

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

QUEM TEM DIREITO À MORADIA?  
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E  
DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
(2003 – 2005)

ANA LÚCIA DE SOUZA SIQUEIRA

NATAL-RN

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANA LÚCIA DE SOUZA SIQUEIRA

QUEM TEM DIREITO À MORADIA?  
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E  
DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL  
(2003 – 2005)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Márcio Moraes Valença

Natal-RN  
2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Ângela Lúcia de Araújo Ferreira  
(examinadora externa)

---

Prof. Dr. Edésio Fernandes  
(examinador externo)

---

Prof. Dr. Márcio Moraes Valença  
(orientador)

---

Profa. Dra. Rita de Cássia da Conceição Gomes  
(examinadora interna)

---

Profa. Dra. Lisabete Coradini  
(suplente)

Para

Carlos, Ju e Pedro, sempre

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Márcio Moraes Valença, meu orientador, pelo privilégio de desfrutar de seus conhecimentos ao longo da execução deste trabalho.

Às ilustres professoras Maria do Livramento, Ângela Lúcia e Rita de Cássia pela valorosa contribuição que deram ao meu aprendizado.

À caríssima amiga Sara Raquel pela ajuda e colaboração inestimáveis quando tudo começou.

À diletta amiga Gilene pelas críticas e sugestões pertinentes e, principalmente, pela felicidade da construção de nossa sincera amizade.

Às amigas e amigos da Base de Pesquisa “Unidade Interdisciplinar de Estudos sobre a Habitação e o Espaço Construído” pelo incentivo e apoio ao trabalho e, principalmente, pelo carinho e amizade que todos sempre me dedicaram.

À minha queridíssima amiga Syrleine quem me mostrou o caminho das Ciências Sociais.

Ao prezado colega e amigo Larry Rosenberg pela prestimosa colaboração durante este Curso de Mestrado.

À Amélia, cuja triste história instigou-me a investigar a realidade do problema habitacional.

Ao meu querido e saudoso pai e à minha doce e adorada mãe pela minha formação humana.

Aos meus grandes amores, meu marido Carlos, pelo incentivo e apoio em todas as horas, e aos meus filhos, Juliana e Pedro, pela graça de existirem em minha vida.

## LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CC – Código Civil

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

COHAB – Companhia de Habitação Popular

CPC – Código de Processo Civil

DESCA - Direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais

DL – Decreto-Lei

EC – Emenda Constitucional

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FAT – Fundo de Apoio ao Trabalhador

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Trabalho

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

LOA - Lei Orçamentária Anual

MC – Ministério das Cidades

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

OEA - Organização dos Estados Americanos

OGU – Orçamento Geral da União

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PEMAS: Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PNH – Política Nacional de Habitação

PROTECH - Programa de Difusão Tecnológica para a Construção de Habitação de Baixo Custo

PSH – Programa de Habitação de Interesse Social

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEMTAS – Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SHIS – Subsistema de Habitação de Interesse Social

SNH – Sistema Nacional de Habitação

STN - Secretaria do Tesouro Nacional



## RESUMO

O presente trabalho analisa a Política Nacional de Habitação do atual governo enfocando os programas inseridos no Subsistema de Habitação de Interesse Social com o fim de identificar a garantia do direito à moradia no Brasil, considerando que este é um direito constitucionalmente assegurado. Relaciona a política habitacional aos princípios que regem a Constituição Federal uma vez que a moradia foi inserida no rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional n.º 26/00, e a partir daí passa a ser de observância obrigatória em um Estado social de direito. Trata da teoria da renda da terra para compreender a relação capital/propriedade e o porquê de no modo de produção capitalista, o valor de uso da habitação transforma-se em valor de troca e desta forma, passa a ser uma mercadoria sujeita às leis de mercado. Identifica que o modelo estrutural da Política Nacional de Habitação dá ênfase à aquisição de propriedade cujo acesso se dá através de financiamentos, ou seja, via mercado, e esse mecanismo não atende à população de baixa renda, ainda que haja respaldo legal. Conclui que muito embora os programas analisados cubram todo o território nacional, os programas de habitação subsidiada não podem ser implementados no meio urbano porque o valor do subsídio é muito baixo. Constata que estes programas não atingem as grandes cidades por conta de uma característica própria do mercado de terras, podendo ser implementados somente em pequenas cidades ou nas zonas rurais, onde a terra tem pouco valor. Por consequência, identifica o descumprimento da lei pelos entes da federação e pelos poderes constituídos e, conseqüentemente, a violação do direito humano fundamental à moradia do cidadão pobre.

Palavras-chaves: Política Nacional de Habitação, Habitação de Interesse Social, direito à moradia, direito de propriedade.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyses the Brazilian housing policy of today's, focusing on the programmes in the so-called 'Social Interest Housing Subsystem' in order to discuss to what extent the government has been able to grant housing constitutional rights in the country. The discussion is about housing policy and the principles in the country's Constitution regarding the role of housing as a social right, a right that must be granted by the state. This refers to land rent theory to understand the relationship between capital and property and the reasons why, under capitalism, housing becomes a commodity in the market. Then, it discusses the national housing policy, which emphasizes land ownership through financing, that is, via market, a process that excludes all low income population. In the conclusion, it is clear that, although government programmes cover extensively – at least potentially – the national territory as well as social group, subsidized housing programmes cannot be implemented in the city due to land prices because subsidy is too low. In this way, the law that grants housing rights to all Brazilian citizens is violated.

Key words: national housing policy; housing for the poor; housing rights, property rights.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>Considerações conceituais</b> .....	15
<b>A política habitacional brasileira: discutindo um contexto</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	22
<b>A TEORIA DA RENDA DA TERRA, SEGREGAÇÃO ESPACIAL E O PAPEL DO ESTADO NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO</b> .....	22
<b>1.1. Considerações iniciais</b> .....	22
<b>1.2. A teoria da renda da terra e a produção do espaço urbano</b> .....	24
<b>1.3. O fenômeno da segregação no espaço urbano</b> .....	32
<b>1.4. O papel do Estado no uso e ocupação do solo urbano</b> .....	35
<b>1.5. Os agentes produtores do espaço urbano <i>versus</i> políticas públicas habitacionais</b> .....	39
<b>1.6. A propriedade privada na tradição da cultura ocidental</b> .....	43
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	52
<b>MORADIA: DIREITO DE TODOS?</b> .....	52
<b>2.1. Considerações iniciais</b> .....	52
<b>2.2. Habitação: reflexões sobre o caso brasileiro</b> .....	54
<b>2.3. Moradia <i>versus</i> ideologia</b> .....	58
<b>2.4. A Constituição de 1988: uma nova história?</b> .....	62
<b>2.5. O direito à moradia como direito humano e suas origens internacionais</b> .....	66

2.5.1. Breve retrospecto: do Iluminismo à Segunda Guerra Mundial .....	69
<b>2.6. O direito à moradia na Constituição de 1988 .....</b>	<b>73</b>
<b>2.7. A Emenda Constitucional n.º 26/00 e o direito à moradia.....</b>	<b>78</b>
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>81</b>
<b>A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO</b>	
<b>DIREITO À MORADIA .....</b>	<b>81</b>
<b>3.1. Considerações iniciais.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2. A Trajetória da Política Habitacional no Brasil a partir da</b>	
<b>Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>83</b>
<b>3.3. A Política Nacional de Habitação à luz do cumprimento dos requisitos</b>	
<b>legais.....</b>	<b>85</b>
<b>3.4. Os programas habitacionais como instrumentos garantidores do</b>	
<b>acesso à moradia.....</b>	<b>91</b>
<b>3.5. A responsabilidade civil do Estado e o direito à moradia .....</b>	<b>112</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>133</b>
<b>Tabela de Programas.....</b>	<b>134</b>

**QUEM TEM DIREITO À MORADIA?  
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO E DOS PROGRAMAS  
DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (2003-2005)**

**INTRODUÇÃO**

Tendo sido incluída no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional n.º 26 de 14 de fevereiro de 2000, a moradia passa a ser um direito constitucionalmente assegurado e de observância obrigatória em um Estado social de direito. O presente trabalho tem como objetivo investigar o direito à moradia no Brasil através da análise da Política Nacional de Habitação (PNH) e dos programas hoje inseridos no Subsistema de Habitação de Interesse Social.

Neste contexto, é possível fazer a discussão e análise da Política Nacional de Habitação vigente, bem como dos programas habitacionais, pois, o que se tem observado é que a população de baixa renda não tem meios de “competir” no mercado imobiliário, restando-lhe a ocupação de áreas periféricas, ou daquelas sem interesse pelo capital em geral. Não raro, ocorre de moradores instalados nestas áreas terem que lutar contra os proprietários e o governo na justiça, uma vez que foram ignorados pelo poder público, e ainda são vistos como inimigos da sociedade e depredadores do meio ambiente (MARICATO, 2002).

Desta forma, o problema do acesso à moradia não pode ser visto como um fenômeno isolado, fruto de um mero desajuste entre a oferta e a demanda de moradias, o qual, em decorrência, encontraria uma resolução por meio da intensificação da produção através do mercado. A compreensão do problema da moradia deve ir muito além da questão isolada em si porque as políticas de habitação, a partir da Constituição Federal de 1988, já se constituíram no contexto

da nova Carta que trouxe no seu conteúdo, pela primeira vez na história das constituições, um capítulo relativo à “Política Urbana”. Tais considerações se fazem pertinentes porque auxiliarão a compreender o atual estágio da política habitacional, no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais para garantir o acesso ao direito à moradia. Essa compreensão deve se dar analisando-se o conjunto da prática social, o qual é submetido aos imperativos da reprodução do capital, que produz um modo de vida em sociedade apropriado às exigências desta reprodução.

Neste sentido, pretende-se que este estudo venha a contribuir para a compreensão de como uma política de habitação, informada pelos princípios constitucionais e de conteúdo progressista, ainda se apresenta tímida frente à enormidade dos problemas habitacionais que enfrenta o país. Tal argumento encontra respaldo em razão de se constatar que a PNH, através de seus programas, reforça a aquisição da propriedade que é um dos componentes do modo de produção capitalista e, desta forma, exclui grande parte da população.

A presente dissertação está organizada a partir de dois capítulos teóricos que darão sustentação à compreensão dos diferentes processos envolvendo o objeto pesquisado. A discussão a ser travada é a renda da terra. Depois de apropriada, a terra pode ser vendida, comprada e/ou arrendada, assim como qualquer outra mercadoria. Como grande camada da população é dela desprovida, o instituto da propriedade privada, inserido no ordenamento jurídico brasileiro, passa a ser um entrave na efetivação do direito de morar. A partir daí, poder-se-á identificar o cumprimento da lei por todas as esferas de governo no que se refere à garantia do direito à moradia à população de baixa renda.

O terceiro capítulo é a análise propriamente dita do documento que consubstancia a Política Nacional de Habitação, sendo, ainda, analisados dez programas que permitirão verificar quais são os segmentos da sociedade atendidos e os que não são atendidos. Para isso, será focado o papel do Estado brasileiro como interventor no uso e ocupação do solo urbano, podendo-se identificar que a renda monetária é requisito essencial para a ocupação do espaço urbano. Daí porque Lojkine (1997) afirma que o papel do Estado é contraditório, pois, ao implementar programas habitacionais, necessita de terra e, dela necessitando, entra no “jogo” do mercado, excluindo grande parcela da população. Também será dado outro enfoque ao papel do Estado como sendo o ente responsável, não só em decorrência das normas internacionais de direitos humanos, como também em virtude da Constituição Federal, por criar e promulgar legislação que beneficie, proteja e facilite o direito à moradia.

E, finalizando, no Capítulo 3, faz-se a discussão sobre a responsabilidade civil do Estado no que diz respeito ao atendimento do direito à moradia àqueles cidadãos que de uma forma ou de outra, não foram atendidos, para que se identifique se há algum instrumento jurídico que possa responsabilizar o Estado pela falta de moradia de milhões de brasileiros. Nesta sociedade em que há brutal concentração de renda e terras, alto índice de analfabetismo e desemprego, baixos salários, a discussão sobre o direito à moradia, que é um direito humano e constitucional, tem de ser feita em meio à inexistência de reformas estruturais, tão necessárias e ausentes ao mesmo tempo, apesar da existência de uma legislação avançada, conquistada após longos anos de lutas pela reforma urbana.

As considerações finais apresentam os resultados do estudo feito, e ainda algumas reflexões, sendo certo que, apesar da contribuição do trabalho, está ainda muito longe de esgotar as possibilidades de análise que envolvem a questão do direito à moradia desta legião de miseráveis que “engorda” a cada dia os índices do déficit habitacional brasileiro.

### **Considerações conceituais**

Na década de 40, ocasião em que a provisão habitacional passa a ser tratada sistematicamente pelo Estado, surge o termo “habitação social”, não apenas no sentido de habitação produzida e financiada por órgãos públicos, destinada à população de baixa renda, mas aquela que inclui a regulamentação da locação, da incorporação, da falta de infra-estrutura urbana gerada pelo loteamento privado, tudo como um problema de Estado (BONDUKI, 2002).

No final dos anos 70, é promulgada a Lei n.º 6.766/79, que, no seu artigo 4.º, inciso II, define o tipo de “urbanização específica de interesse social”, permitindo padrões mais flexíveis ao parcelamento do solo urbano. A partir daí, foram criadas algumas leis municipais (Belo Horizonte e Recife, especificamente), cujos dispositivos foram posteriormente adotados em diversas leis de interesse social, em âmbito nacional. O objetivo principal destas leis é *“a urbanização e regularização das áreas “informais” a fim de integrá-las ao restante da cidade, garantindo, nas intervenções públicas, o respeito à tipicidade e características das ocupações”* (PINHO, 2003, p. 246). Portanto, a habitação social, dentro do contexto da legislação de interesse social, bem como da Política Nacional de Habitação e seus programas, ora estudados, é aquela voltada para as famílias de baixa renda,



cuja concepção é garantir uma moradia digna que incorpore o direito à infraestrutura urbana, saneamento, transporte, ou seja, garantir o direito à cidade.

No que diz respeito à baixa renda, entenda-se que é aquela considerada a renda familiar mensal estabelecida nos programas estudados, que variam de 0 a 20 salários mínimos e que pertencem aos Grupos I, II e III identificados pela PNH e apresentados no Capítulo 3 da presente dissertação, que é um dos requisitos dos programas para a possibilidade de cadastramento do pretense beneficiário junto ao agente financiador. Portanto, a utilização da expressão “baixa renda” implica nesta faixa.

Os programas habitacionais pesquisados no presente trabalho são aqueles inseridos no Subsistema de Habitação de Interesse Social pertencente ao Sistema Nacional de Habitação que é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação vigente. Portanto, são programas que visam garantir o acesso à moradia da população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país. Ou seja, são programas que, no âmbito do conceito de habitação de interesse social, visam inserir a população à cidade legal e lhes dar as garantias de acesso a uma moradia digna, em cumprimento da lei.

Também faz-se necessária a compreensão do princípio da função social da propriedade que tem sua origem na Constituição Federal de 1988, sendo seu conteúdo dado pelo Estatuto da Cidade e complementado pelo Plano Diretor. Como princípio constitucional, é uma espécie de norma jurídica superior em relação às demais regras do ordenamento jurídico que dispõem sobre a propriedade. Mattos (2003), citando Jacques Alfonsin, ao discutir o citado princípio, afirma que *“por força da profunda vinculação da função social da propriedade com o direito humano de*

*moradia e outros direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana é considerado como o fundamento do princípio da função social da propriedade” (p. 47).*

Porém, conforme se verá adiante, a mera denominação dos programas como sendo de promoção de habitação de interesse social, e o fato de a PNH estar coerente com o que preconiza a Constituição Federal, não significa a garantia do direito à moradia a essa camada da população, embora seja verdade que os mesmos têm gerado uma condição de moradia melhor do que os chamados assentamentos precários, mas ainda estão muito longe de promover e garantir a efetividade do direito à moradia.

### **A política habitacional brasileira: discutindo um contexto**

Para que seja feita uma análise da Política Nacional de Habitação do governo (2003-2005), dos seus mecanismos jurídico-políticos e seus desdobramentos no processo de garantia do acesso ao direito à moradia, direito este garantido constitucionalmente, identificando-o através da análise dos programas habitacionais inseridos na PNH, é pertinente fazer um resgate das políticas habitacionais, historicamente constituídas.

No que se refere à provisão de habitação e implantação de infraestrutura urbanas, as ações do Estado beneficiaram interesses particulares e privados do capital, na medida em que a expansão urbana provocada pela promoção habitacional contribuiu para a valorização de áreas, gerando condições para a criação de um mercado de terras, controlado pelos interesses dos

especuladores imobiliários e assegurado pelas parcerias governamentais (AZEVEDO, 2000).

Ao longo do século XX, uma série de políticas habitacionais foram implementadas pelo governo brasileiro, na intenção de diminuir o déficit habitacional. Na década de 1930, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, que mais entravaram do que contribuíram para a consolidação de uma política de habitação social, apesar de terem realizado *“uma produção significativa, de grande valor arquitetônico e urbanístico, que marcam as origens da habitação social no Brasil”* (BONDUKI, 2002, p. 115).

Em 1.º de maio de 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), através do Decreto-Lei n.º 9.218, cujo objetivo era combater o déficit habitacional nos centros urbanos, promovendo a construção de habitações populares para beneficiar a população de baixa renda. A atuação da FCP, nos dezoito anos de sua existência, entretanto, foi marcada pelo clientelismo, não atingindo seus objetivos de proporcionar o acesso à casa própria à população de baixa renda. A análise de Bonduki (2002), referente à FCP, entretanto, é no sentido de que o que foi produzido pelo Estado no “período populista” pode ser considerado pouco significativo em relação às necessidades existentes à época. Porém, em determinadas regiões, mesmo considerando os equívocos, a produção habitacional se deu em número relevante.

A Fundação da Casa Popular foi uma tentativa frustrada de política habitacional. O ambicioso projeto original foi transformado num órgão de menor importância da administração federal, privado de poder e recursos. Diante desta incapacidade do Estado em lidar com o problema, restou ao povo trabalhador a

solução da questão através do auto-emprego, vindo a crise habitacional atingir o seu clímax nos anos seguintes à Segunda Guerra (BONDUKI, 2002).

Na década de 1960, surgiram os programas de construção dos conjuntos habitacionais apresentando um número significativo de unidades construídas. Foram criados organismos reguladores/financiadores como o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Para Bonduki (2002), embora a criação do SFH e do BNH tenha iniciado uma nova fase da história da habitação no Brasil, não seria possível compreendê-los sem as experiências dos IAPs e da FCP, apesar dos erros e acertos vivenciados no período populista.

A política habitacional implementada pelo Governo, através do BNH, foi revestida de características importantes, deixando marcas significativas nas políticas que se sucederam. O BNH teve, como fonte de recursos para gerir a política habitacional brasileira, os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, poupança compulsória do trabalhador, recursos estes que foram destinados à construção de casas de interesse social, em conjuntos populares, através das companhias habitacionais e cooperativas. Os depósitos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, a poupança livre, além das letras imobiliárias (em menor importância), destinaram recursos para financiar habitações para as classes média e alta (AZEVEDO, 1996, p. 76).

Mas foi a partir do final da década de 70 que a crise habitacional se impôs no país. A crise econômica generalizada comprometeu as fontes de recursos do SFH: a caderneta de poupança, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e os pagamentos das prestações da casa própria. No final de 1986, ocorreu o

fechamento do Banco Nacional de Habitação, liberando o SFH do seu estrito controle. Com o fechamento do BNH ficou mais fácil a manipulação dos investimentos na área habitacional (VALENÇA, 2001).

Durante o governo Sarney é promulgada a nova Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988. Seu texto traz uma grande conquista que foi a inclusão de um capítulo sobre Política Urbana, por Emenda Popular. Nesse capítulo, reconhecem-se as questões urbanas como tema de interesse nacional a partir do princípio da função social da propriedade e da cidade, da gestão democrática da cidade, e do reconhecimento da cidade real e regularização fundiária (artigos 182, 183 da CF) (OSÓRIO, 2002).

