mas também qualitativos de desempenho, que poderiam fundamentar políticas públicas territoriais e baseadas em evidências.

Considerando o status quo identificado, no que se circunscreve a este estudo de caso, a articulação e luta dos movimentos sociais se demonstrou como importante instrumento de contraposição e indução para que as políticas públicas possam ultrapassar o avanço formal, e, a reforma urbana, o campo da utopia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agier, M. (2014). *Do direito à cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. Mana*, 21(3), 483-498. <https://www.scielo.br/j/mana/a/wjfg3355nmwwjb344NF3s8s/?format=pdf&lang=Napt>

Aurora Filmes (2016). *Era o Hotel Cambridge*. Filme longa-metragem. Direção Lili Caffé, São Paulo, SP.

Borges, A., & Marques, L. (Orgs.) (2020) *Coronavírus e as cidades no Brasil: reflexões durante a pandemia*. Rio de Janeiro, RJ: Outras Letras.

Brasil. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. *Lei 10.188 de 12 de fevereiro de 2001*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/LI0188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/LI0188.htm)

Buonfiglio, L.V. (2008). Os sem-teto do centro da cidade. *Desafios do Desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 5(46), 1. [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1000:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1000:catid=28&Itemid=23)

Caldas, M. F. (2015). *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil* (Tese de Doutorado). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG. [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-A86J5X/1/tese\\_maria\\_caldas\\_vers\\_ofinal.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-A86J5X/1/tese_maria_caldas_vers_ofinal.pdf)

Companhia de Habitação Popular do Estado de São Paulo (2015). *Chamamento Público 02/15*. [http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL\\_\\_entidades\\_versao\\_\\_09\\_10\\_15\\_Final.pdf](http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL__entidades_versao__09_10_15_Final.pdf)

*Constituição da República Federativa do Brasil*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Engels, F. ([1873] 2015). *Sobre a questão da moradia*. São Paulo, SP: Boitempo.

Escola da Cidade (2019). *MSTC: moradia como prática de cidadania*. <https://escoladacidade.edu.br/galeria-da-cidade/mstc-moradia-como-pratica-de-cidadania/#:~:text=MSTC%20-%20Moradia%20como%20Prática%20de,na%20Cidade%20de%20São%20Paulo>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023). *População rural e urbana*. IBGE Educa, IBGE. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>

Harvey, D. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, SP, Boitempo.

Fundação João Pinheiro. (2018). *Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: indicadores sociais 2015*. Belo Horizonte, MG, FJP. <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?CodDocumento=76871>

Fundação João Pinheiro. (2021). *Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: principais resultados para o período de 2016 a 2019*. Belo Horizonte, MG, FJP. <https://drive.google.com/file/d/1MgenDRYIfH10aYirjRYIKwJGHwLxulGq/view>

*Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. (2008). Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm)

*Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm)

Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, SP, Centauro.

Marx, K. (2011). *O Capital. Crítica da economia política: o processo de produção do capital*. Livro 1. São Paulo, SP, Boitempo.



Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (2020, dezembro). *Relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>

Maricato, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, SP: Hucitec.

Maricato, E. (s.d.). *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. <https://labhab.fau.usp.br/2018/01/conhecer-para-resolver-a-cidade-ilegal/>

Moraes, I. P. (2023). *Residencial Cambridge: possibilidades na luta por habitação social* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP.

Moraes, I. P., & Luz, V. S. (2022, maio). Carmen Silva, líder do MSTC e a mídia: entre a criminalização dos movimentos sociais e a insurgência por moradias. *Diálogo*, 49, 01-08. <https://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo/article/view/9436>

MSTC, FLM. Movimento Sem Teto do Centro. (2014). <https://mstc-flm.webnode.page/>

MSTC, 13 ago. 2020. [https://www.facebook.com/movimentosemtetodocentro/photos/pb.100069050783385.-2207520000.2831744037102259/?type=3&\\_rdc=1&\\_rdr](https://www.facebook.com/movimentosemtetodocentro/photos/pb.100069050783385.-2207520000.2831744037102259/?type=3&_rdc=1&_rdr)

Royer, L. O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas* (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br:php>

Rufino, M. B. C. (2015). Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In Santo Amore, C., Shimbo, L. Z., & Rufino, M.B.C. (Orgs.). *Minha Casa...e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros* (Cap. 3, pp. 51-70). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Santo Amore, C., Sampaio, C., Higushi, F., & Pereira, R. B. (2015, 24 de junho). Hotel Cambridge: por que não é possível construir HIS no centro de São Paulo?. *Observa SP*, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. <https://observasp.wordpress.com/2015/06/24/hotel-cambridge-por-que-nao-e-possivel-construir-habitacao-de-interesse-social-no-centro-de-sao-paulo/>

São Paulo (2022). Prefeitura assina 14 contratos com entidades para construção de 2.190 moradias pelo programa Pode Entrar. <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-assina-14-contratos-com-entidades-para-construcao-de-2190-unidades-habitacionais-pelo-programa-pode-entrar>

Studio X Rio, Columbia GSAPP (Orgs.) (2019). *As alternativas habitacionais dos movimentos sociais*. 11ª Bienal de Arquitetura de São Paulo. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5360599/mod\\_resource/content/1/2017%20Studio%20X\\_Lutar%20Ocupar%20Resistir.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5360599/mod_resource/content/1/2017%20Studio%20X_Lutar%20Ocupar%20Resistir.pdf)

United Nations. United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner ([1948] 2023). Declaração Universal dos Direitos Humanos. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>

World Population Review (2023). *World city populations*. <https://worldpopulationreview.com/world-cities>

Yzquierdo, M. R. (2016) Residência é sinônimo de moradia. [https://www.academia.edu/44164921/Resid%C3%Aancia\\_%C3%A9\\_Sin%C3%B4nimo\\_de\\_Moradia\\_Marta\\_Ramos\\_Yzquierdo](https://www.academia.edu/44164921/Resid%C3%Aancia_%C3%A9_Sin%C3%B4nimo_de_Moradia_Marta_Ramos_Yzquierdo)