A constitucionalização da matéria foi um avanço histórico inegável, embora o direito à moradia tenha sido incluído no rol dos direitos constitucionais por meio da Emenda Constitucional n.º 26, somente em 14 de fevereiro de 2000, sob o Capítulo II, como Direito Social. Os direitos sociais, por sua vez, caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de cumprimento rigoroso em um Estado Democrático de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos mais necessitados, visando à concretização da igualdade social (MORAES, 2000). O direito à moradia foi reconhecido como direito humano, sobretudo na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pela Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Portanto, as políticas habitacionais, a partir da promulgação da nova Constituição, já tiveram que se submeter aos novos princípios, e assim, colocando em realce seus fundamentos e fortalecendo o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria o Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade.<sup>1</sup>

A partir destas conceituações, revisão e contextualização das políticas habitacionais, poder-se-á construir o arcabouço epistemológico que permitirá analisar a PNH vigente e seus programas habitacionais para compreender se estes estão voltados para a garantia do acesso ao direito à moradia à população de baixa renda, ou em que medida garantem, ou ainda, se estão formulados em benefício da economia, atendendo, conseqüentemente, à população de renda média. Tal análise se faz necessária para que se possa identificar a efetividade do direito à moradia, via políticas públicas, em razão de uma PNH de essência progressista e de um quadro legislativo bastante avançado.

---

<sup>1</sup> Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 27/07/2006)

## **CAPÍTULO 1**

### **A TEORIA DA RENDA DA TERRA, SEGREGAÇÃO ESPACIAL E O PAPEL DO ESTADO NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO**

#### **1.1. Considerações iniciais**

A terra, no modo de produção capitalista, adquire características similares às de uma mercadoria e acaba por funcionar como capital. Na economia capitalista, o uso do solo urbano e o seu regulamento pelo mecanismo de mercado acabam por determinar os preços do mercado imobiliário. Quem da terra necessita para satisfazer suas necessidades habitacionais nem sempre pode pagar por ela. Numa sociedade como a brasileira, em que há brutal concentração de renda, o direito à moradia não tem como ser levado a efeito, dada a inexistência ou ineficiência de uma política de governo que se coloque em contraposição às desigualdades sociais.

Neste contexto, a análise da teoria da renda da terra é de fundamental importância para se compreender a relação capital/propriedade e, assim, o processo de produção do espaço urbano. A apropriação de renda pelos proprietários fundiários é um dos elementos importantes para a compreensão do crescimento urbano, seja ocasionado pelo aumento das atividades produtivas, seja pela demanda por habitação.

Também faz-se necessária a compreensão do problema da segregação espacial. As classes mais abastadas buscam as melhores localizações no espaço urbano. São os próprios profissionais da área de planejamento urbano, legisladores e administradores públicos municipais os responsáveis diretos pela

elaboração e implementação das normas sobre a organização do espaço urbano que favorecem a auto-segregação dos mais ricos. A ação desses profissionais tem um viés ideológico como analisa Villaça (2001). Esta ideologia transmite à sociedade a idéia de que a concentração dos investimentos públicos, na sua maioria, dá-se nas áreas da cidade as quais os mais afortunados ocupam, como sendo algo natural. Isso explica, em parte, por que as unidades habitacionais construídas dentro dos programas de governo são, em geral, nas periferias das cidades.

O Estado, por sua vez, no que diz respeito ao ordenamento e crescimento espacial urbano, tem um papel preponderante, sendo indiscutível e necessária a sua intervenção. Porém, essa intervenção ocorre de maneira contraditória já que o Estado é ao mesmo tempo produtor e consumidor do espaço urbano. Suas ações são marcadas, em geral, por conflitos de interesses entre os membros das classes envolvidas e tende a favorecer aqueles de maior poder econômico e político (LOJKINE, 1997).

Discute-se, também, neste primeiro capítulo, os agentes produtores do espaço urbano pois, no capitalismo, a conquista do espaço, estabelece-se também, com a especulação imobiliária. Esse é o caminho da socialização das forças produtivas, da própria produção do espaço, cuja estratégia é fazê-lo entrar na produção da mais-valia, subordinada aos centros de informação e decisão (GOTTDIENER, 1997). Considerando que a cidade reúne o desenvolvimento das forças produtivas e que as contradições da sua formação realizam-se no espaço, o acesso ao mercado, aos bens de consumo e ao solo urbano acontece de forma diferenciada e exclui uma grande parcela da população.



Finalizando o primeiro capítulo, é discutido o direito de propriedade na tradição ocidental, considerando que a propriedade se converteu em direito humano, uma premissa que passa a ser legitimada racionalmente pela nova classe dominante: a burguesia. A propriedade também está inserida no texto constitucional como um direito fundamental do cidadão. A discussão a ser travada é que, depois de apropriada, a terra pode ser vendida, comprada e arrendada, assim como qualquer outra mercadoria. Sendo colocada no mercado, o valor da terra passa a ser determinado pela sua capacidade de gerar renda, ou seja, pela sua utilização como meio de produção e pelo seu potencial produtivo incluindo sua fertilidade, se for o caso, e sua localização. A propriedade privada, portanto, não se origina da natureza, mas se funda em convenções, as quais resultam da ordem social predominante (LEAL, 1998). Considerando-se que a moradia está assentada sobre a terra e que grande camada da população é dela desprovida, o instituto da propriedade privada, inserido no ordenamento jurídico brasileiro, passa a ser um obstáculo na efetivação do direito de morar.

## **1.2. A teoria da renda da terra e a produção do espaço urbano**

O estudo da teoria da renda da terra e da produção do espaço urbano se faz necessário para a análise do objeto do presente trabalho, em particular da questão da moradia, como produto das relações sociais gerais na cidade capitalista. Assim, focalizar-se-á o formato institucional da Política Nacional de Habitação e seus programas habitacionais, inseridos no Subsistema da Habitação de Interesse Social

do período 2003-2005, o que permitirá identificar a garantia de acesso ao direito à moradia, contido no artigo 6.º,<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988.

Marx concebia a renda da terra como um produto das relações capitalistas de produção, especialmente com relação à propriedade privada, constituindo um meio de adquirir riqueza. Os interesses vinculados à propriedade são produzidos pelo setor do mercado da habitação. As formas de aquisição do capital financeiro não são acessíveis às camadas menos favorecidas da população, reforçando, então, a segregação espacial e a fragmentação do espaço urbano (LOJKINE, 1997).

As parcelas do mercado imobiliário com ligações mais intensas com o setor financeiro podem apropriar-se das áreas mais valorizadas da cidade, áreas que possuem melhores condições de infra-estrutura e de equipamentos urbanos, relegando a maioria da população às áreas periféricas. A compreensão destes elementos passa pela análise da PNH porque apesar de existir uma política habitacional voltada para o acesso à moradia à população de baixa renda, esta apresenta-se como uma política que reforça a aquisição da propriedade que é um dos componentes do modo de produção capitalista, e não, a garantia do direito de morar. A preocupação da PNH, conforme se verá adiante, com o atendimento de todas as faixas de renda seria muito louvável se essa prática não tendesse à criação de espaços segregados que fizesse surgir uma hierarquização espacial que aprofunda as diferenças sociais

A produção do espaço urbano, nestes termos, refere-se ao processo

---

<sup>2</sup> Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma esta Constituição. (grifou-se)

através do qual a cidade vai se transformando a partir das ações dos agentes econômicos, políticos e sociais. Passando por este processo, o espaço urbano é tido como mercadoria, resultado das relações vigentes na cidade capitalista. Neste contexto, o espaço urbano funciona como um suporte para a realização da mercadoria habitação e o seu preço, conseqüentemente, é influenciado pelo sistema urbano do qual faz parte.

Para Lojkine (1997), o crescimento anárquico das cidades e seu desenvolvimento desigual decorrem da forma como atua um certo tipo de agente urbano, que é o proprietário fundiário, e auferir uma renda fundiária. Na sociedade capitalista contemporânea, o proprietário fundiário é o empresário (o incorporador imobiliário) que garante seus financiamentos através de grupos monopolistas financeiros e/ou fundiários que utilizam o solo urbano como fonte de sobrelucro.

Para a existência de uma renda fundiária urbana, segundo Lojkine (1997), são necessárias as seguintes condições: a primeira é a composição orgânica do capital social médio, o que implica na formação de um sobrelucro, proveniente do excedente do valor das mercadorias deste setor sobre seu preço de produção. A segunda condição, o monopólio da propriedade privada do solo, é a que fixa o sobrelucro. Essas duas condições fazem emergir o problema da renda fundiária no solo urbano. Desta forma, como recurso necessário à viabilização das atividades econômicas em geral, a terra, através do direito de propriedade, se transforma em capital e adquire características de mercadoria. Para melhor entender a questão da mercadoria, a fim de poder situar a terra como tal, serão utilizadas as concepções de Marx, que explica:

[...], a mercadoria como tal é unidade imediata de valor de uso e valor de troca; ao mesmo tempo ela é mercadoria somente relacionada com outras mercadorias. O relacionamento efetivo das mercadorias entre si

é seu processo de troca. É neste processo social que entram os indivíduos independentes entre si, mas eles atuam aí apenas como possuidores de mercadorias; o modo multilateral de ser de um para o outro é o modo de ser de suas mercadorias, e assim eles aparecem de fato como portadores conscientes do processo de troca (MARX, 1978, p. 146).

Assim, no modo de produção capitalista, o valor de uso transforma-se em valor de troca. Passando a ser mercadoria, os bens tornam-se objetos de consumo. Portanto, a terra, sendo mercadoria, está sujeita às leis de mercado, bem como à estrutura de domínio de classes que tem por base a propriedade privada (é, inclusive, o seu mais importante suporte). Reflete, assim, uma forma com inúmeras desigualdades, conforme afirma Corrêa:

A ação humana, que gera a organização do espaço, isto é, que origina forma, movimento e conteúdo de natureza social sobre o espaço é caracterizada, nas sociedades integradas economicamente através de mecanismos de mercado, pela ação de atores que, ao se apropriarem e controlarem os recursos escassos, natural e socialmente produzidos, tornam-se capazes de impor sua marca sobre o espaço.

Tais atores – genericamente os proprietários dos meios de produção e o Estado – possuem dois objetivos fundamentais – acumulação de capital e reprodução da força de trabalho, e estes são os processos sociais que levam, nas sociedades em questão, à organização do espaço. Em outras palavras, acumulação de capital e reprodução da força-de-trabalho projetam-se sobre o espaço através desses atores (CORRÊA, 1998, p. 32).

A situação apresentada anteriormente leva a estratégias de produção do solo comandadas pela iniciativa privada, que trazem como uma de suas conseqüências a segregação espacial, onde os grupos sociais são separados de acordo com seu nível de renda e *status* social, como bem explica Harvey:

Os incorporadores e a indústria de construção de moradias estão envolvidos no processo de criar novos valores de uso para outros, a fim de realizar valores de troca para si próprios. A compra do solo, sua preparação (particularmente a provisão de utilidades públicas) e a construção de moradia requerem considerável desembolso de capital em adiantamento à troca. As firmas envolvidas nesse

processo estão sujeitas à pressão competitiva e devem realizar lucro (HARVEY, 1980, p. 141).

O Estado brasileiro, por sua vez, inserido nesta lógica de mercado, mas ao mesmo tempo detentor de obrigações para com os mais necessitados, em cumprimento do que determina a Constituição Federal, promove os programas para construção e aquisição de unidades habitacionais, em geral nas periferias das cidades, sem mesmo a adequada infra-estrutura urbana. Tratada sob o prisma essencialmente econômico, a moradia existe, fundamentalmente, como uma mercadoria a escoar, em que a preocupação com o social passa a ser secundária. O espaço é considerado apenas como circuito de troca sendo apropriado privativamente e utilizado de forma a garantir a reprodução do capital. Conforme ainda Harvey:

Os ricos, que estão plenos de escolha econômica, são mais capazes de escapar das conseqüências de tal monopólio, do que os pobres, cujas escolhas são muitíssimo limitadas. Por isso chegamos à conclusão fundamental de que o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está prisioneiro nele (HARVEY, 1980, p. 146).

A terra passa a ser, portanto, o suporte dos objetos imobiliários, da produção e da circulação de mercadorias, sobre a qual se assentam as relações desses agentes, cada vez mais articulados com o capital financeiro. Já a variação do preço da terra urbana está intrinsecamente ligada à proximidade dos equipamentos urbanos oferecidos, ou seja, o preço de um terreno varia em função da maior ou menor facilidade de acesso aos bens de consumo coletivo, aos serviços públicos, áreas de lazer, ou seja, às suas externalidades.

Ao se tratar da produção capitalista da habitação, deve-se compreender que é um processo bastante complexo porque a habitação, enquanto mercadoria, é dispendiosa e necessita de uma série de requisitos para a sua realização. Ribeiro (1997) destaca que ao contrário de outras mercadorias, a produção, a circulação e o consumo da habitação se dão no mesmo lugar, descontinuamente no tempo e no espaço. Também, o alto custo financeiro e o tempo gasto na produção de uma unidade habitacional são fatores que fazem elevar o preço final do produto.

A construção (produção) de uma habitação é feita sobre a terra, e esta, por sua vez, se constitui em propriedade privada que é um fator limitante à produção capitalista de habitação porque os proprietários terão que disponibilizar os terrenos no mercado. Daí porque a disputa capitalista pelo uso do solo urbano torna a produção da habitação ainda mais complexa. Sobre essa discussão, Valença destaca:

[...] ela atrai e requer a reunião de grande número de interessados/agentes [...]; o tempo de produção é demasiadamente longo; a produção é inelástica [...]; a natureza da produção é pró-cíclica, o que significa dizer que mudanças bruscas nas condições econômicas e políticas mais gerais podem dificultar a “circulação” (comercialização) da habitação [...]; tem baixa liquidez [...]; sendo seu preço elevado, é o *bem maior* que um indivíduo de renda média pode aspirar possuir durante toda sua vida (VALENÇA, 2003, p. 167) (destaque do autor).

Outro fator importante é o que remete à questão dos valores de uso e valores de troca. A habitação não pode ser definida apenas por sua constituição interna. Ela é muito mais que isso. O valor de uso da habitação é determinado pela sua articulação com os objetos imobiliários que compõem o valor de uso do espaço

urbano, ou seja, da cidade. Sob esta perspectiva, Ribeiro afirma que *“O que é vendido não são apenas ‘quatro muros’, mas também um ticket para o uso deste sistema de objetos e de ‘appartenance’ à estratificação social representada pela divisão social e simbólica do espaço”* (1997, p. 81).

A compreensão destes elementos, enquanto parte do processo de elaboração das políticas públicas habitacionais, permitirá identificar a atuação do Estado no sentido de garantir o acesso à moradia à população de baixa renda levando-se em conta que a atual política habitacional se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado. Também identificar-se-á a atuação do Estado no sentido de prover as cidades de condições ao atendimento dos interesses do capital e daí compreender-se por que os programas habitacionais, em geral, são construídos nas periferias, sem, ou quase sem, a adequada infraestrutura urbana. Neste sentido, Singer (1982) discute a participação do Estado no uso do solo urbano influenciando diretamente no seu preço, pois, ao prover determinada área de serviços urbanos, desloca empresas e moradores que antes davam preferência a outras localidades.

A terra ao transformar-se em solo urbano, através da incorporação de infraestrutura, passa a auferir renda àquele que é o seu proprietário. Essa renda se modificará de acordo com as diferentes dotações urbanas, sua localização, enfim, a facilidade de acesso à infraestrutura e suas variadas possibilidades de uso. Isso fará com que seja criado um mercado de terras que influenciará na forma de ocupação do solo urbano, uma vez que as pessoas de maior poder aquisitivo escolherão as melhores áreas da cidade. Nesse sentido, Harvey (1980, p. 135) afirma que *“A localização absoluta confere privilégios de monopólio à pessoa que*

*tem os direitos de determinar o uso dessa localização” e, em contrapartida, exclui grande parcela da população. Também, Bollaffi faz sua discussão acerca da questão da renda auferida em razão da valorização do solo:*

Mas aqui é importante lembrar que o processo de valorização do solo urbano não resulta *apenas da demanda especulativa* nem se desenvolve ao sabor dos movimentos puramente financeiros e desvinculados dos movimentos reais da economia. Seu impulso inicial é a criação real de riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços e a conseqüente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como este movimento do real valoriza o solo urbano *por meio dos investimentos públicos*, que criam as condições para o aumento das economias externas, isto faz mais do que acentuar o caráter anti-social do processo (BOLLAFFI, 1982, p. 60).  
(destaque do autor)

As ações dos diferentes agentes faz surgir espaços segregados que acentua, cada vez mais, as desigualdades. Como o Estado é ao mesmo tempo produtor e consumidor do espaço urbano, suas ações são marcadas por conflitos de interesses, tendendo a privilegiar aqueles que têm maior poder econômico

A propriedade privada da terra em si gera uma renda denominada renda absoluta e que lhe garante um preço, por pior que seja sua qualidade. O que fará mudar esse preço serão os fatores externos. Esses fatores, então, que farão a composição das rendas diferencial e de monopólio. A primeira ocorrerá de acordo com a capacidade de seu proprietário em aumentar o lucro, que pode se dar em função da maior ou menor facilidade de acesso aos bens de consumo coletivo e aos serviços públicos, ou seja, às suas externalidades. A segunda, pode se dar em razão de condições singulares, como, por exemplo, uma localização privilegiada, que faz com que o preço da terra esteja de acordo com os interesses do proprietário da



terra, independentemente do mercado. O limite da renda de monopólio é o desejo e a capacidade de pagamento do comprador (RIBEIRO, 1997).

Ajustando tais conceitos ao contexto urbano, a fim de identificar o que se caracteriza como renda fundiária urbana, verifica-se que um de seus elementos mais relevantes é a localização da terra. O preço que ela pode alcançar no mercado varia em razão da qualidade do solo urbano. Os serviços e equipamentos urbanos disponíveis e que não podem ser reproduzidos caracterizam o espaço urbano onde as rendas produzidas são absoluta e de monopólio.

No caso específico da PNH e seus programas habitacionais vê-se que o Estado, como promotor de habitação de interesse social, entra no “jogo” capitalista para a disputa do solo urbano. Ainda que existam vazios urbanos, o Estado implementa os programas habitacionais em lugares pouco acessíveis. Os lugares bem dotados de equipamentos urbanos, o Estado deixa para o capitalista porque isto lhe trará um retorno fiscal. Ao invés de optar pela garantia do acesso à moradia, ele opta pelo mercado. Deixando-se regular pelo mercado, o Estado está descumprindo o seu dever de prover habitação à população de baixa renda, que é um direito social garantido constitucionalmente. Esta é a lógica do formato institucional das políticas habitacionais ao longo dos anos e que tem resultado na produção da segregação social no espaço, o que coloca-se em discussão a seguir.

### **1.3. O fenômeno da segregação no espaço urbano**

Na obra de Villaça, o fenômeno da segregação social no espaço urbano foi abordado em profundidade, definindo que *“A segregação é um processo*

*necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço*". E comentando a obra de Lojkine, destaca, *"As posições que afirmam ser a segregação um produto 'do mecanismo de formação de preços do solo' estão na incômoda posição de ter de demonstrar essa tese, já que é mais provável que a verdade esteja no lado oposto: os preços do solo é que são frutos da segregação."* (VILLAÇA, 2001, p. 150-151)

Ainda em Villaça, discutindo as distintas concepções sobre a questão da segregação no espaço urbano, encontra-se o entendimento de Manuel Castells sobre a questão da segregação:

Para Castells (1978, 203 e 204), a distribuição das residências no espaço produz sua diferenciação social e há uma estratificação urbana correspondente a um sistema de estratificação social e, no caso em que a distância social tem uma forte expressão espacial, ocorre a segregação urbana. Segundo ele, "em um primeiro sentido se entenderá por segregação urbana a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo-se essa disparidade não só em termos de diferença como também de hierarquia." Se combinarmos esse pensamento com outro do mesmo autor, teremos a chave para a compreensão do papel da segregação. Diz ele ainda (idem, 141) que "toda a problemática social tem sua origem entre esses dois termos (natureza e cultura) através desse processo dialético mediante o qual uma espécie biológica particular (particular, posto que está dividida em classes), o homem se transforma e transforma seu meio ambiente em sua luta pela vida e pela apropriação diferenciada do produto de seu trabalho (...)" (VILLAÇA, 2001, p. 148).

Villaça acompanha as posições de Castells e Lojkine que não vêem relação direta entre legislação urbanística e formação do valor imobiliário como causa da segregação espacial, mas sim, como sua decorrência. Já Kowarick (1979, p. 80) afirma que, *"a produção do espaço urbano tem características nitidamente segregadoras"*. Constata que *"a distribuição espacial da população reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando no nível do espaço a*

*segregação imperante no âmbito das relações econômicas" (p. 30). Compreendendo-se dessa forma, "o 'problema habitacional' não pode ser analisado isoladamente de outros processos sócio-econômicos e políticos mais amplos, não obstante nele se condensar um conjunto de contradições específicas" (p. 55).*

Discutir essa questão no que concerne à PNH e seus programas habitacionais é de absoluta importância para os objetivos do presente trabalho porque, em tese, trata-se de uma política elaborada dentro de um modelo de desenvolvimento urbano integrado e informada pelos princípios norteadores da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, ou seja, da função social da propriedade e da cidade. Porém, conforme se verá adiante, a PNH promove os programas, mas os coloca dentro de um padrão predeterminado aos seus beneficiários. Aqueles que não se enquadram naquele padrão, estão automaticamente excluídos, não só do programa, como também da garantia de um direito constitucionalmente assegurado.

Assim, sem acesso ao mercado imobiliário privado e sem ser atendido (ou mal atendido) pelas políticas públicas de habitação resta ao cidadão as ocupações ilegais de terra urbana perdendo os seus direitos à moradia e à cidade. Reforça-se, assim, o descompasso entre a cidade legal e a cidade real, cujo resultado é a explosão da informalidade e da ilegalidade. Tal reflexão encontra reforço quando constata-se que a maioria das unidades habitacionais construídas dentro dos programas de habitação de interesse social estão nas periferias das cidades. É nas áreas desvalorizadas e rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas que a camada pobre da população vai se instalar, criando, assim, espaços segregados e hierarquizados aprofundando as desigualdades.

Na perspectiva de compreender o papel do Estado como garantidor do direito à moradia será discutida sua forma de ação no estabelecimento das políticas públicas inserida nesta lógica de mercado. É sob este formato que os programas habitacionais serão analisados adiante, o que permitirá verificar se estes são, ou não, adequados para garantir ou facilitar o acesso à moradia.

#### **1.4. O papel do Estado no uso e ocupação do solo urbano.**

Examinando o papel do Estado no que diz respeito ao uso e ocupação do solo urbano, verifica-se o quanto a ação deste influencia nas transformações de seu preço. O Estado, que é ao mesmo tempo produtor e consumidor do espaço, é o agente que define os usos possíveis do solo, através de investimentos coletivos e implantação de infra-estrutura, da criação de mecanismos de crédito à habitação e da regulamentação do uso do solo.

No que diz respeito ao ordenamento e ao crescimento espacial das cidades, é indiscutível e necessária a intervenção estatal. Porém, essa intervenção ocorre de maneira contraditória já que o Estado é ao mesmo tempo produtor e consumidor do espaço urbano, conforme dito anteriormente. Suas ações são marcadas por conflitos de interesses entre os membros das classes envolvidas, tendendo a privilegiar aqueles de maior poder econômico. Tratando da ação do Estado, assim pronuncia-se Lojkine:

Longe de suprimir a contradição entre os meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1997, p. 193).

A intervenção do Estado se contrapõe ao desenvolvimento urbano desigual, que procura impedir, apenas no curto prazo, que esses processos minem o desenvolvimento do capital. De acordo com Lojkine (1997), a intervenção do Estado se dá, basicamente, em três áreas: 1) na coordenação de diferentes agentes de urbanização para viabilizar estradas, escolas, habitação, transportes; 2) na resolução da contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária, que constitui um obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas sociais; e 3) no financiamento de equipamentos urbanos para o consumo coletivo.

A discussão do papel do Estado será empreendida aqui na perspectiva de compreender a PNH como instrumento promotor de desenvolvimento urbano integrado e de conteúdo progressista que tenta buscar a igualdade das condições dos socialmente desiguais. Nessa perspectiva, avalia-se o Estado enquanto instrumento de controle da ordem da sociedade que, segundo Engels (2002), tem o objetivo aparente de resolver os problemas sociais, e, não resolvendo, utiliza-se da ideologia dominante justificando a falta de solução, mas mantém, contudo, a contradição e os antagonismos sociais, afirmando:

... para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder nascido da sociedade, mas posto acima dela, se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002, p. 203).

Castells (2000), analisando as políticas públicas governamentais na França, Estados Unidos e Inglaterra, ainda que realizadas em épocas distintas nos respectivos países, conclui que todos os direcionamentos das políticas, não obstante informassem o contrário, foram em benefício do capital. Segundo o citado autor, o

espaço urbano é reorganizado e reordenado por força do capital para permitir uma melhor acomodação da especulação imobiliária, refletindo os interesses das classes dominantes. A intenção deste comportamento nada mais é do que incorporar na população a idéia do Estado protetor tanto aos mais abastados quanto aos menos favorecidos.

Com efeito, a PNH, através de seus programas habitacionais não foge a esse contexto, pois os programas disponibilizados estabelecem tantos critérios e requisitos para os entes federativos como para os pretensos beneficiários, o que permite afirmar que há um verdadeiro engessamento para o acesso à garantia do direito de morar. Sem acesso, formam-se os espaços de acumulação e os espaços de miséria estes últimos servindo de mercado consumidor e força motriz para os primeiros (MARICATO,1987). E ainda, citando Harvey (1980, p. 41), *"A maioria das políticas sociais são diretamente elaboradas como tentativas de manter uma dada distribuição de renda em um sistema social ou para a redistribuição entre os vários grupos sociais que constituem uma sociedade"*.

O elemento ideológico da "tão sonhada casa própria" tem o poder de amenizar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes, desviando os trabalhadores assalariados de maiores lutas políticas e sociais. Esse posicionamento reflete-se também na figura do Estado que aparece preocupado com as aflições populares, dignificando sua imagem institucional. A intervenção do Estado em termos de habitação de interesse social, através da PNH vigente, tem possibilitado a certas camadas da população menos favorecidas alguma condição para o exercício da cidadania. O equívoco do modelo de política implantado se constitui em dedicar-se apenas à aquisição da casa própria.

Ainda assim, é só através da intervenção estatal que a população de baixa renda terá condições de acesso à moradia. Segundo Valença (2003), são várias as formas de atuação do Estado neste sentido: regulando os mercados através de políticas de subsídios que reduzam os custos da produção e acesso à moradia; desenvolvendo políticas de concessão de crédito, viabilizando a atividade imobiliária e o consumo; desenvolvendo políticas de investimento público em favor dos mais necessitados; exercendo controle sobre o preço da terra; incrementando o setor da construção civil; e, gerando emprego e renda. Ainda de acordo com Valença,

... o Estado pode e deve atuar para promover as condições institucionais e de mercado no sentido de reduzir custos, incrementar e complementar rendas, viabilizando o acesso à moradia, já que, em geral, os salários correntes – mesmo das classes de renda média – não cobrem as necessidades futuras por habitação. Ou seja: dadas as suas características próprias – que dificultam, como já colocado, o seu barateamento -, sem a mediação ou intervenção do Estado, a maioria dos indivíduos não pode tornar-se “consumidora” de habitação, processo que se dá através do mercado de compra e venda de imóveis residenciais e de aluguéis. (VALENÇA, 2003, p. 170)

Discutir o papel do Estado no que diz respeito à promoção de moradia à população de baixa renda é de capital importância para a compreensão da PNH e seus programas habitacionais inseridos na lógica do mercado e seu reatamento na garantia de um direito constitucional. O direito à moradia como direito social tem por finalidade a melhoria das condições de vida dos mais necessitados o que deve ser atendido de forma eficaz em um Estado social de direito. Sob esta perspectiva, serão empreendidas algumas reflexões teóricas acerca dos agentes produtores do solo urbano e do espaço da cidade no que diz respeito às políticas públicas habitacionais.

### **1.5. Os agentes produtores do espaço urbano versus políticas públicas habitacionais**

As ações implementadas pelos governos a partir da Constituição Federal de 1988 se reverteram, na sua maioria, em benefício da economia e das populações de classes média e alta do país. As políticas públicas seriam, teoricamente, a forma de diminuir o problema habitacional, mas, ao contrário, mostraram-se ineficazes em razão do clientelismo, corrupção e, dentre outros fatores, a falta de relação com as demais políticas urbanas, pois, o problema habitacional é parte de um problema maior e de natureza estrutural que é o modelo econômico excludente. Procura-se, então, a partir das reflexões teóricas que se seguem, compreender como uma política pública habitacional elaborada por um dos agentes produtores do espaço urbano, no caso, o Estado, se propõe a diminuir o déficit habitacional uma vez que é ele que deve desempenhar o papel de garantidor do direito à moradia promovendo programas para aquisição de habitações, dentro do modo de produção capitalista.

A maneira como os diferentes agentes produtores do espaço (construtores, incorporadores, Estado) utilizam-se das áreas da cidade é articulada de forma a atender aos seus próprios interesses. Sob esse aspecto, o preço da terra reflete a disputa entre esses agentes capitalistas pelo uso econômico da cidade e das condições que permitem o sobrelucro decorrentes da localização e da comercialização. Singer (1982) discute essa disputa afirmando que ela *“se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual – por isso e só por isso – proporciona renda e, em consequência, é*



*assemelhada ao capital*" (p. 21). Depreende-se, daí, que os mais abastados economicamente encontram na aquisição da terra urbana um investimento seguro capaz de proteger e multiplicar o capital investido. Em contrapartida, os menos favorecidos economicamente ficam em desvantagem neste mercado de terras.

Desta forma, o Estado deveria atuar no sentido de corrigir as distorções do mercado de terras, mas, ao contrário, atua como agente capitalista. Faz "vista grossa" aos especuladores imobiliários e permite que se forme um contingente de excluídos. Como o Estado tem o dever e a obrigação de prover e garantir moradia aos mais necessitados, porque também ele deve ser um cumpridor da lei, promove as políticas públicas habitacionais desarticuladas das reais necessidades da população mais carente. Harvey (1980), discutindo o poder competitivo de compra entre consumidores de um estoque fixo de moradias, afirma que o grupo mais pobre sempre chega por último e por essa razão *"tem que enfrentar produtores de serviço de moradia que estão em uma posição quase monopolística"* (p. 145).

É exatamente dentro desta ótica que tem se pautado as políticas públicas de habitação dos governos, a partir da Constituição Federal de 1988, quando não oferecem àquele contingente de excluídos as formas de acesso à garantia de seus direitos. Ainda Harvey (1980, p. 146), nesta mesma linha de discussão, afirma que *"A ausência de escolha torna o pobre mais inclinado a ser esmagado por políticas quase monopolísticas..."*.

Os construtores, os incorporadores e o Estado, na qualidade de agentes produtores do espaço, sempre produziram um espaço particular e, desta forma, o capitalismo encontrou uma nova sustentação na conquista do espaço, com

a especulação imobiliária, na compra e venda do espaço numa escala mundial. Esse é o caminho da socialização das forças produtivas, da própria produção do espaço, cuja estratégia é fazer o espaço entrar na produção da mais-valia, subordinada aos centros de informação e decisão. *“O urbanismo encobre essa gigantesca operação ... Essa estratégia oprime o ‘usuário’, o ‘participante’, o simples ‘habitante’. Ele é reduzido não apenas à função do habitar (ao habitar como função), mas à função de comprador de espaço realizando a mais-valia...”* (LEFEBVRE, 2004, p. 143)

Nesse aspecto, Harvey (2004) faz sua elaboração no que tange ao domínio do espaço como fonte de poder social sobre a vida cotidiana das pessoas. Quem define as práticas materiais, as formas e os sentidos do dinheiro, do tempo ou do espaço fixa certas regras básicas do jogo social. A hegemonia ideológica e política em toda sociedade depende da capacidade de controlar o contexto material da experiência pessoal e social. Por essa razão, as materializações e significados atribuídos ao dinheiro, ao tempo e ao espaço têm uma grande importância no tocante à manutenção do poder político.

Harvey entende que quem domina o espaço sempre pode controlar a política do lugar. Se o espaço deve ser pensado como um sistema de “contêineres” do poder social, a acumulação do capital destrói esse poder dando-lhe nova forma às suas bases geográficas. Cita Lefebvre, numa convergência de idéias, explicando que *“... a luta de classes se inscreve no espaço ... somente ela evita que o espaço abstrato assuma o controle de todo o planeta e apague todas as diferenças. Apenas a luta de classes é capaz de diferenciar...”* (HARVEY, 2004, p. 216).

Singer, em discussão sobre o papel do Estado nos programas de renovação urbana, assim resume a questão do uso do solo urbano em uma economia capitalista:

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas, o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias para fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo (SINGER, 1998, p. 33).

Vê-se, portanto, que o espaço passou a ser um produto da criação humana, pois, mostra as marcas das diferenças de classes sociais, de seus conflitos e da luta de interesses divergentes sendo que um dos mais relevantes é a luta pela terra urbana. Considerando que a cidade reúne o desenvolvimento das forças produtivas e que as contradições da sua formação realizam-se no espaço, o acesso ao mercado, aos bens de consumo e ao solo urbano, acontece de forma diferenciada e exclui uma grande parcela da população. Esta é a análise econômica. A análise política é a do Estado que segrega através da própria legislação e das políticas públicas, antes mesmo do mercado. Na realidade, as duas posições operam conjuntamente.

Tudo isso se fundamenta na propriedade privada do solo que está a mercê das regras do jogo capitalista. Na perspectiva de compreender a diferença entre os conceitos de direito de propriedade e direito à moradia, conforme se verá

adiante, far-se-á a seguir um breve histórico da propriedade privada na tradição da cultura ocidental e o seus contornos na legislação pátria, para que se identifique de que forma a propriedade privada passa a ser um empecilho na efetivação do direito de morar e os interesses a ela vinculados que passam a ser produzidos pelo setor do mercado da habitação.

### **1.6. A propriedade privada na tradição da cultura ocidental**

A idéia da propriedade privada da terra, no que tange à concepção jurídica, tem sido interpretada, por uns, como um direito inviolável do ser humano e, por outros, como um patrimônio que deve ser utilizado de forma produtiva pelas sucessivas gerações. A legislação brasileira que versa sobre o tema é vasta, qual seja: a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 4.504/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, a Lei n.º 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento urbano, a Lei n.º 8.629/93 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a recente Lei n.º 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais sobre a política urbana.

O direito de propriedade da terra na legislação pátria é garantido desde que atenda a sua função social, ou seja, a sua utilização deve ser condicionada ao bem estar coletivo. Em caso de descumprimento, cabe ao Estado, baseado no interesse social, a tarefa de desapropriar as formas de ocupação e de exploração da terra que não estejam sendo utilizadas de maneira produtiva, valendo-se dos instrumentos de “prévia e justa indenização” do proprietário, e/ou aplicar os

“instrumentos de política urbana” que obriguem o proprietário a fazer com que sua propriedade atenda de fato à sua função social.

Na idade média, a legitimação da propriedade da terra por parte dos senhores feudais era buscada na dádiva divina. Com o liberalismo a propriedade se converteu em direito humano, uma premissa que passa a ser legitimada racionalmente pela nova classe dominante: a burguesia. Depois de apropriada, a terra pode ser vendida, comprada e arrendada, assim como qualquer outra mercadoria. Sendo colocada no mercado, o valor da terra passa a ser determinado pela sua capacidade de gerar renda, ou seja, pela sua utilização como meio de produção que tem dono (renda absoluta) e pelo seu potencial produtivo, sua fertilidade e sua localização (renda diferencial). A propriedade privada, portanto, não se origina da natureza, mas se funda em convenções, as quais resultam da ordem social predominante. (LEAL, 1998).

Gottdiener (1997) afirma que Marx, em *O Capital*, demonstrou que ao alcançar um certo grau de desenvolvimento, a produção de mercadorias se converte em produção capitalista e que, chegado este momento, a lei da apropriação, ou lei da propriedade privada, baseada na produção e na circulação de mercadorias, converte-se, em virtude de sua própria dialética, interna e inevitável, no seu contrário. E todo esse processo se explica por causas puramente econômicas.

A história das sociedades, da mais primitiva à mais avançada, revela a universalidade do direito à propriedade e da falência de todas as tentativas de se criar uma comunidade sem propriedade, tanto voluntariamente como pela força. Os primeiros escritos encontrados na literatura contra a propriedade estão em “*A República*” de Platão, cujo objetivo era planejar uma ordem social na qual a elite

dirigente não fosse conduzida por interesses pessoais, mas dedicada inteiramente ao bem público. Aristóteles compartilhava da crença de seu mestre de que desigualdades extremas na distribuição de riqueza levam à luta de classes, mas considerava que a propriedade era indestrutível e essencialmente uma força positiva (PIPES, p. 23-27).

Com o decorrer do tempo, o direito absoluto de propriedade romana, começa a sofrer limitações inspiradas em motivos de ordem pública, privada, ética, sendo admitido usar, fruir e abusar da propriedade, desde que sejam respeitados os direitos de outrem. A Constituição de Carcala de 212, atribui a todo habitante do Império a condição de cidadão romano. Retira-se da tradicional família romana sua relevância política, atrofiando os poderes do *pater familias*. A nobreza sofre forte golpe nas suas especulações financeiras passando a ter que contribuir com o Estado/governo. Em contrapartida, fortalece-se a função reguladora do Estado, que reduz o direito de propriedade a uma expressão basicamente econômica. Também, a Idade Média elaborou um conceito próprio de propriedade, indo de encontro ao exclusivismo dos romanistas (CRETELLA Jr., 1996).

Os romanos foram os primeiros a formular o conceito de propriedade privada absoluta, a qual eles chamaram de *dominium*. Em consequência, foram obrigados a buscar uma base filosófica para a lei porque, à medida que seus domínios se expandiam com a chegada de estrangeiros, a lei local não se aplicava a eles, pois era restrita aos cidadãos romanos. Assim, os romanos tiveram que buscar princípios comuns aos diversos sistemas legais, formulando a chamada Lei das Nações que sintetizava as normas adotadas por todas as nações então conhecidas.

A Lei das Nações que sofreu forte influência da filosofia estóica<sup>3</sup>, fundiu-se gradualmente com a Lei da Natureza, que tinha como elemento essencial a igualdade entre os homens e cujo processo foi concluído no século III da nossa era. Mil e quinhentos anos depois essas idéias forneciam a pedra angular da democracia ocidental (PIPES, 1999, p. 32).

Porém, o que se verifica na história do ocidente é que o surgimento do espaço social e do Estado está ligado a uma cultura de produção alicerçada na exploração de mão-de-obra, servindo tão somente para reproduzir determinadas estruturas sociais voltadas para interesses exclusivamente privados em detrimento da coletividade. A idéia de comprar a terra decorre precisamente da possibilidade de deixar de pagar a renda em forma de arrendamento, alugando-a em definitivo, ao adquiri-la. É claro que depois de comprada, a terra poderá ser novamente vendida ou então, ser herdada. Ou seja, quem pagou para adquiri-la entende que é, de fato, seu proprietário, e passa a encará-la como capital, o que, no caso de uma desapropriação, origina a necessidade de indenização aos proprietários. E essa é a questão chave para entender a contradição: a terra constitui capital? Tal reflexão tem como norte as teorias de Engels sobre a propriedade privada, que a associa com o mercado e com o sistema capitalista.

Na obra de Engels (2002), em razão de aspectos econômicos e físicos, a propriedade está vinculada à existência de agrupamentos humanos e familiares, sendo relevada a causa de produção da subsistência e suas ligações com o cotidiano dos indivíduos. Inexistia, também, a intenção dirigida à sociabilidade, do

---

<sup>3</sup> A filosofia estóica, de origem grega, teve sua maior influência em Roma através de Sêneca, o principal estóico romano, que jamais se cansou de louvar a pobreza. Essa apologia da igualdade social tornou o estoicismo uma espécie de religião e possibilitou sua influência sobre o cristianismo na fase de formação.

que se pode depreender, que a primeira idéia de propriedade seja a comunal, distinta, pois, da propriedade privada. Na maior parte dos grupos primitivos por ele estudados, os deuses domésticos tinham o seu altar assente no solo onde deveriam ficar para adoração pela família, solo este que estabelecia um vínculo indissolúvel com esta.

Com o surgimento das especializações de produção da subsistência e das atividades agrícolas em períodos primitivos, é possível compreender o processo de apropriação e individualização da propriedade comunitária, transformada em propriedade privada. Este processo foi pautado por conflitos de interesses entre produtores e posseiros proprietários. Uma avaliação do desenvolvimento do instituto da propriedade, associada com o mercado e o sistema capitalista, é feita por Engels:

De tudo que dissemos, infere-se, pois, que a civilização é o estágio de desenvolvimento da sociedade em que a divisão do trabalho, a troca entre os indivíduos dela resultante, e a produção mercantil – que compreende uma e outra – atingem seu pleno desenvolvimento e ocasionam uma revolução em toda a sociedade anterior. [...] Nesse modo de produzir, porém, foi se introduzindo lentamente a divisão do trabalho. Minou a produção e a apropriação em comum, erigiu em regra dominante a apropriação individual, criando, assim, a troca entre indivíduos. [...] Também são características da civilização: por um lado a fixação da oposição entre a cidade e o campo como base de toda a divisão do trabalho social e, por outro lado, a introdução dos testamentos, por meio dos quais o proprietário pode dispor de seus bens ainda depois de morto. Essa instituição, que era um golpe direto na velha constituição gentílica, não foi conhecida em Atenas, mesmo no tempo de Solon; foi introduzida bastante cedo em Roma, mas ignoramos em que época (ENGELS, 2002, p. 207-208-210).

Ratificando esta trajetória, vem o império romano com um dos modelos de organização da propriedade mais conhecidos do ocidente, principalmente, considerando-se os aspectos normativos. A cultura romana não transmitiu ao ocidente uma definição absoluta de propriedade, mas o instituto foi configurado pelos conceitos que tratam do domínio (*dominus*). Somente na Idade Média, os



juristas passaram a definir a propriedade como o direito de usar (*jus utendi*), fruir (*jus fruendi*) e abusar (*jus abutendi*) da coisa (*res*) (MEIRA, 1996).

Com as invasões bárbaras, germânicos e romanos passam a entrar em contato com diferentes civilizações. As terras confiscadas aos proprietários romanos tornaram-se propriedade coletiva, sendo exploradas enquanto férteis. Somente mais tarde, os germanos começam a desenvolver a cultura da propriedade privada das terras, em razão do contato com o direito romano. Diante destes elementos, o uso e o gozo efetivos das terras não passavam de pura dominação sobre a coisa imposta pela realidade político-social, havendo o predomínio das relações reais sobre as pessoais. Tal matéria será, posteriormente, regulada pelo ordenamento jurídico com vistas a estabelecer uma certa ordem e estabilidade ao modelo de desenvolvimento da Idade Moderna (PIPES, 1999).

A Idade Moderna começa a se delinear com a expansão comercial, pela formação dos impérios financeiros, pelo início da grande produção manufatureira, pelas sociedades por ações e com a descoberta do Novo Mundo, no século XVI. A idéia de propriedade imobiliária é instituição reconhecida em todo o ocidente. As coroas conquistadoras inauguraram, às custas das suas novas colônias, o período que pode se identificar como fase de acumulação primitiva do capital, o que possibilitou o advento do modo de produção capitalista. A propriedade industrial também ganhou relevo em pouco tempo, que vem a se juntar à propriedade imobiliária, todas de caráter absolutamente individual, destinadas a atender expectativas particulares de determinada parcela da sociedade, sendo idealizadora de que esta propriedade sirva de capital para gerar mais capital. Neste período, a essência da sociedade de mercado capitalista reside em que as decisões,

acerca do que será produzido e de como o produto total será distribuído pelos que contribuíram para produzi-lo, ficam por conta, principalmente, das forças do mercado, as quais só respondem ao cálculo dos empresários para aumento do acúmulo de capital. (BORON, 1994)

Após essa revisão acerca da propriedade privada, pretende-se fazer uma contextualização do instituto no que concerne à legislação vigente, principalmente, no âmbito constitucional brasileiro. Para isso, é importante mencionar que a Constituição Federal de 1988 introduziu profundas transformações na disciplina da propriedade privada no âmbito de uma ampla reforma de ordem econômica e social, de tendência intervencionista e solidarista (TEPEDINO, 1999). A propriedade privada e a sua função social estão entre os alicerces da Ordem Econômica como princípios expressos no artigo 170, incisos II e III<sup>4</sup>. A função social da propriedade, a partir da Carta de 1988, tornou-se um direito fundamental.

O capítulo Da Política Urbana, inserido no texto constitucional, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, vem informado por princípios humanistas e solidaristas, fixados nos artigos 1.º e 3.º do texto constitucional, não sendo admitido ao Poder Público, assim como, ao intérprete da lei, esquivar-se da proteção da pessoa humana. O inciso III, do artigo 1.º estabelece entre os princípios fundamentais da República, “a dignidade da pessoa humana”. E ainda, o artigo 3.º dispõe:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;

---

<sup>4</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] II- propriedade privada;

III- função social da propriedade; [...]

- III erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Verifica-se que os contornos constitucionais da propriedade privada são, pelo menos em tese, um instrumento de promoção dos princípios fundamentais. Porém, o que se tem visto, ao logo destes dezoito anos de vigência da Constituição Federal, é que os efeitos jurídico-políticos do princípio da função social da propriedade e da cidade continuam sendo desrespeitados, gerando legiões de vítimas. Isto porque é o Estado, através da lei, que protege o direito de propriedade e, assim fazendo, protege-o contra aqueles que não têm propriedade. Ou seja, o pleno exercício deste direito para uns, implica em violência sobre outros, valendo trazer o pensamento de Chauí acerca do tema:

...vivemos em sociedades onde esse direito não pode por natureza e por definição, ser cumprido nem respeitado. Mais do que isso: em nossas sociedades, a lei e o Estado, que devem proteger a propriedade privada, porque esta é um direito do homem e do cidadão, só poderão defendê-la contra os sem-propriedade, de forma que a defesa do direito de alguns significa a coerção, a repressão e a violência sobre outros, no caso, a maioria. Em outras palavras, a partir do momento em que a propriedade privada é definida como um direito que, abstratamente, é de todos e, concretamente, exclui desse direito a maioria, a exclusão faz com que a propriedade privada se ache ameaçada, e não será casual que o *crime* (violação do direito) em nossa sociedade seja preferencial e primordialmente definido como crime contra a propriedade (...) Assim, somos forçados a reconhecer que as declarações modernas dos direitos humanos tragam consigo a violência e produzam o medo. São fonte de medo, em lugar de serem fonte de emancipação (grifo da autora) (CHAUÍ, *apud* ALFONSIN, 2004, p. 44-45)

Neste contexto, a discussão empreendida no próximo capítulo tem como foco a verificação das intervenções governamentais e os seus desdobramentos no processo de urbanização das cidades brasileiras, como também analisar o elemento ideológico da "tão sonhada casa própria", que tem o poder de amenizar a insatisfação social e manter a hegemonia das classes dominantes. Este

aspecto reflete-se também na figura do Estado que sempre aparece “preocupado” com as aflições populares.

Tais considerações se fazem necessárias para que se possa compreender os caminhos que levaram o legislador a incluir a moradia no texto constitucional como um direito social. A partir daí, é necessário compreender e identificar se, com a implementação da Política Nacional de Habitação do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seus programas habitacionais, foram atendidos e garantidos os direitos à moradia da população de baixa renda. Este é um elemento importante a ser discutido e compreendido porque as normas constitucionais devem-se impor aos interesses privados e, desta forma, devem ser de cumprimento e acatamento obrigatórios por seus destinatários que, no caso, são todos os indivíduos, todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios) e seus respectivos Poderes.

## **CAPÍTULO 2**

### **MORADIA: DIREITO DE TODOS?**

#### **2.1. Considerações iniciais**

A moradia, além de ser um bem imprescindível a todo cidadão, é no Brasil como em muitos outros países, um direito social constitucionalmente assegurado. Por ser um bem de produção e distribuição complexas, a habitação precisa ser financiada. Porém, o custo para sua aquisição é relevante no orçamento de qualquer pessoa ou família. Depreende-se, pois, que as soluções para o acesso à moradia atendem apenas uma pequena parcela da população que busca, através dos recursos ofertados pelas políticas do governo, o único meio de satisfação desse direito. Neste aspecto, a Caixa Econômica Federal, ou simplesmente Caixa, tem desempenhado um papel importante na medida em que cabe a essa instituição operacionalizar, especialmente no que se refere aos financiamentos, a maioria dos programas de habitação ora estudados, cabendo indagar, portanto, a questão do acesso a esses recursos operacionalizados pela Caixa por aquela camada da população desprovida de renda e que não se insere no modelo vigente.

Neste segundo capítulo, pretende-se fazer uma abordagem sobre o caso brasileiro para que se possa compreender a dimensão do problema habitacional que atinge as populações de baixa renda. Muitas são as dificuldades encontradas na sociedade brasileira como a brutal concentração de renda e terras, analfabetismo, baixos salários, desemprego e dentre estas, a discussão sobre o direito à moradia, que é um direito humano e constitucional, tem de ser feita em meio

à inexistência de reformas estruturais, apesar de haver uma legislação avançada sobre a matéria.

Discute-se, também, as intervenções governamentais e o desenvolvimento urbano para que seja feita uma análise da política habitacional no Brasil, dos seus mecanismos jurídico-políticos e seus desdobramentos no processo de urbanização das cidades brasileiras. Da forma como têm sido conduzidas as políticas públicas, estas só têm contribuído para incentivar a segregação socioespacial, o que é bastante perceptível em todos os grandes centros urbanos do país.

Busca-se, ainda, um melhor entendimento da relação capital/propriedade e para tal relaciona-se moradia e ideologia. Assim, na medida em que a sociedade capitalista gera situações de conflitos e injustiças, são criadas representações da realidade sob a forma de discursos ideológicos, que têm o intuito de abrandá-los, mas não de resolvê-los. Trata-se de uma forma de acomodação, para tudo continuar na essência, mudando muito pouco. Segundo VILLAÇA (2001), o aparato técnico e político nos municípios está sempre voltado à reprodução de um discurso que distorce a realidade formando uma falsa consciência de que a legislação urbanística atende aos interesses de toda a sociedade.

Finalizando o segundo capítulo, cumpre trazer à discussão a matéria concernente ao Direito que, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, impôs ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) uma "competência-dever" de satisfazer o direito à moradia, conferindo assim, à União a competência para *instituir diretrizes para a habitação* (art. 21, XX) e ao Município a competência para *promover programas de construção de moradias e*

*a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico* (art. 23, IX), buscando-se analisar, ainda, as origens legais deste direito no âmbito do direito internacional.

## **2.2. Habitação: reflexões sobre o caso brasileiro**

Para compreender a atual configuração da Política Nacional de Habitação e os programas inseridos no Subsistema de Habitação de Interesse Social, objeto de análise do presente trabalho, é necessário se reportar ao processo de urbanização no Brasil.

No final do séc. XIX o Brasil tinha aproximadamente 10% da população vivendo nas cidades. É somente a partir das primeiras décadas do séc. XX que o processo de urbanização da sociedade começa a se consolidar, assumindo, a questão da moradia, um papel fundamental no discurso e nas realizações do Estado Novo (BONDUKI, 2002).

O que se viu em diversas cidades brasileiras entre o final do séc. XIX e o início do séc. XX, dentre elas Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Aracaju, Natal, Salvador, Recife, Santos, São Paulo e, especialmente, o Rio de Janeiro, foi que estas passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial (VILLAÇA, 2001). Tais reformas urbanas realizadas lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia, ou seja, a população era excluída desse processo e expulsa para os morros e franjas da cidade (MARICATO, 2002).

O termo “habitação social” surge na década de 40, não apenas no sentido de habitação para a população de baixa renda produzida e financiada por

órgãos públicos, mas aquela que inclui a regulamentação da locação, da incorporação, da falta de infra-estrutura urbana gerada pelo loteamento privado, tudo como um problema do Estado (BONDUKI, 2002).

Antes do Estado Novo, no que diz respeito a São Paulo, a questão central do problema habitacional da classe operária era a salubridade, independentemente do *status* de propriedade. Somente a partir daí, o ponto principal passou a ser a viabilização da casa própria. Porém, para viabilizar ao trabalhador operário o acesso a esta, era necessário que ele deixasse a zona central (em razão da especulação imobiliária) adquirindo seu lote na periferia, independentemente de um planejamento geral ou de um projeto urbanístico (BONDUKI, 2002).

Naquela época, a grande maioria da classe trabalhadora não tinha condições de se beneficiar dos financiamentos do Estado para a aquisição da casa própria, tendo, assim, surgido a trilogia loteamento clandestino/autoconstrução/casa própria, vista como incentivo ao processo de periferização, mesmo sendo ocupação irregular. A grande massa de população de baixa renda, formada e mantida nesse processo, não é atendida pelo Estado, nem tampouco tem acesso à produção imobiliária formal, assentando-se como pode, nos locais mais baratos. Vai se formando assim a periferia, constituída por loteamentos irregulares ou clandestinos, sem o mínimo de equipamento e distante dos serviços urbanos. A casa era construída através dos meios mais simplificados, sem qualquer orientação técnica, e, na maioria das vezes, edificada somente nas horas de folga do próprio morador (MAUTNER, 1999).

É importante ressaltar que, já na Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824, é assegurado a todo cidadão brasileiro o direito à propriedade



(art. 179, XXII). Porém, somente a partir da Constituição de 1934 é que o legislador dispõe que a propriedade deve atender o seu “interesse social” (art.113, inciso 17). Todas as Constituições subseqüentes reafirmam o referido direito, bem como o atendimento à sua função social.<sup>5</sup>

Na Magna Carta vigente, promulgada em 05 de outubro de 1988, o direito de propriedade é assegurado no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, como direito individual, no seu art. 5.º, inciso XXII. No inciso XXIII, enfatiza que a propriedade atenderá a sua função social. Doze anos se passaram e somente em 14 de fevereiro de 2000, através da Emenda Constitucional n.º 26, foi assegurado, como direito social, o direito à moradia, estabelecido no art. 6.º da referida Carta, constituindo-se um importante passo no sentido de criar uma base jurídica que permita aos cidadãos e movimentos por moradia lutar para ter assegurado o acesso à moradia. Porém, não basta haver uma legislação avançada e uma Constituição Federal como panacéia para todos os males. São necessárias políticas públicas de porte que sejam capazes de efetivamente enfrentar o verdadeiro problema habitacional e, para isso, o Estado, como Poder Público, considerando os poderes constituídos, deve cumprir os princípios e preceitos constitucionais para a sua realização

É estranho que direito e cidadania são ainda restritos a poucos diante de um quadro jurídico já bastante avançado. Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é reflexo das relações de poder na sociedade. No Brasil, uma legislação positivista cabe a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias (MARICATO, 2002). Bonduki sintetiza, para o caso de São Paulo,

---

<sup>5</sup> Constituições Brasileiras: Império e República, Ed. Sugestões Literárias, 1978.

esse abismo, e que pode ser identificado em qualquer grande centro urbano brasileiro:

O auto-emprego na periferia, configurando o território da aventura individual, da propriedade privada, da moralidade cristã e do conservadorismo político – no espaço da casa em construção, do lote bagunçado, da quadra clandestina, da rua semi-oficializada, do ponto de ônibus sempre cheio, do tempo infinito até o trabalho -, formou a base do que chamo do modo de vida paulistano, tornando-se uma referência cultural estruturadora do cotidiano dos habitantes da cidade. Participar desse processo tornou-se sinal de incorporação à cidade e à cidadania, e também a aspiração máxima de ascensão social acessível aos trabalhadores de baixa renda (BONDUKI, 2002, p. 283).

A dimensão do problema habitacional, que atinge as populações de baixa renda, é questão de grande complexidade. A efetividade do direito à moradia somente será levada a cabo com a vontade política das várias instâncias do poder público e dos diversos segmentos da sociedade (BONDUKI, 2000). Estas colocações permitem levantar questionamentos entre moradia e ideologia, na medida em que a habitação deveria ser um direito garantido a todo cidadão, mas, em razão da influência ideológica das classes dominantes, passa a impingir ao cidadão das classes menos favorecidas toda a responsabilidade por não conseguir integrar-se num mercado imobiliário que é restrito a poucos. Também são criadas verdadeiras barreiras ao acesso aos programas de habitação de interesse social, que, conforme se verá adiante, pelo menos em princípio, são elaborados para atingir todas as camadas da população, incluindo-se até os considerados miseráveis.

### 2.3. Moradia versus ideologia

Para que se possa compreender o verdadeiro formato da política habitacional vigente e os programas que a compõem, é preciso compreender, também, o por que de ter-se tornado, a casa própria, o principal bem que a família brasileira almeja possuir. Assim, poder-se-á identificar na atual política a distância entre as reais necessidades de habitação da população de baixa renda e o formato como ela se apresenta, ainda que atinente aos princípios constitucionais e elaborada dentro do contexto de desenvolvimento urbano integrado. Assim, torna-se imprescindível esclarecer o significado de ideologia. Segundo Chauí:

Além de procurar fixar seu modo de sociabilidade através de instituições determinadas, os homens produzem idéias ou representações pelas quais procuram explicar e compreender sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas idéias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e da dominação política. Esse ocultamento da realidade social chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas (...)" (CHAUÍ, 1984, p. 21).

Chauí (1984) considera assim a idéia napoleônica do termo, adotada por Marx, de que ideólogo seria aquele que inverte as relações entre as idéias e o real. A explicação para a produção desta dominação é encontrada em "A Ideologia Alemã", de Marx e Engels:

As idéias [*Gedanken*] da classe dominante são, em todas as épocas, as idéias dominantes; ou seja, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo sua força espiritual dominante. (...) é evidente que o façam em toda sua amplitude e, como consequência, também dominem como pensadores, como produtores de idéias, que controlem a produção e a distribuição das idéias de sua época, e que suas idéias sejam, por conseguinte as idéias dominantes de um tempo.

E ainda continuam,

Por isso, cada nova classe que ocupa o lugar da que dominava anteriormente vê-se obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade; ou seja, para expressar isso em termos ideais; é obrigada a dar às suas idéias a forma de universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais e universalmente legítimas (...) (MARX e ENGELS, 2006, p. 78-80)

Desta forma, concebe-se a ideologia como uma determinada forma pela qual a classe dominante reproduz suas concepções, de maneira que estas pareçam verdades universais. Está-se diante da concepção marxista da sociedade, que não desvincula a produção de idéias das condições históricas em que estas são produzidas. Então, a realidade só pode ser entendida como parte de um processo histórico, onde relações sociais são definidas pelas ações econômicas e políticas. Nos dias de hoje, a globalização econômica, representativa das necessidades do capitalismo contemporâneo, é mantida e reproduzida como ideologia da classe dominante.

É neste contexto que Santos explica:

Quando tudo permite imaginar que se tornou possível a criação de um mundo veraz, o que é imposto aos espíritos é um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos contextos [...] para consagrar um discurso único.

E continua:

Os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização atual são: a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história [...] Tirania do dinheiro e tirania da informação são os pilares da produção da história atual do capitalismo globalizado. Sem o controle dos espíritos seria impossível a regulação pelas finanças [...] (SANTOS, 2000, p.35)

Estas colocações permitem explicar melhor as relações entre moradia e ideologia, na medida em que a habitação deveria ser um direito garantido a todo cidadão, mas, em razão da influência ideológica das classes dominantes, passa a impingir ao cidadão das classes menos favorecidas toda a responsabilidade por não conseguir integrar-se num mercado imobiliário que é restrito a poucos. Destaca-se, também, o papel da lei para manutenção do poder das classes dominantes nas cidades, refletindo e, ao mesmo tempo, promovendo a desigualdade social e a segregação no espaço urbano.

O chamado “sonho da casa própria” aparece, então, como uma das práticas da manipulação das idéias (apontada por Marx), sendo a população obrigada a dar aos seus pensamentos a forma da universalidade, ou seja, coerente com o esquema ideológico do modo de produção dominante. Neste contexto, vale trazer a discussão de Bolaffi acerca da ideologia da habitação popular, que assim escreve:

Em 1964, o regime revolucionário que se estabeleceu assumiu, juntamente com o poder, o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias. Mas a sua sobrevivência política dependia da capacidade de atingir esse objetivo sem provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. Dependia também de conseguir formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria (BOLAFFI, 1982, p. 44).

Mas não é só no Poder Executivo que se identifica essa manipulação da realidade social. O Legislativo também se utiliza desta mesma ideologia. Sob esta perspectiva, Villaça (2001) investigou as formas pelas quais as classes mais abastadas, na busca pela melhor localização do espaço urbano, utilizam instrumentos como a informação técnica ou jornalística, para transmitir à sociedade

a idéia de que a concentração dos investimentos públicos, na sua maioria, nas áreas da cidade que ocupam, é uma coisa muito natural. Esse processo, que o citado autor identificou como ideologia, pode ser reforçado por vários fatores/atores, dentre os quais, destacam-se, os profissionais da área de planejamento urbano, legisladores e administradores públicos municipais, que são os responsáveis diretos pela elaboração e implementação das normas sobre a organização do espaço urbano.

Esse instrumental compõe-se de códigos de obras e edificações, leis de uso e parcelamento do solo, planos diretores, entre outros, que, não raro, reforçam o processo de segregação social no espaço urbano, acabando por tornar certas áreas da cidade inacessíveis a certas camadas da população, em razão do elevado valor imobiliário nestes locais. Assim, segundo Villaça, o aparato técnico e político nos municípios está sempre voltado à reprodução de um discurso que distorce a realidade formando uma falsa consciência de que a legislação urbanística atende aos interesses de toda a sociedade.

Na realidade, a legislação urbana só está presente quando se torna necessária para a estruturação e fortalecimento do mercado imobiliário de viés capitalista. A lei é utilizada como instrumento de manutenção do poder, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão. É nas áreas desvalorizadas e rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas que a camada pobre da população vai se instalar (encostas de morros, leito de rios, áreas degradadas, etc). A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais, incentiva essa dinâmica de ocupação ilegal e predatória da terra urbana. Mas, e a lei? Não é o artigo 5.º, caput, da Constituição

Federal, que dispõe: *“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade,...”*? A partir destas reflexões teórico-conceituais poder-se-á analisar a moradia como um direito social dentro do ordenamento jurídico brasileiro para compreender em que medida este direito é efetivado para a melhoria da qualidade de vida dos mais necessitados.

#### **2.4. A Constituição de 1988: uma nova história?**

A Constituição Federal de 1988 foi marcada pela perspectiva do início de uma nova era. Seu conteúdo é considerado avançado, pois, fortaleceu os direitos humanos e ampliou suas garantias. A falta de efetividade das inúmeras Constituições e de uma interminável sucessão de violações da legalidade constitucional deu azo a quase dois séculos de ilegitimidade de poder. Tal ilegitimidade fez surgir uma sociedade com déficits de educação, saúde, habitação, saneamento. São quase duas décadas, desde a sua promulgação, sem rupturas, significando que as instituições democráticas estão consolidadas, embora não tenha sido o suficiente para promover uma melhor distribuição de renda e, via de consequência, garantir o direito a uma vida digna e do pleno exercício da cidadania. Porém, também é certo afirmar que não é só a Constituição Federal que assegura o direito do cidadão, mas, sim, um governo capaz de promover boas políticas públicas regidas pelos princípios e preceitos constitucionais.

No que tange ao direito à moradia, antes do advento da Emenda Constitucional n.º 26/00, aquele tinha proteção constitucional apenas como forma

complementar, ampliado pelas normas internacionais no universo desse direito constitucionalmente previsto. Contemporaneamente, o grande desafio para a presente e futura história da humanidade, e, principalmente, da população brasileira de baixa renda, é a forma como se dará a proteção desse direito humano.

Neste intuito, a Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro, de forma inédita, um capítulo dedicado, exclusivamente, à política urbana, em que estão contidos os artigos 182 e 183. Vale ressaltar que a inserção de normas urbanísticas no texto constitucional foi fruto de um trabalho incessante das entidades ligadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciado nos anos 60, e, depois, retomado nos anos 80, de maneira intensificada, para a elaboração da Constituição de 1988. Diversos segmentos sociais urbanos envolveram-se na negociação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, num processo participativo junto à Assembléia Nacional Constituinte de 1988, que resultou no Capítulo II, do Título VII, da Constituição Federal, que trata da Política Urbana (MATTOS, 2002).

É incontestável o avanço histórico alcançado com a constitucionalização da matéria, embora tenha passado por um estágio de “suspensão” por mais de uma década, em razão de interpretação jurisprudencial e também doutrinária, que prevaleceu na maior parte dos Tribunais do país, no sentido de entender que a eficácia dos artigos 182 e 183 da Constituição estava contida e vinculada à prévia aprovação de uma lei que determinasse as diretrizes da política urbana. A brecha deixada na Magna Carta para que prevalecesse essa interpretação, foi originada na Assembléia Nacional Constituinte por parlamentares que compunham o conhecido grupo denominado “Centrão”, que conseguiu inserir no



texto do art. 182, *caput* e § 4.<sup>o6</sup>, referência a uma lei federal a ser editada posteriormente (o Estatuto da Cidade), o que passou a servir de entrave para que os julgadores pudessem utilizar os instrumentos urbanísticos constitucionais, negligenciando o argumento de que os municípios poderiam legislar sobre a matéria, na falta de lei federal (MATTOS, 2002).

Foi neste contexto que surgiu o Projeto de Lei n.º 181/89, de autoria do Senador Pompeu de Souza, que culminou com a aprovação da Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A aprovação do referido projeto se deu em 1990 no Senado Federal e, naquele mesmo ano, foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde se transformou no Projeto de Lei n.º 5.788/90, lá permanecendo por longos onze anos, até ser finalmente votado, aprovado e sancionado, em 2001. Portanto, a eficácia aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, conferida no Estatuto da Cidade, diz expressamente que a lei visa nortear a execução da política pública urbana, tendo seus princípios fundamentais estabelecidos nas normas constitucionais (MATTOS, 2002).

É importante mencionar também que a natureza das normas contidas no Estatuto é de ordem pública e de interesse social. A doutrina classifica as normas jurídicas em duas grandes categorias: a das normas cogentes ou de ordem pública e

---

<sup>6</sup> Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

*Omissis*

Parágrafo 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (grifou-se)

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

a das normas dispositivas ou de ordem privada. As primeiras são entendidas como as que se impõem à vontade de seus destinatários, pois o que está por trás deste tipo de norma é a supremacia do interesse público. As segundas são aquelas que dão aos seus destinatários a liberdade de disporem de maneira diversa acerca de determinadas situações (BARROSO, *apud*, MATTOS, 2002).

Faz-se mister tais considerações para que se possa compreender que as normas do Estatuto da Cidade devem-se impor aos interesses privados, pois são de obrigatório cumprimento por seus destinatários que, no caso, são todos os indivíduos, todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios) e seus respectivos Poderes, incluindo-se, aí, o Judiciário que não mais poderá omitir-se na aplicação da legislação urbanística.

Afinal, o que parecia ser uma providência lógica e óbvia resultou em um trancamento na aplicação das principais conquistas contidas na Lei Maior, o que reforça o argumento de que se concebe a ideologia como uma determinada forma pela qual a classe dominante reproduz suas concepções, de maneira que os direitos humanos sejam desconsiderados. Sob esta perspectiva, assim refere-se Bobbio:

Creio que uma discussão sobre os direitos humanos deve hoje levar em conta, para não correr o risco de se tornar acadêmica, todas as dificuldades procedimentais e substantivas (...). A efetivação de uma maior proteção dos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena, não digo de não resolvê-lo, mas sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já o perdeu. Não se pode pôr os problemas do direito do homem abstraindo-os dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de potência que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome. Só nesse contexto é que podemos nos aproximar do problema dos direitos com senso de realismo. Não

---

devemos ser pessimistas a ponto de nos abandonarmos ao desespero, mas também não devemos ser tão otimistas que nos tornemos presunçosos (BOBBIO, 1992, p. 45).

Contextualizando a abordagem de Bobbio, vê-se que, mesmo com uma Constituição Federal de conteúdo avançado e há dezoito anos da sua promulgação, grande parte dos seus dispositivos, principalmente os relacionados com os direitos e garantias fundamentais do cidadão, continua à espera de aplicação. Conseqüentemente, a exclusão, segregação, violência crescem a cada dia, tornando-se mais evidentes as injustiças sociais. É certo também dizer que a Constituição Federal, por si só, não é suficiente para que os direitos humanos sejam efetivamente respeitados, mas é o maior e mais importante instrumento favorável à proteção e à promoção da dignidade humana.

Vale ressaltar, também, que com o processo de redemocratização, iniciado com o advento da Constituição de 1988, ocorreu a adesão a importantes instrumentos internacionais de direitos humanos, passando, o Brasil, a aceitar expressamente as preocupações internacionalmente assumidas. Neste cenário, a temática dos direitos humanos começa a se consolidar como uma das mais relevantes pautas de discussão da agenda internacional brasileira. É sob este viés que se insere o direito à moradia.

## **2.5. O direito à moradia como direito humano e suas origens internacionais**

O direito à moradia goza de proteção legal, principalmente no âmbito do direito internacional. Está expresso na Declaração Universal dos Direitos

Humanos, no seu art. XXV<sup>7</sup>, adotada e proclamada pela Resolução 271A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, sendo ratificada pelo Brasil na mesma data.

O termo “habitação”, expresso no supra citado artigo, foi reconhecido como um dos elementos capazes de assegurar um padrão de vida relativo à própria dignidade da pessoa humana, daí por que foi elevado ao grau de direito humano, como também foi garantido ao indivíduo a segurança no exercício de tais direitos por motivos de situação de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.

Em 1966, adotou-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos,<sup>8</sup> como reforço dos direitos humanos, quando, pela primeira vez, o termo “moradia” surgiu no seu art. 11:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como na melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifou-se)

A nova ordem econômica, social e cultural estaria traçada em virtude do contexto trazido no bojo do artigo 2.º do referido Pacto, no qual cada Estado-parte que se fez presente se comprometeu a adotar medidas tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos

---

<sup>7</sup> Art. XXV. 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, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Coletânea de Direito Internacional, São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2005, p. 522.

<sup>8</sup> Adotado pela XXI Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19/12/1966, e aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 226, de 12/12/1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 06/07/1992.

planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visassem a assegurar, de forma progressiva e constante, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos ali reconhecidos, incluindo a adoção de medidas legislativas com esse fim.

A década de 90 representou o período de maior avanço dos fundamentos legais internacionais no que diz respeito ao direito humano à moradia adequada. O reconhecimento da importância desse direito para o gozo dos demais direitos humanos no contexto da igualdade, gerou uma base legal sólida para as ações futuras em direção à melhoria das condições de moradia e de vida, de um modo geral, das populações mais pobres (OSÓRIO, 2004).

Muitos países anuíram com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, vindo o Brasil a adotá-lo em 06/07/1992. A partir de então, a moradia passou a ser concebida como um direito de toda pessoa, devendo o Estado tutelá-la de forma efetiva. A proteção do direito à moradia como direito humano deu-se, para o cenário internacional, como uma técnica de pleno desenvolvimento social adotado pelo Estado brasileiro. Assim sendo, as medidas legislativas devem permitir sua facilitação, propiciando a utilização de lugares que lhe reservem o seu pleno exercício, sem se questionar a necessidade da efetiva propriedade, mas que assegure, principalmente, às classes menos favorecidas o exercício desse direito como forma de garantia de um nível de vida tido como adequado pelos organismos internacionais. Conseqüentemente, toda e qualquer medida que restrinja esse direito seria atentatória segundo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIOVESAN, 2002).

### 2.5.1. Breve retrospecto: do Iluminismo à Segunda Guerra Mundial

O desenvolvimento cultural da Renascença e as grandes navegações que levaram os europeus ao continente americano e ao Extremo Oriente deram o fim definitivo ao período histórico conhecido como Idade Média. Surgiu, então, o Iluminismo, que questionava ponto por ponto o pensamento medieval e propunha novas idéias, dentre as quais aquelas que se referiam aos direitos humanos. Em 1764, Cesare de Beccaria publicou *Dos delitos e das penas*, em cujo conteúdo foi desenvolvida uma argumentação racional contra a pena de morte, tortura, penas cruéis e em favor de uma legislação com critérios de proporcionalidade das sentenças em relação à gravidade dos crimes. Assim se expressa:

Ninguém se levantou, senão frouxamente, contra a barbárie da penas em uso nos nossos tribunais. Ninguém se ocupou em reformar a irregularidade dos processos criminais, essa parte da legislação tão importante quanto descuidada em toda a Europa. Raramente se procurou destruir, em seus fundamentos, as séries de erros acumulados há vários séculos, e muito poucas pessoas tentaram reprimir, pela força das verdades imutáveis, os abusos e tormentos atrozes e extirpar os exemplos bem freqüentes dessa fria atrocidade que os homens poderosos encaram como um dos seus direitos. (...) Mas, se, ao sustentar os direitos do gênero humano e da verdade invencível, contribuí para salvar da morte atroz algumas das trêmulas vítimas da tirania ou da ignorância igualmente funesta, as bênçãos e as lágrimas de um único inocente reconduzido aos sentimentos da alegria e da felicidade consolar-me-iam do desprezo do resto dos homens (BECCARIA, 1994, p. 14-15)

Em seguida, ocorreram dois acontecimentos históricos que tiveram grande significado para a questão dos direitos humanos. O primeiro foi a Independência dos Estados Unidos, em 1776, e o segundo foi a Revolução Francesa, em 1789. A Declaração da Independência dos Estados Unidos realizou uma reviravolta ao estabelecer que o réu não seria obrigado a fornecer prova contra

si mesmo. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamou os princípios inspiradores da Revolução Francesa. Vale salientar que tanto a Independência dos Estados Unidos quanto a Revolução Francesa foram inspiradas em concepções moldadas pelo liberalismo (COMPARATO, 1999).

O documento firmado na convenção de representantes do povo reunidos na Virgínia delineou os princípios do moderno Estado burguês: a igualdade de direitos inatos aos cidadãos (liberdade e propriedade), a soberania popular, a eleição livre e periódica de representantes autorizados a legislar, a separação entre os poderes, a imprensa livre, a instituição do júri popular. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, afirmou no seu artigo 1.º, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. No artigo 17, enfatizou que a propriedade é um direito inviolável e sagrado, cuja privação só se justifica por evidente necessidade pública e sob a condição de prévia e justa indenização. Vale ressaltar que nenhum direito recebeu tanta ênfase quanto o direito de propriedade. A garantia jurídica da propriedade privada, para a burguesia, era indispensável para assegurar a plena liberdade dos empreendimentos capitalistas (COMPARATO, 1999).

Em 14 de junho de 1791, a Assembléia Constituinte da Revolução Francesa aprovou a lei Chevalier, que proibia expressamente a associação de trabalhadores, ou seja, proibia a organização sindical. Esta lei vigorou quase um século, tendo sido revogada somente em 1887, em consequência de ferrenhas lutas dos trabalhadores franceses. As grandes revoluções do século XVIII instituíram a igualdade de direitos e a liberdade política, porém, para os trabalhadores, isso

significou que estavam “livres” para o trabalho assalariado, ou seja, para a exploração do capital (TRINDADE, 2002).

Na seqüência, Marx e Engels fizeram a análise mais profunda dos antagonismos relativos à sociedade capitalista, demonstrando que liberdade e igualdade são bandeiras das revoluções burguesas e, não, direitos humanos universais. A doutrina marxista inspirou a formação de partidos de base operária, bem como a expansão dos sindicatos profissionais. Assim, conseguiram impor certos limites à exploração patronal e intervir na luta política. E, mesmo com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, o movimento operário continuou sua luta, ocasião em que identifica-se a origem da moderna legislação trabalhista. Encontra-se este registro, principalmente, nas Constituições do México (1917), da União Soviética (1918) e da Alemanha (1919) (TRINDADE, 2002).

O conceito dos direitos humanos, que cada vez mais evoluía na sua essência, nos séculos XIX e XX, sofreu um golpe de morte nos anos 30, com o advento do nazismo que tomou quase toda a Europa. A Segunda Guerra Mundial contabilizou, em seu término, a cifra de 60 milhões de mortos (seis vezes mais que na Primeira Guerra Mundial). A rendição incondicional da Alemanha nazista e do Japão, em 1945, após as bombas atômicas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki, deu azo à criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. A carta de fundação da ONU foi assinada por 51 países e, hoje, a ONU integra 191 Estados, incluindo os países vencidos na última guerra mundial (COMPARATO, 1999).

Em 18 de junho de 1948, a Comissão de Direitos Humanos da ONU concluiu o projeto da Declaração dos Direitos Humanos, aprovado no mesmo ano pela Assembléia Geral. A Declaração de 1948 foi completada em 1966 por dois



pactos aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas: um sobre direitos civis e políticos, outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais. De 1945 a 1990, foram aprovados dez documentos que formam um sistema global de proteção dos direitos humanos. Todos estes documentos foram ratificados pelo Brasil. De 1992 a 1995, quatro documentos aprovados na Conferência Interamericana em San José, Costa Rica (conhecida como Pacto de San José da Costa Rica), e pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), também ratificados pelo Brasil, criaram um Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2002).

No tocante à moradia, várias são as convenções e declarações que fazem alusão a este direito<sup>9</sup>, embora utilizem expressões variadas, tais como lar, residência, domicílio. Vale ressaltar que a adequada moradia, segundo o § 43 da agenda *Habitat*, da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, de Istambul, em 1996, está relacionada com: adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluído segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infra-estrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível.

Assim, o direito à moradia, concebido como direito humano, é definido

---

<sup>9</sup> Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); Convenção Internacional sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976); Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

pelos documentos internacionais, tendo como características primordiais a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação, conforme dispõe o art. 5.º, parte I, da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 25 de junho de 1993, devendo haver obrigação do Estado, no que diz respeito à moradia, com fundamento no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotar medidas legislativas, instrumentos e programas de ação sobre política habitacional de modo a garantir esses direitos a todos os indivíduos, sem questionar a necessidade da efetiva propriedade. Neste contexto, o direito à moradia foi recepcionado pela Constituição Federal, incluído no rol dos direitos sociais.

## **2.6. O direito à moradia na Constituição de 1988**

O direito à moradia, inserido na Constituição Federal de 1988 como um direito social, pode ser considerado um avanço, mas ainda está muito longe de ser efetivado. Seja pela pressão dos organismos internacionais, seja pela mobilização social, o fato é que sua normatização sinaliza a urgência de intervenções governamentais que visem a imediata superação de um dos mais graves problemas sociais do Brasil.

Para um histórico de Constituições que sempre protegeu a propriedade, faz-se necessário analisar o direito à moradia, no âmbito do direito constitucional, tomando-se como ponto de partida a função social da propriedade, desde a Constituição de 1824 até a vigente. Naquele período, o direito de propriedade era visto sob a ênfase do direito individual, sem haver preocupação com

o interesse social. O art. 179, *caput*,<sup>10</sup> regulamentou a propriedade como uma das condições básicas à inviolabilidade dos direitos civis e políticos do cidadão, ao lado da liberdade e da segurança individual. Havia, na Constituição de 1824, portanto, uma forte identificação dessas modalidades jurídicas, em virtude da importância atribuída à propriedade (SILVA, 2004).

Na Constituição Republicana, de 1891, houve uma ampliação do liberalismo, e uma diminuição da limitação desse direito, conforme dispõe o seu art. 72.<sup>11</sup> Dessa forma, a Constituição de 1891 foi marcada pela forte influência da concepção liberalista norte-americana sobre a propriedade individual. Mas foi a partir da Constituição de 1934 que teve início um processo de uma nova conceituação do direito de propriedade, prevalecendo o interesse coletivo sobre o individual. Isto em razão da evolução ocorrida com os institutos jurídicos que contribuíram para o conjunto de edificação do modelo de Estado social aqui surgido a partir de 1930 (FRANCO, 1981).

O princípio da função social da propriedade, inaugurado pela Constituição de 1934, foi mantido na Constituição de 1937 e na Constituição de 1946. E, a partir daí, instituiu-se o direito de propriedade no rol dos direitos individuais, conforme verifica-se no § 16, do art. 141, da Constituição de 1946,<sup>12</sup> consolidando sua função social no art. 147.<sup>13</sup> Dentro de uma análise do sistema

---

<sup>10</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império [...] Constituições Brasileiras. Império e República, p. 550.

<sup>11</sup> Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, [...] cit. p. 517.

<sup>12</sup> Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, [...]§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro [...] Op. cit., p.308/309

<sup>13</sup> Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social [...] Idem, p. 312.

constitucional, naquele momento, é importante reconhecer que o direito de propriedade estava aliado ao princípio da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Portanto o direito de propriedade estava sob as regras dos direitos individuais e dos direitos econômicos (FRANCO, 1981)

O mesmo ocorreu com a Constituição Federal de 1967, que marcou o direito de propriedade sob os interesses individual e social. Nessa Constituição, tratou-se desse direito no capítulo relativo aos direitos e garantias individuais. O encontro desses dois interesses (individual e social) não se deu, apenas, sob o enfoque constitucional, pois o mesmo ocorreu, por exemplo, com a regulamentação do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30/11/1964, que exerceu, como lei ordinária, papel fundamental de integrar a eficácia da norma constitucional com relação ao conteúdo positivo do direito de propriedade, especialmente em relação à função social. Esta referida lei, ao dar cumprimento à intenção da norma constitucional, traduziu a função social da terra, demarcando o compromisso da propriedade rural com o interesse econômico e social, colocando-o além do mero interesse do proprietário. (SILVA, 2004)

Já é perceptível, neste contexto de valoração da propriedade, uma relação com o direito à moradia. Desta forma, surge por lei infraconstitucional o sistema implantado para facilitar a aquisição da casa própria, envolvendo, por consequência, o direito à moradia, identificado como de interesse social. Nesse sentido, o Capítulo III da Lei n.º 4.380, de 21/08/1964, sob o subtítulo “Do Sistema Financeiro, da Habitação de Interesse Social”, demonstrou o objetivo da norma

---

jurídica e o alcance que queria dar à implantação do Sistema Financeiro da Habitação, como também indicou os seus destinatários, no art. 8.º.<sup>14</sup>

A Constituição Federal de 1988, na seqüência das considerações antes expostas relativas ao direito de propriedade, traz, no Título II, *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, Capítulo I, *Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*, art. 5º, inciso XXII, que: “*é garantido o direito de propriedade*”. A forma como a Constituição dispôs o direito de propriedade assegura-o no seu regime jurídico como um direito inviolável e essencial ao ser humano, como ocorre com o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. De fato, o direito à propriedade individual tem íntima relação com os demais direitos ligados à essência humana (LEAL, 1998).

Porém, para a Constituição Federal de 1988, não bastou só o interesse individual. Este cedeu espaço ao interesse social, como verifica-se no Capítulo I, em que se fez constar o direito da propriedade condicionado ao princípio da função social, a teor do inciso XXIII, art. 5º: “*a propriedade atenderá a sua função social*”. A grande contribuição trazida pela Constituição de 88 foi, portanto, o princípio da função social. Assim, o direito de propriedade é um direito fundamental condicionado a esse princípio.

O novo Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, seguindo o texto constitucional, estabeleceu que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com as suas finalidades econômicas e sociais, mantendo, porém, seu caráter

---

<sup>14</sup> Art. 8.º O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado: [...] [\(Redação dada pela Lei nº 8.245, de 18.10.1991\)](#) Acesso ao site: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm) em 14/08/05.

absoluto e exclusivo, conforme dispõe no seu art. 1.228.<sup>15</sup>

O Título VII, *Da Ordem Econômica e Financeira*, Capítulo I, *Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*, da Constituição Federal de 1988, no qual se asseguram os princípios básicos em torno da ordem econômica, diz-se que a finalidade desta é propiciar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social. Para a concretização desse objetivo, a vigente Constituição Federal institui como princípios basilares, entre outros, a propriedade privada (art. 170, inciso II) e a função social da propriedade (art. 170, inciso III)<sup>16</sup>.

É nesse contexto que a propriedade privada compõe a ordem econômica, sob um compromisso mais amplo, geral e menos individual, visto que deverá estar afinada com outros princípios para a concretização dessa tarefa, como é o caso da soberania nacional, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente e em relação à redução das desigualdades regionais e sociais, de acordo com o que estabelecem os outros incisos do referido artigo (MEIRELLES, 1996).

---

<sup>15</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como seja evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2.º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, como também se forem animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3.º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade e utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4.º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5.º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

<sup>16</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] II – propriedade privada;

III – função social da propriedade; [...]

A Constituição de 1988, ao delinear o direito de propriedade, consolidou essa transformação: tanto o direito de propriedade quanto sua função social foram incluídos entre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII e XXIII)<sup>17</sup>. A função social da propriedade situa-se ainda como princípio da ordem econômica, ao lado do reconhecimento da propriedade privada (art. 170, II e III). Meirelles (1996, p. 25), então, assevera: *“Evoluímos, assim, da propriedade-direito para a propriedade-função”*.

## **2.7. A Emenda Constitucional n.º 26/00 e o direito à moradia**

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II, os direitos e as garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos, quais sejam: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; direitos à nacionalidade; direitos políticos; partidos políticos. O direito à moradia foi incluído no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, sob o Capítulo II, como Direito Social, passando a ter o art. 6.º, a seguinte redação:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Na técnica jurídica, os direitos sociais são caracterizados como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado social de direito, tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes,

---

<sup>17</sup> Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
[...] XXII – é garantido o direito de propriedade;  
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

visando à concretização da igualdade social, que configura um dos fundamentos de nosso Estado democrático, conforme dispõe o art. 1º, inciso IV<sup>18</sup>, da Constituição (MORAES, 2000). Afonso da Silva, conceituando os direitos sociais, assevera:

[...] como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento de igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2004, p. 286-287).

O direito à moradia já era reconhecido como direito social por força do art. 23, IX, da Constituição Federal, que estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*. Tal dispositivo já se traduzia em um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Ou seja, esta norma determinava uma ação positiva por parte do Estado, no sentido da efetiva realização do direito à moradia. (SILVA, 2004)

A Emenda Constitucional n.º 26/00, portanto, veio apenas explicitar esse direito, embora “direito à moradia” não envolva somente a ocupação de uma habitação, mas sim, que esta seja digna, adequada, higiênica, de acordo com os princípios expressos na Constituição Federal. Ela, pois, prevê como um dos seus

---

<sup>18</sup> Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; [...]



princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inc. III), e garante o direito individual à intimidade e à privacidade (art. 5.º, inc. X) e que a casa é um asilo inviolável (art. 5.º, inc. XI). Tudo isso, agora, engloba esse direito social e não se pode conceber uma moradia digna sem esses atributos. Estando enquadrada no elenco dos direitos fundamentais do homem, afirma Afonso da Silva, “*são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana*” (2005, p. 179).

Conforme demonstrado, o direito à moradia foi reconhecido como direito humano, sobretudo na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), pela Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e pela Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional n.º 26/00. Resta saber se diante do ordenamento jurídico brasileiro, este direito pode ser consolidado, via mercado, através de políticas de promoção de emprego e renda, ou via políticas públicas urbanas e habitacionais em geral, pois, o que se constata dia-a-dia, é a exclusão de grande parte da população, prevalecendo a lógica perversa do acesso à moradia às margens da cidade.

## CAPÍTULO 3

### A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA?

#### 3.1. Considerações iniciais

O Estado brasileiro tem por obrigação e dever, não só em decorrência das normas internacionais de direitos humanos, como também em virtude da Constituição Federal, por meio do seu art. 6.º, criar e promulgar legislação que beneficie, proteja e facilite o direito à moradia. Pretende-se, pois, neste terceiro capítulo, analisar a Política Nacional de Habitação (PNH), sua concepção, a estruturação desta estratégia para lidar com o problema habitacional brasileiro, para verificar, através da análise do seu formato institucional, as condições de acesso à moradia para a população de baixa renda.

Na seqüência, faz-se um breve retrospecto em torno da trajetória das políticas de habitação a partir da Constituição Federal de 1988, pelo fato destas já terem se constituído no contexto da nova Carta, que trouxe no seu conteúdo, pela primeira vez na história das constituições, um capítulo relativo à “Política Urbana”. Tais considerações se fazem pertinentes porque auxiliarão a compreender o atual estágio da política habitacional, no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais para garantir o acesso ao direito à moradia. A terra, apesar de não ser produzida, gera uma renda para quem detém a sua propriedade. Esse elemento irá subsidiar a discussão da PNH com o fim de verificar o atendimento das necessidades de moradia da população de baixa renda, via programas habitacionais, exatamente porque o acesso à terra se dá através do mercado e esse

mecanismo não atende à população que não tem condições de acessar esse mercado, ainda que haja respaldo legal.

Também serão analisados dez programas contidos na PNH que permitirá verificar quais são os segmentos atendidos da sociedade. A PNH tem como seu principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação que, dentre vários órgãos e entidades, inclui o Subsistema de Habitação de Interesse Social, do qual fazem parte os programas ora analisados. Para isso, será focado o papel do Estado brasileiro como interventor no uso e ocupação do solo urbano, podendo-se identificar que a renda monetária é requisito essencial para a ocupação do espaço urbano. Daí porque Lojkine afirma que o papel do Estado é contraditório, pois, ao implementar programas habitacionais, necessita de terra, e dela necessitando, entra no “jogo” do mercado, excluindo grande parcela da população.

E, finalizando o Capítulo 3, traz-se à discussão a responsabilidade civil do Estado no que diz respeito ao atendimento do direito à moradia, que, de acordo com o ordenamento jurídico, acolheu a teoria do risco administrativo, ou melhor, da responsabilidade sem culpa, pois a Constituição Federal adotou, a esse propósito, o princípio da responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, atribuindo-lhes a obrigação de ressarcir os danos sofridos sem indagar da culpa ou dolo do agente. Tal análise permitirá ver “o tamanho” do descumprimento do dever legal do Estado no tocante ao acesso ou à garantia do direito à moradia àquela camada da população que não tem renda e se isso acarreta ao Estado o dever de indenizar.

### **3.2. A trajetória da política habitacional no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988**

Com a Constituição de 1988, foi estabelecida uma redefinição de competências, passando a ser atribuída aos estados e municípios a gestão dos programas sociais e, dentre eles, o de habitação. Em março de 1989, o governo Sarney cria a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior e ligada diretamente à Presidência da República.

O programa habitacional da citada secretaria tinha por objetivo a construção emergencial de seiscentas mil unidades habitacionais, no sistema de participação comunitária, embora a estimativa é de que somente vinte mil foram concluídas (VALENÇA, 2001). Neste mesmo período, as atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ser vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O modelo institucional adotado pela SEAC era centralizador e retirou a autonomia dos governos estaduais e municipais depois da extinção do BNH. A SEAC servia para garantir uma ingerência do Presidente da República sobre a política habitacional. Este período, que se inicia com o fechamento do BNH e vai até o início do governo Collor, é caracterizado por Valença (2001) como de “apatia”, pois, a SEAC não produziu resultados significativos, servindo, apenas, de incentivo à política clientelista do governo.

Em 1994, o governo Itamar Franco colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lança os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União

(OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). No entanto, o montante de investimentos realizados ficou aquém das expectativas, em razão da contenção de recursos imposta pelo Plano Real.<sup>19</sup>

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é realizada uma reforma no setor da política habitacional, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), setor que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Mesmo com a criação da SEPURB, a “apatia” continuou durante o primeiro governo FHC, embora tenha este mostrado, de início, intenções reformadoras, frente às precárias condições das moradias e o déficit habitacional. A maior preocupação deste governo no setor habitacional, no entanto, era o cumprimento dos requisitos legais, na aplicação dos recursos do FGTS. Neste aspecto, não se distanciou muito do formato dos programas habitacionais do governo Collor (VALENÇA, 2001).

Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria o Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação. A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 01/07/2006)

<sup>20</sup> A Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 02/07/2006)

Posta a trajetória da política habitacional no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, vê-se que as mesmas não se mostraram políticas de porte capazes de enfrentar o problema habitacional. Ao contrário, por fatores clientelistas, ou de política econômica, ou meramente para o cumprimento dos requisitos legais, viu-se, ao final de cada governo, o não cumprimento das metas estabelecidas e o déficit habitacional cada vez maior. A exemplo disso e partindo de reflexões teóricas, no item a seguir, far-se-á uma análise da política habitacional vigente, já elaborada dentro de uma concepção de desenvolvimento urbano integrado, em atendimento, inclusive, ao Estatuto da Cidade, que auxiliará a compreender o formato institucional da política no que diz respeito ao cumprimento da norma constitucional e infra-constitucional para o acesso, ou não, ao direito à moradia.

### **3.3. A Política Nacional de Habitação à luz do cumprimento dos requisitos legais**

A Política Nacional de Habitação do atual governo, no que diz respeito aos princípios que a informam, apresenta-se aparentemente coerente com a Constituição Federal, que considera a moradia um direito social, como também, com a Lei federal n.º 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que recepciona o princípio da função social da propriedade. Desta forma, a PNH é regida por estes princípios<sup>21</sup>:

- **direito à moradia**, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito a moradia deve ter destaque

---

<sup>21</sup> A Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 03/07/2006)

na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;

- **moradia digna como direito e vetor de inclusão social** garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura e saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais;

- **função social da propriedade urbana** buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;

- **questão habitacional como uma política de Estado** uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;

- **gestão democrática** com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e

- **articulação das ações de habitação à política urbana** de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

A Constituição Federal de 1988 introduziu profundas transformações na disciplina do instituto da propriedade privada. O § 2.º do seu artigo 182 determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, ou seja, a propriedade somente poderá receber a tutela jurisdicional se atender à sua função social. Isto significa que não é mais consentido ao intérprete confundir o fim social a que se destina a lei com a vontade subjetiva do legislador (TEPEDINO, 1999). Não obstante a dificuldade de o operador do direito se enquadrar às transformações impostas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, outro aspecto de grande relevância é o que diz respeito aos interesses vinculados à propriedade que são produzidos pelo setor do mercado da habitação. Nessa perspectiva, Fernandes discute a concepção da propriedade como mercadoria.

O enfoque tradicional dado aos direitos individuais de propriedade, típico do liberalismo jurídico clássico, há muito tem possibilitado a concepção da propriedade imobiliária meramente como uma mercadoria

favorecendo valores econômicos de troca em detrimento do princípio da função social da propriedade. Mais do que isso, essa concepção baseia-se com frequência na noção ideológica dos direitos de propriedade privada como sendo um “direito natural” e não uma criação histórica e cultural, e se encontra internalizada em grande medida no imaginário popular (FERNANDES, 2001, p. 30).

Sob esta ótica, verifica-se que a PNH vigente obedece a princípios que têm como principal meta garantir à população, em especial a de baixa renda, o acesso à moradia digna, porém, é ainda uma política calcada na propriedade. Daí, a necessidade de compreender a diferença entre os conceitos de direito de propriedade e direito à moradia. Estes são direitos distintos, embora o fim possa ser o mesmo, qual seja, o de ter um abrigo uma vez que todas as pessoas necessitam de uma moradia. O direito de propriedade, na linguagem jurídica, dá ao proprietário “a *faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*”<sup>22</sup>. O direito de moradia, por sua vez, está inserido no rol dos direitos sociais que têm um conceito abstrato, tendo por finalidade, minimizar as diferenças. São direitos que se ligam ao princípio da igualdade (SILVA, 2004).

Sob este aspecto, o direito à moradia, cuja essência é a melhoria das condições de vida da população carente, torna-se elemento de retórica. Transmuda-se de um direito para um bem (a ser consumido). Daí ocorre a busca desordenada por habitação dada a ineficiência de uma política de porte que se contraponha às desigualdades sociais. Ressalte-se que o Estado tem por obrigação e dever criar e promulgar legislação que beneficie, proteja e facilite o direito à moradia. Mas, ao contrário disso, entra na disputa do solo, via mercado, e esse mecanismo não inclui

---

<sup>22</sup> Código Civil – Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002: Art. 1.228 (vide nota de rodapé n.º 15)



aquela camada da população que não tem meios de acessar esse mercado, ainda que haja o respaldo legal.

A PNH vigente, para o atendimento da demanda do segmento de Habitação de Interesse Social como a de Habitação de Mercado e tendo em vista as fontes de recursos disponíveis, identificou quatro grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento em relação aos custos de financiamentos das diferentes fontes, quais sejam:<sup>23</sup>

Grupo I – Famílias em situação de miséria absoluta, [...] que deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados.

Grupo II – Famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, [...] somente conseguirão obter uma moradia digna produzida de forma convencional se o atendimento da política pública puder lhes proporcionar subsídio financeiro, permitindo que apenas uma parcela do custo de aquisição venha a onerar os seus limitados orçamentos de subsistência [...]

Grupo III – Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo [...]

Grupo IV – Famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado. [...]

Considera-se que a estratificação dos diferentes grupos da sociedade pelo aspecto econômico é um ponto deveras frágil para uma política de conteúdo progressista, pois, esta prática tende à criação de espaços segregados fazendo surgir uma hierarquização espacial aprofundando, cada vez mais, as diferenças sociais. Sobre a questão da segregação espacial, Valença discute a funcionalidade das cidades do ponto de vista do desenvolvimento do capital, afirmando:

Segregação espacial quase sempre é muito fácil de verificar-se: trata-se de fenômeno visível a olhos nus. A cidade é repartida – toda ela – por delimitações tanto físicas quanto simbólicas. São bairros de elite, periferias carentes ou mesmo a mescla dos dois (complementares)

---

<sup>23</sup> Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 04/07/2006)

mundos. Se a linha não é imaginária, com divisões tácitas estabelecidas, por exemplo, pelo mercado, que impõe custo ao acesso e à proximidade, ou mesmo política, com a maior presença e circulação da polícia, o recorte se faz visível através de demarcações territoriais por barreiras físicas, advindas da construção de avenidas, viadutos, praças, parques e edifícios públicos ou, simplesmente, do uso da arquitetura defensiva com seus muros, grades, cercas eletrificadas etc. Essas demarcações são uma construção da qual participam tanto o Estado – com suas obras públicas – quanto a iniciativa privada – com seus investimentos no espaço construído. O resultado é um mosaico urbano que, embora com uma geografia própria, já que é fruto da geografia histórica única de cada cidade, tem peças que são comuns a todas (VALENÇA, 2006, p. 3)

Sobre o papel do Estado na produção do espaço urbano é importante ressaltar, ainda, que sendo ele, ao mesmo tempo, produtor e consumidor, suas ações são marcadas por conflitos de interesses, tendendo a privilegiar aqueles que têm maior poder econômico. Sob esta perspectiva, Lojkin faz sua análise acerca da ação do Estado:

Longe de suprimir a contradição entre os meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital (LOJKINE, 1997, p. 193).

Neste contexto, trazendo a análise para os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, estabelecidos na Constituição Federal e utilizando a doutrina de José Afonso da Silva, cabem algumas reflexões acerca do Estado Democrático de Direito, que tem na sua base o princípio da legalidade:

É da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da *lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais*. [...] É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei [...] *ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem*

*diretamente uma alteração na situação da comunidade* (SILVA, 2004, p. 121). (destacou-se)

De imediato, constata-se que a PNH classificou os segmentos sociais de acordo com a capacidade de pagamento de cada “beneficiário”, distinguindo-os de acordo com os seus diferentes “poderes de compra”. Dependendo de sua renda, ele pode ser, como pode não ser, detentor de direitos. Do ponto de vista do interesse do poder público, quando da elaboração da PNH, a identificação dos diferentes grupos sociais é importante porque os recursos despendidos serão na medida das suas necessidades habitacionais, daí a sua essência progressista. Mas do ponto de vista da garantia de um direito, analisando-se os programas nela contidos, identifica-se uma violação da lei no que diz respeito à essência do Estado Democrático de Direito. Pode-se fazer esta afirmativa somente em razão da tipologia dos programas, das fontes de recursos, como também, dos requisitos a serem preenchidos pelos pretensos beneficiários, sem os quais não há que se falar em garantia de direito. Vale ressaltar que a lei, em tese, é ato de decisão política emanada da vontade popular, e, daí, a importância dos movimentos sociais. Porém, conforme já dito anteriormente, não é somente a Constituição Federal que assegura um bom governo, mas permite que os bons governantes, através das políticas públicas, atuem com segurança e efetividade.

A PNH vigente, portanto, enquanto instrumento promotor de desenvolvimento urbano integrado e de conteúdo progressista, tenta buscar a igualização das condições dos socialmente desiguais, mas peca quando considera a moradia como um bem a ser consumido. No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade privada é um bem e, como tal, é um componente do modo de produção capitalista. Na perspectiva de compreender como se dá o acesso ao direito à

moradia da população de baixa renda, via políticas públicas, é que serão analisados os programas habitacionais contidos no Subsistema de Habitação de Interesse Social – SHIS -, do atual governo, com o fim de se identificar em que medida os programas garantem tal direito.

### **3.4. Os programas habitacionais como instrumentos garantidores do acesso à moradia**

Ao se estudar o problema habitacional, deve-se levar em conta que a construção (produção) de uma habitação é feita sobre o solo, e este, por sua vez, se constitui em propriedade privada, que é o pilar do sistema capitalista. A moradia está assentada sobre a terra e passa a ser dela constituinte. Considerando-se que grande camada da população é desprovida de terra, o instituto da propriedade privada, passa a ser um entrave na efetivação do direito de morar. Pode parecer um paradoxo, mas a verdade é que os interesses vinculados à propriedade passam a ser produzidos pelo setor do mercado da habitação e é, nesse sentido, que tem se inserido a lógica das políticas públicas habitacionais.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que a ação do Estado no estabelecimento destas políticas tem sido, ao longo das últimas décadas, guiada por determinações econômicas e políticas. Sob esta ótica, Peruzzo (1984, p. 22) afirma que *“[...] para compreendermos o problema habitacional não podemos prescindir das dimensões econômicas, sociais e políticas. Pois é do processo constitutivo de nossa sociedade que emana o problema habitacional.”* Para Engels, o Estado surge como instrumento interno de controle da ordem da própria sociedade. Desta forma, o Estado é, pois, um produto da própria sociedade que, ao chegar a um certo grau de

desenvolvimento faz evitar que as classes com interesses econômicos antagônicos venham a se enfrentar pondo fim a esta mesma sociedade.

Levando-se em conta as considerações acima e que a atual política habitacional se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, é que serão analisados os programas habitacionais do governo Lula. A partir daí, poder-se-á compreender o formato institucional da Política Nacional de Habitação com o fim de identificar se os programas atendem às necessidades habitacionais - ou em que medida atendem - da população de baixa renda.

A PNH tem como seu principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação que, dentre vários órgãos e entidades, inclui o Subsistema de Habitação de Interesse Social, do qual fazem parte os programas, ora analisados. O SHIS é formado por recursos onerosos e não onerosos para a constituição de uma política de subsídios. Ressalte-se que, em 16 de junho de 2005, foi aprovada a Lei n.º 11.124 que constitui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para este fim. São estes os programas:

- 1) Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários (antigo Morar Melhor);
- 2) Apoio ao poder público na construção habitacional destinada às famílias de baixa renda (antigo Morar Melhor);
- 3) Habitar Brasil BID-HBB;
- 4) Subsídio à habitação de interesse social – PSH;
- 5) Carta de crédito individual;
- 6) Carta de crédito associativo;
- 7) Apoio à produção de habitações;

- 8) Pró-moradia;
- 9) Arrendamento residencial – PAR;
- 10) Crédito solidário - SNH

A tabela, em anexo, estabeleceu requisitos comuns dos programas para fins de análise, considerando que todos visam garantir o acesso à moradia digna para a população, especificamente dos Grupos I, II, III elencados na PNH, uma vez que se inserem no Subsistema de Habitação de Interesse Social. À exceção dos programas 1 e 3, todos os outros se propõem à construção/aquisição de unidade habitacional ou de terreno. Isto significa, conforme já mencionado anteriormente, que a construção (produção) de uma habitação é feita sobre a terra, e esta, por sua vez, se constitui em propriedade privada. Assim constituída, poder-se-á compreender a ação dos diferentes agentes na estruturação da habitação e do espaço urbano em geral, no que diz respeito aos programas, ora analisados.

Esta reflexão leva à análise de que os programas são postos aos seus beneficiários já dentro de um padrão predeterminado, tirando deles o direito de escolha, ou de optar por uma localização de seu interesse. Ou seja, é um “pacote de habitação”: ou se insere nele, ou está fora dele. Além disso, obriga o beneficiário a cadastrar-se junto às secretarias municipais, ou pertencer a alguma associação, sindicato, cooperativa. A imposição destes requisitos nos programas classifica os beneficiários, o que fere de morte o princípio da igualdade, norteador dos direitos sociais. Faz do beneficiário um cidadão de segunda categoria porque trata os iguais, desigualmente.

Através dos programas, o Estado está promovendo habitação, porém, dentro de um modelo que atende a interesses econômicos e que, assim, traz como

conseqüência a segregação espacial. A explicação para esse fato está na renda da terra. Esta análise se assemelha ao que Harvey (1980) discute sobre a microeconomia de uso do solo urbano quando afirma que os ricos são plenos de escolhas, enquanto os pobres têm suas escolhas muitíssimo limitadas.

Assim, tratada sob o prisma essencialmente econômico, a moradia existe, fundamentalmente, como uma mercadoria e a garantia do direito à moradia passa a ser secundária. O Estado brasileiro, por sua vez, inserido nesta lógica de mercado, mas ao mesmo tempo detentor de obrigações para com os mais necessitados, tem promovido programas, construindo as unidades habitacionais nas periferias das cidades, sem mesmo a adequada infra-estrutura urbana. Sob esta perspectiva, Rolnik faz sua análise acerca das políticas habitacionais no Brasil, afirmando:

“[...] a compra de terrenos baratos, segundo a lógica que imperou em toda a produção de habitação popular durante a existência do BNH, era a condição para ter acesso aos financiamentos para produção de habitação popular. [...] Isso sem contar o custo social e pessoal de morar em guetos habitacionais, sem variedade social ou funcional, numa paisagem monocórdica no limite da zona rural, sem pertencer verdadeiramente à cidade. Ao desejar bloquear a especulação imobiliária através de uma urban fence constituída por grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, a lei reiterou a velha fórmula de criar possibilidades legais para a moradia popular apenas onde não existe cidade” (ROLNIK, 1999, p. 203-204).

Sem acesso ao mercado imobiliário privado e sem ser atendido (ou sendo mal atendido) pelas políticas públicas de habitação, resta ao cidadão as ocupações ilegais de terra urbana sendo impossibilitado de usufruir de seus direitos à moradia e à cidade. Este cidadão, a quem deveria ser dada toda a proteção do Estado por caracterizar-se como “hipossuficiente”, dentro do conceito dos direitos

sociais, passa a ser um elemento de risco na sociedade. Daí porque o instituto da propriedade privada, inserido no ordenamento jurídico brasileiro, passa a ser um obstáculo na efetivação do direito de morar e os interesses a ela vinculados passam a ser produzidos pelo setor do mercado da habitação.

No que diz respeito aos programas 1 e 3, cuja definição propõe a regularização/urbanização de assentamentos urbanos precários, estes trazem uma outra discussão que envolve um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social para fazer com que uma área que foi ocupada fora das determinações da legislação urbanística seja recepcionada pela “cidade legal” (ALFONSIM, 2001). Este tipo de programa exige um forte empenho do poder público na efetivação do princípio da função social da propriedade e da cidade informador do Estatuto da Cidade e que deve aplicar-se, tanto às áreas particulares quanto às áreas públicas.

Considerando-se que a regularização/urbanização dos assentamentos precários, objeto de definição dos programas 1 e 3, são os que demandam maior atenção por parte do poder público, em vista da ausência das condições de “moradia digna”, requisito exigido em toda a legislação vigente, de 2003 a 2005 foram investidos no programa Habitar Brasil, por exemplo, a importância de R\$ 761, 2 milhões<sup>24</sup>, valor este inferior ao de qualquer outro programa habitacional, conforme constata-se através dos dados relativos aos investimentos que se verá adiante. Vale ressaltar que o citado programa tem em sua base legal um contrato de empréstimo entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. É parco, portanto, o investimento frente à enormidade do problema.

---

<sup>24</sup> Investimentos MCidades Brasil: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 16/07/2006)



Na realidade, este tipo de programa está associado às novas estratégias de *marketing* urbano que caracterizam a gestão de concorrência urbana. Essas intervenções, embora pretendam dar conta das diferentes dimensões que envolvem a sustentabilidade urbana, passam a ser subordinadas à lógica da eficiência e valorização econômica.

As novas orientações para a política de habitação foram firmadas na Conferência de Istambul, Habitat II, realizada em 1996. A urbanização de favelas bem como a recuperação de cortiços nos centros urbanos para população de baixa renda, portanto, se inserem nessa nova tendência da política de habitação ficando a mercê das orientações ditadas pelos organismos internacionais de financiamento (ROLNIK, SAULE JR., 1997).

Em relação às fontes de recursos que dão suporte aos programas habitacionais, vê-se que estas são compostas de recursos onerosos e não onerosos. Esclareça-se, desde logo, que os recursos onerosos são aqueles oriundos do mercado financeiro e geram despesas financeiras. A principal implicação desse fato é que, ao contrário dos financiamentos concedidos com recursos orçamentários (os não onerosos), os financiamentos concedidos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser remunerados para evitar que sejam exauridos. Isso faz com que as exigências financeiras, principalmente aquelas relativas à capacidade de pagamento dos estados, dos municípios, como também dos beneficiários do programa, para a aprovação dos financiamentos que utilizam os recursos do FGTS (os onerosos) sejam mais rígidas do que para os financiamentos que utilizam recursos do OGU que são concedidos a fundo perdido. Porém, no que tange à disponibilidade dos recursos, conforme se verá adiante, as verbas para

implementação dos programas é muito maior para aqueles que têm como fonte de recursos o FGTS do que para os que têm como fonte o OGU, quando deveria ser o contrário, considerando o número elevado da população identificada nos Grupos I e II, conforme diagnóstico acerca da questão habitacional contido na PNH vigente.

Reportando-se à tabela em anexo, no item “Requisitos”, dois aspectos chamam a atenção. Os quatro primeiros programas, aqueles que têm como fontes de recursos o Orçamento Geral da União - OGU, exigem emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual - LOA. Tal exigência prioriza forças políticas, que são muitas vezes desconexas umas das outras e resultam em ações isoladas e de pouca expressão, em detrimento do objetivo a ser alcançado. Ou seja, enquanto a disponibilidade dos recursos onerosos é definida a partir das normas técnicas de utilização do FGTS, os recursos não onerosos são definidos pelo Congresso Nacional, responsável pela aprovação final do Orçamento Geral da União. Assim, a influência política no segundo caso é visivelmente maior do que no primeiro.

Faz-se necessário também ressaltar que a Caixa Econômica Federal – ou simplesmente Caixa -, empresa pública de direito privado, tem um papel de destaque na medida em que cabe a ela operacionalizar grande parte dos recursos destinados aos programas, principalmente, aqueles financiamentos concedidos com recursos oriundos do FGTS. Apesar disso, a Caixa possui um sistema de cálculo da prestação que não mais permite que, em nenhum de seus financiamentos, ao final de seu prazo, haja saldos residuais, não contemplando qualquer responsabilidade do tesouro para com eventuais dívidas oriundas dos financiamentos para habitação. A este sistema de amortização cabe definir a forma de cálculo da prestação (amortização e juros), independentemente do programa. Até

mesmo aqueles que têm como fonte de recursos o OGU, também têm uma forte preocupação com o retorno do capital, como forma de garantir a realimentação do sistema. Também se faz necessário esclarecer que a Caixa, na qualidade de agente financeiro da maioria dos programas, no momento da seleção, além de levar em conta a renda do pretense beneficiário, inclui em suas exigências a análise do risco do crédito, cujos elementos vão desde os gastos pessoais do pretendente até a conjuntura econômica por que passa o país (TURRA, 2002).

A discussão em foco não entra no mérito de aferir o formato institucional do mercado financeiro. A questão a ser discutida é a ação do Estado no estabelecimento das políticas públicas. Se a PNH tem como um de seus objetivos tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, no contexto da política, a habitação é trabalhada como mercadoria. Neste formato, os programas habitacionais não permitem que grande parcela da população neles se insira e, nesta perspectiva, o que Peruzzo discute em relação à população que não constitui demanda solvável para o consumo da mercadoria habitação é ainda pertinente:

O próprio conjunto de requisitos oficiais impostos ao candidato que pleiteia a casa própria construída com financiamento controlado pelo Estado exclui larga parcela dos carentes de habitação. Estas estão sendo construídas não para quem delas precisam, mas para os que podem pagá-la, como ocorre com a produção de mercadorias em geral (PERUZZO, 1994, p. 46).

Sem obstar os mecanismos financeiros utilizados pela Caixa, tem-se, ainda, os instrumentos processuais que buscam garantir a efetividade da cobrança dos créditos no setor habitacional, colocando os “beneficiários” em situação de extrema desigualdade processual, em decorrência do favorecimento dos direitos das instituições financeiras. Por exemplo, as instituições financeiras no âmbito do

Sistema Financeiro da Habitação possuem três maneiras de efetivar a cobrança dos contratos inadimplentes: 1) através da execução do título extrajudicial (CPC, art. 585, III, c/c DL 70/66)<sup>25</sup>; 2) através da execução hipotecária judicial (Lei n.º 5.741/71)<sup>26</sup>; 3) através da execução extrajudicial (DL 70/66). Também nos contratos com cláusula de alienação fiduciária, poderá o fiduciário (o agente financiador), constituir em mora o devedor (através dos procedimentos legais), consolidando a propriedade em seu nome (Lei n.º 9.514/97<sup>27</sup>, alterada pela Lei n.º 10.931/04)<sup>28</sup>, sem sequer acionar o Judiciário.

Isto significa que as instituições financeiras possuem um mundo jurídico exclusivo para atender suas reivindicações econômico-financeiras, utilizando-se de procedimentos especiais, cobranças de juros acima do limite constitucional, busca e apreensão do bem liminarmente, prisão do devedor, reintegração de posse e outros. Ou seja, ainda que haja o reconhecimento da moradia como direito social pela Constituição Federal, na realidade, ele é integralmente descumprido e infringido pelo próprio legislador, como também pelo Poder Judiciário, que, em geral, prefere proteger o direito de propriedade, melhor dizendo, o crédito, ao direito de moradia, uma garantia constitucional.

A exemplo disso, Wambier (2006) discutindo o direito fundamental à moradia em periódico jurídico, traz recente julgado sobre a matéria do Tribunal

---

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 70, de 21 de novembro de 1966. Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e institui a cédula hipotecária.

<sup>26</sup> Lei n.º 5.741 de 1 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a proteção do financiamento de bens imóveis vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação.

<sup>27</sup> Lei n.º 9.514/97, dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

<sup>28</sup> Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, as Leis n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, e n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

Regional Federal da 4.<sup>a</sup> Região, embasado na Lei n.º 10.931/04, e nos seus artigos 49 e 50<sup>29</sup>, através do qual pode-se identificar que o Poder Judiciário muitas vezes encontra-se dissociado dos direitos constitucionais do cidadão:

Pense-se, por exemplo, em caso em que o mutuário pretenda adimplir apenas a parcela da dívida relativa aos juros, postergando a amortização do valor principal. É indubitável que tal decisão satisfaz o interesse do mutuário em pagar uma prestação mensal menor, ainda que o faça apenas imediatamente. No entanto, esta decisão causa ao mutuário um mal maior, já que posterga o acesso à moradia, uma vez que o valor devido, que não seja imediatamente adimplido, deverá ser pago no futuro, o que poderá fazer do mutuário, eterno devedor, transformando seu direito constitucional à moradia em quimera. Decidiu-se corretamente sob este prisma, que *“a fixação da prestação mensal, que apenas antecipa juros, não realiza o direito à moradia e cria falsa expectativa de cumprimento do contrato[...]”*. Ap. Civ. N.º 584460, rel. Des. Jairo Schafer, j. 30.03.2005, DJ 04.05.2005, p 696. (destacou-se)

O PAR - Programa de Arrendamento Residencial, outro exemplo, constitui-se numa operação de aquisição de empreendimentos a serem construídos, em construção ou em reforma, voltada para a população de baixa renda, prioritariamente concentrada nos grandes centros urbanos, para arrendamento residencial, com opção de compra ao final do contrato. Do pretense arrendatário é exigida uma renda familiar mensal de até seis salários mínimos ou, no caso de

---

<sup>29</sup> Art. 49. No caso do não-pagamento tempestivo, pelo devedor, dos tributos e das taxas condominiais incidentes sobre o imóvel objeto do crédito imobiliário respectivo, bem como das parcelas mensais incontroversas de encargos estabelecidos no respectivo contrato e de quaisquer outros encargos que a lei imponha ao proprietário ou ao ocupante de imóvel, poderá o juiz, a requerimento do credor, determinar a cassação de medida liminar, de medida cautelar ou de antecipação dos efeitos da tutela que tenha interferido na eficácia de cláusulas do contrato de crédito imobiliário correspondente ou suspenso encargos dele decorrentes.

Art. 50. Nas ações judiciais que tenham por objeto obrigação decorrente de empréstimo, financiamento ou alienação imobiliários, o autor deverá discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, quantificando o valor incontroverso, sob pena de inépcia.

profissionais da área de segurança pública, o teto sobe para até oito salários mínimos<sup>30</sup>.

A família a ser beneficiada pelo PAR deve atender aos requisitos de enquadramento, dentre os quais não ter rescindido contrato de arrendamento anterior dentro do Programa por motivo de inadimplência ou por descumprimento de cláusulas contratuais. O Programa ainda exige que o imóvel seja utilizado pelo arrendatário com a destinação específica de residência, cabendo-lhe o pagamento de todas as despesas e tributos incidentes sobre o imóvel. A taxa inicial de arrendamento do imóvel é igual a 0,7% do valor de aquisição pelo FAR, não podendo esta taxa ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). Vale ressaltar que o PAR é disciplinado por legislação específica que fixou o prazo de arrendamento em 180 meses e o atraso no pagamento da taxa, por sessenta dias consecutivos, dá direito ao arrendador constituí-lo em mora e retomar o imóvel imediatamente, sem direito a devolução dos valores já pagos.<sup>31</sup>

Trazendo à reflexão o conteúdo do programa supra citado, associado ao julgado do TRF da 4.<sup>a</sup> Região, no que diz respeito à garantia constitucional ao direito de morar, mais uma vez vê-se quão distante ainda se encontra o referido direito da sua real efetivação. Mais ainda, quando a retomada do imóvel por falta de pagamento por sessenta dias consecutivos encontra respaldo na própria lei, nos atos do Poder Executivo e no Judiciário, equiparando a moradia a uma mera mercadoria.

---

<sup>30</sup> Dados obtidos através do Manual Normativo do PAR da Caixa Econômica Federal

<sup>31</sup> Manual Normativo do PAR da Caixa Econômica Federal

Conforme dito anteriormente, a Constituição serve como fundamento interpretativo de toda a legislação infraconstitucional, assim como serve de arcabouço para a elaboração das políticas públicas. Uma vez que as premissas que amparam os direitos fundamentais são as que legitimam e justificam um Estado Democrático de Direito é inaceitável a aplicação estrita da lei jogando ao relento famílias que um dia acreditaram no mito da casa própria ideologicamente instituído pelos governos, através das suas políticas habitacionais. É inaceitável também um Judiciário que resiste às modificações introduzidas pelo texto constitucional, posicionando-se, muitas das vezes, a favor do patrimônio, em detrimento dos direitos fundamentais.

A compreensão destes elementos passa pela análise de que o Estado atua no provimento da habitação para atender aos interesses do capital. Optando pelo mercado e não, pela garantia do acesso à moradia, o Estado promove os programas de habitação de interesse social em lugares distantes e pouco acessíveis aos equipamentos urbanos, pois, mesmo existindo vazios urbanos na cidade, existe a disputa capitalista pelo uso do solo, sendo pertinente a discussão de Singer a respeito:

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para essa zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão davam preferência a outras localizações (SINGER, 1982, p. 34).

Esta discussão remete à questão de que o Estado dota uma zona qualquer da cidade não pensando no cumprimento da lei em prover habitação aos mais necessitados, mas, sim, para favorecer a obtenção de lucro utilizando-se da retórica da criação de emprego e renda. Quando o Estado deixa de utilizar um solo para produzir moradia subsidiada, ele prefere deixar este solo para o capitalista porque isto lhe trará um retorno fiscal. Quando, ao contrário, o Estado precisa enfrentar o problema da regularização de assentamentos urbanos precários, em local de valorização imobiliária, a lei se impõe. Ou seja, no modo de produção capitalista de moradia, a regra tem sido o descumprimento da lei para o atendimento dos interesses econômicos.

Tal reflexão vale também para a legislação urbanística que, historicamente, tem negligenciado os processos urbanos informais criando uma perfeita combinação de exclusão territorial com segregação (ALFONSIN, 2001). Na realidade, esta legislação só está presente quando se torna necessária para a estruturação e fortalecimento do mercado imobiliário. A lei é utilizada como instrumento de manutenção do poder. É nas áreas desvalorizadas e rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas que a camada pobre da população vai se instalar, criando, assim, espaços segregados. Tal pensamento encontra reforço quando constata-se que, no Brasil, a maioria das unidades habitacionais construídas dentro dos programas de habitação de interesse social está nas periferias das cidades.

Nesta perspectiva, se os programas habitacionais não são eficazes o suficiente para garantir ou facilitar o acesso à moradia, cria-se uma espécie de mercado paralelo e, muitas vezes clandestino, para a produção habitacional de



baixíssima qualidade ou venda de terrenos nos lugares mais distantes, cujos compradores serão os próprios “empreendedores”. Maricato, sob esta ótica, analisando o caso de São Paulo, explica como se cria, em escala de massa, a periferia:

Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias. [...] A aplicação dos vultuosos investimentos do sistema SFH/BNH, ao longo de 22 anos, a partir de 1964 até a extinção do sistema, não só não permitiu quebrar com a dinâmica da ocupação ilegal de terras urbanas, mas, ao contrário, aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão ao contribuir decisivamente para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população (Maricato, 1995) (MARICATO, 2000, p. 151-155).

O outro aspecto é o que diz respeito ao processo de seleção pública de propostas realizadas pelo Ministério das Cidades. Isto significa que, se não houver emenda, o proponente, ou seja, o município, encaminha Consulta Prévia ao Ministério das Cidades para concorrer no processo antes citado. A aprovação no processo de seleção está condicionada à viabilidade da proposta e comprovação de adimplência do proponente e só então é formalizado o contrato de repasse<sup>32</sup>. Ainda no que tange às diretrizes orçamentárias, os investimentos (no caso a construção dos imóveis) devem constar nos seus orçamentos. Ou seja, o “peneirão” passa também pelos entes federativos, pois, além de ter que aderir ao SHIS, a questão fiscal é uma premissa de acesso.

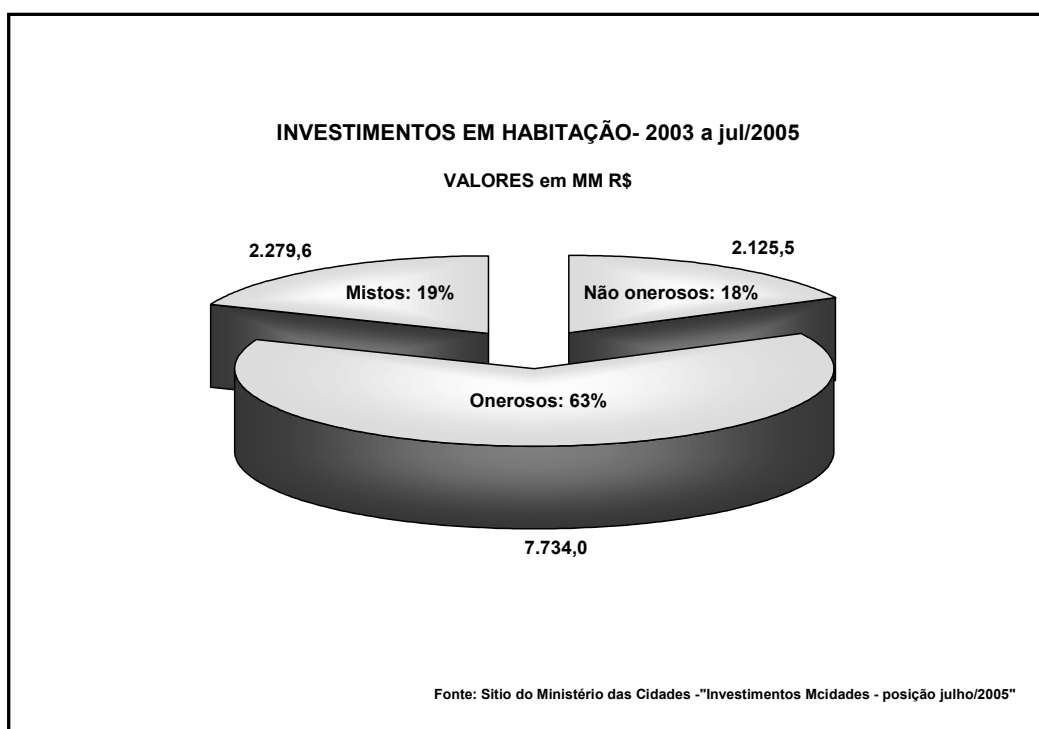
No item “Participantes e Funções”, vê-se que a presença da Caixa é quase uma unanimidade nos programas, atuando em diferentes funções. Vale

---

<sup>32</sup> Política Nacional de Habitação. Ministério das Cidades – [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 25/07/06).

ressaltar que a Caixa, cuja natureza é a de banco social, tem seu formato institucional voltado para um modelo de gestão com base na competitividade. Este modelo, porém, não contempla uma política habitacional voltada para a camada da população que não possui renda. A matéria prima da Caixa é o capital, e sob este viés, seu objetivo é o lucro. Pode-se afirmar, inclusive, que a Caixa funciona como o “braço direito” da PNH, pois, ela atua na seleção tanto dos entes federativos como dos beneficiários dos programas. Funciona como agente operacional e financeiro dos programas sempre visando a capacidade de pagamento dos participantes. Estipula regras, escores, estabelece os perfis, enfim, tudo na qualidade de banco social, que, por mais paradoxal que seja, deve, mas não o faz, funcionar como instrumento de superação da pobreza.

Vale ressaltar, ainda, a ordem dos investimentos feitos em habitação já sob a esfera da PNH vigente, de 2003 a 2005, com a implementação dos programas constantes no SHIS, conforme gráfico abaixo:



Ressalte-se, desde logo, que não é objeto de estudo da presente dissertação a avaliação e análise do déficit habitacional brasileiro. Mas, para ter-se a compreensão do acesso à moradia, via programas habitacionais, como garantia de um direito constitucionalmente assegurado, faz-se necessário levantar tal questão.

Como é possível aferir se a quantidade dos investimentos em habitação é muito, pouco ou o suficiente para (em prazo razoável e previamente determinado) dar conta do déficit habitacional no Brasil? Do ponto de vista do cumprimento da lei, verifica-se que a PNH está coerente com o que determina a Constituição Federal, mas ao analisar-se o seu formato, identifica-se que ela sucumbe ao modo de produção capitalista da habitação. Tal conclusão encontra reforço quando se nota que a quantidade de recursos disponibilizados para os programas que tem como fonte o OGU, é menor se comparada aos outros. Estando identificado que o déficit habitacional quantitativo tem se ampliado na faixa da população com até dois salários mínimos, conforme se verá abaixo, fica claro que a maior quantidade de investimentos deveria ser para esse tipo de programa, mas não é.

Os maiores investimentos estão nos programas que têm como fonte de recursos o FGTS. Nestes programas todos os financiamentos concedidos devem ser ressarcidos, ainda que as taxas de juros cobradas sejam mais baixas do que as taxas de mercado. Pode-se concluir daí que estes programas estão inseridos na lógica de mercado e, portanto, excluem grande parte da população.

O diagnóstico realizado sobre a situação habitacional no Brasil, informando dados quantitativos e qualitativos e que serviu de base à elaboração da PNH vigente, apresenta que a necessidade quantitativa no Brasil corresponde a 7,2

milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade habitacional concentra-se nos estados do Sudeste (39,5%) e do Nordeste (32,4%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país. O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do país, principalmente nas metropolitanas, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias. Sob o aspecto qualitativo, também é expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros.<sup>33</sup>

Somente a título exemplificativo, utilizar-se-á o PSH, em Natal, para que se possa perceber a ação do Estado, via programas habitacionais, e o (des)cumprimento da lei para o reconhecimento dos direitos do cidadão. Em 30 de janeiro de 2004, foram assinados contratos individuais de beneficiários selecionados pela Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social - SEMTAS, juntamente com a Caixa Econômica Federal, a Prefeitura Municipal de Natal e o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, para a construção de unidades habitacionais dentro do modelo do PSH. Um ano e meio após, as casas ainda não haviam sido construídas e o “sonho da casa própria” adiado por tempo indeterminado. As alegações para a não implementação do programa são, no mínimo, falaciosas: inexistência de terrenos disponíveis do patrimônio público; a não aquisição de outra área, via processo de desapropriação, em razão de processos judiciais. Mas, para fins estatísticos, os números foram contabilizados, uma vez que os contratos foram

---

<sup>33</sup> Política Nacional de Habitação. Síntese do diagnóstico sobre a questão habitacional. Ministério das Cidades: [www.mcidades.gov.br](http://www.mcidades.gov.br) (acesso em 23/07/2006)

assinados pelos beneficiários com o acontecimento, inclusive, de um evento político (AMORIM NETO, 2005).

Este pode ser um fato isolado, mas é, no mínimo, questionável. É farta a literatura que aponta a falta de vontade política e administrativa do poder público no enfrentamento do problema. Mas não é só isso. Também o Judiciário tem se colocado resistente em seu posicionamento hermenêutico estreito e ultrapassado deixando de enfrentar a denominada constitucionalização do Direito Privado Brasileiro que abre novas perspectivas de garantia dos direitos humanos fundamentais (ALFONSIN, 2002). Sob esta mesma ótica, Tepedino também discute a necessidade de uma nova postura por parte do intérprete:

O caminho a percorrer é tormentoso e longo, mas o intérprete não pode declarar *forfait*, sucumbindo em direção à estrada mais cômoda da consolidada dogmática pré-constitucional, a menos que queira interromper o curso da história, ignorando o texto constitucional e colocando sobre o leito de Procusto os novos fatos sociais e o direito nascente (TEPEDINO, 1999, p. 291). (destaque do autor)

Vale ainda a análise do item “Limites Operacionais” (ver anexo) considerando os dados contidos no diagnóstico da questão habitacional no Brasil, antes mencionados, que identificou que as maiores necessidades habitacionais, quantitativas e qualitativas, se concentram nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e que estas estão localizadas, principalmente, nas regiões metropolitanas. Pressupõe-se, portanto, que esta população necessita de habitação subsidiada. Desta forma, dos dez programas analisados, somente quatro têm como fonte de recursos o OGU. Destes quatro, verificando-se na tabela em anexo, dois são voltados para assentamentos subnormais e os dois que restam colocam como limite das unidades habitacionais valores entre R\$ 2.000,00 e R\$ 30.000,00. Se o próprio diagnóstico identifica que os maiores problemas

habitacionais estão nas regiões metropolitanas, isto significa que estes limites operacionais vão impossibilitar que os programas sejam adotados nas grandes cidades porque o valor da terra vai extrapolar, em muito, estes limites. Ou seja, estes programas não atingem as grandes cidades por conta de uma característica própria do mercado de terras.

É inegável, porém, que a intervenção do Estado em termos de habitação de interesse social, através da PNH vigente, tem possibilitado aos poucos diretamente beneficiados, embora economicamente menos favorecidos, alguma condição para o exercício da cidadania. Mas também é verdade que o equívoco é o modelo de política implantado: o de aquisição da casa própria inserido na lógica de mercado. Fernandes (2003) afirma que muitos organismos internacionais têm ressaltado a importância de prover os habitantes da cidade informal de direitos de propriedade o que está fazendo parte da política de habitação em vários países da América Latina, dentre eles o Brasil.

Nesta perspectiva, vale trazer à discussão a doutrina do economista peruano Hernando de Soto (2001), ferrenho defensor dos direitos de propriedade. Na sua concepção, os títulos de propriedade permitem às pessoas pensar nos ativos não apenas como um objeto físico, mas nas qualidades econômicas e socialmente úteis desses ativos. Para o citado autor, *“A propriedade formal tornou-se a escadaria para o domínio conceitual, onde o significado econômico das coisas pode ser descoberto, e onde nasce o capital”* (p. 65). E vai mais além. Tornando as pessoas titulares de propriedades, estas tornam-se indivíduos responsáveis e libertos das atividades primitivas extralegais, podendo, a partir daí, *“explorar como gerar mais-valia de seus ativos”* (p. 69). Ainda segundo suas conceituações, referindo-se aos

países em desenvolvimento, explica que os cidadãos não podem fazer contratos lucrativos, formalmente, porque não têm nenhuma propriedade a perder. E afirma: *“Pessoas sem algo a perder se encontram aprisionadas nos porões encardidos do mundo pré-capitalista”* (p. 70).

O que se pode depreender é que as conceituações de De Soto, enraizadas na lógica capitalista, têm servido de base aos organismos internacionais em matéria de habitação, alguns deles, inclusive, exigindo a formulação e implementação de políticas de legalização sob pena de não haver liberação de recursos. A maior crítica à doutrina de De Soto é que a passagem para a legalidade, ou seja, a obtenção de um título de propriedade, não garante a segurança da posse. Isto porque, com a regularização, imediatamente se estabelece o mercado formal. Este mercado formal, no médio e longo prazo, tem o potencial de tornar-se de interesse do capital em geral. Assim, mesmo que seja uma área de favela, sendo legalizada, o capitalista compra os terrenos a baixo custo fazendo com que aquela área se torne de expansão do capital, integrando-a ao mercado. Este processo faz com que os moradores sejam “expulsos” daquela localidade *“para periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente”* (FERNANDES, 2003, p. 191).

Outro aspecto muito temeroso na doutrina de De Soto (2001) é a questão ideológica. Ele entende que, com o aperfeiçoamento da informação e comunicação, os pobres tenderão, cada vez mais a ter o conhecimento e consciência do que não têm (bens), o que os levará a uma “[...] *amargura causada pelo apartheid legal* [...]” e isto fará com que estes pobres venham a ser “[...] *mobilizados contra o status quo por pessoas com programas políticos que se*

*alimentam de descontentamento*” (p. 248). Assim, as classes dominantes reproduzem suas concepções, de maneira que estas pareçam verdades universais, fazendo crer que a forma de resolver os problemas de pobreza urbana seria com a outorga de títulos de propriedade individual plena sem questionar a natureza da ordem jurídica que gera essa pobreza (FERNANDES, 2003).

Esta realidade só pode ser entendida como parte de um processo histórico, onde relações sociais são definidas pelas ações econômicas e políticas. É esta concepção marxista da sociedade, que não desvincula a produção de idéias das condições históricas em que estas são produzidas. Contemporaneamente, a globalização econômica, representativa das necessidades do capitalismo, é mantida e reproduzida como ideologia da classe dominante. Neste contexto, é ainda pertinente trazer as reflexões de Bolaffi:

Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos (BOLAFFI, 1982, p. 40).

Daí porque a influência ideológica das classes dominantes passa a impingir ao cidadão das classes menos favorecidas toda a responsabilidade por não conseguir integrar-se num mercado imobiliário que é restrito a poucos. A lei também tem tido um papel de destaque na manutenção do poder das classes dominantes, refletindo e, ao mesmo tempo, promovendo a desigualdade social e a segregação no espaço urbano. O chamado “sonho da casa própria” aparece, então, como uma das práticas da manipulação das idéias apontada por Marx, sendo a população obrigada a ter os seus pensamentos coerentes com o esquema ideológico do modo de produção dominante.



Questionamento maior é o de apurar a responsabilidade civil do agente causador do dano que essa multidão de pobres sem moradia e ferida em muitos de seus direitos sociais vem sofrendo ao longo de tantos anos. Independentemente dos poderes, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário, ressalte-se que, no contexto de vinculação entre Estado e indivíduos, existe um direito suprapositivo que obriga aquele a se sujeitar às próprias leis.

Neste contexto, o ordenamento jurídico brasileiro acolheu a teoria do risco administrativo, ou melhor, da responsabilidade sem culpa, pois a Constituição Federal adotou a esse propósito o princípio da responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, atribuindo-lhes a obrigação de ressarcir os danos sem indagar da culpa ou dolo do agente. Na perspectiva de compreender como se enquadra a falta de moradia ou, melhor dizendo, a violação de um direito constitucionalmente assegurado, será analisada a responsabilidade civil do Estado, no item a seguir.

### **3.5. A responsabilidade civil do Estado e o direito de moradia**

A responsabilidade civil, na legislação pátria, consagra duas espécies de responsabilidade: a subjetiva e a objetiva. A primeira tem como pressupostos: a ação ou omissão do agente; a culpa do agente; a relação de causalidade entre o dano e a ação/omissão do agente; e o dano material e/ou moral sofrido pela vítima. Na segunda, exclui-se a questão da culpa do agente, mantendo-se os demais pressupostos, pois, desde que exista relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha o agente agido culposamente, ou não (RODRIGUES, 1998).

O artigo 37, § 6.º da Constituição Federal<sup>34</sup>, estabelece o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos que os seus agentes causarem a terceiros. A pessoa jurídica de direito público responde sempre, uma vez que se estabeleça o nexo de causalidade entre o ato da Administração Pública e o prejuízo sofrido. Não se cogita da culpa para concluir pelo dever de indenizar. Ou seja, o Estado responde sempre perante a vítima, independentemente da culpa do servidor (PEREIRA, 1997).

Isto significa que ninguém deve estar obrigado a suportar lesão a direitos, seja quem for o seu agente, sem ter garantido o seu direito de buscar a reparação. Quando, então, o dano é causado por ação/omissão do Estado, mais do que qualquer um, este deve repará-lo, pois, seria inadmissível que quem deve zelar pela ordem, fazer respeitar direitos e cumprir deveres possa, contrariamente aos fins a que se propõe, lesar os direitos subjetivos de seus administrados. Dessa forma, sobre o individual há de prevalecer o interesse social. É o que determina a lei maior. Porém, no que tange ao direito humano, constitucionalmente assegurado à moradia, não há uma correspondente reparação.

Antes da Emenda Constitucional n.º 26/00, o direito à moradia já era reconhecido pela Constituição Federal, no seu artigo 23, inc. IX, o qual estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*. Tal dispositivo se traduz em um poder-dever

---

<sup>34</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

[...] § 6.º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

do Poder Público que implica a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Ou seja, esta norma determina uma ação positiva por parte do Estado, no sentido da efetiva realização do direito à moradia (SILVA, 2004).

José Afonso da Silva ainda afirma que direito à moradia significa ocupar um lugar para nele habitar e que direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria, embora seja *“evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia”* (2004, p. 314). Se existe um poder-dever do Estado, por via de ação positiva, na efetivação do direito à moradia, o Estado deverá prover de habitação a tantos quantos dela necessitem independentemente da moradia ser própria ou não. A proteção do direito à moradia como direito humano deu-se como uma técnica de pleno desenvolvimento social adotado pelo Estado brasileiro. Assim sendo, todas as medidas adotadas devem permitir sua facilitação, propiciando a utilização de lugares que lhe reservem o seu pleno exercício, sem se questionar a necessidade da efetiva propriedade, mas que assegure, principalmente, às classes menos favorecidas o exercício desse direito como forma de garantia de um nível de vida tido como adequado.

Na política vigente, o poder público promove os programas habitacionais voltados para a população de baixa renda dentro dos critérios de habitação de interesse social, mas estabelece requisitos de inserção para o pretense beneficiário. Ora, se o pretense beneficiário é que não preenche os requisitos exigidos, o poder público, em tese, está isento de responsabilidade, passando a responsabilidade pela não inserção no programa ao próprio pretense beneficiário.

Ocorre que o Estado ao instituir os programas habitacionais, os faz voltados para a aquisição de propriedade inseridos na lógica de mercado e não para garantir o direito à moradia. A obtenção de casa própria só poderia ser considerada como um complemento do direito à moradia se não houvesse restrição para o acesso aos programas habitacionais, uma vez que a moradia está inserida no rol dos direitos sociais, cuja essência é minimizar as desigualdades e possibilitar melhores condições de vida aos necessitados.

Ressalte-se que, neste sistema, a moradia está intrinsecamente ligada à sociedade de consumo e atrelada às leis de mercado, ficando excluída, portanto, grande parte da população que não consegue acessá-lo. Ou seja, no momento em que o programa seleciona aquele que será atendido porque preenche os requisitos exigidos, todos os outros estão excluídos. E estão sendo excluídos por quem? Pelo próprio poder público. Neste caso não seria imputável ao Estado a responsabilidade civil por prática de um ato que causou dano a um agente, configurando-se o nexo de causalidade entre o ato da Administração Pública e o prejuízo sofrido? Mas não é assim. O Estado se coloca como um “facilitador” ao acesso aos programas habitacionais, sem tomar para si a responsabilidade, deixando para a população o equacionamento do problema habitacional. Ou seja, há uma inversão das responsabilidades.

Veja-se que a negativa quanto ao ingresso nos programas habitacionais violou não só o direito estabelecido no art. 6.º da Constituição, como também infringiu o art. 3.º que define os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; promover o bem de todos. Além disso, a lei

que deveria ser o instrumento de garantia do direito do cidadão para facilitar o acesso aos programas habitacionais para a obtenção de uma moradia digna, que é o que a lei determina, não é cumprida pelo próprio Estado.

Ainda assim, não há um remédio jurídico correspondente à violação desse direito subjetivo do cidadão que possa imputar ao Estado a responsabilidade pela falta de moradia de milhões de brasileiros. Seria necessário o “*habeas corpus*” da moradia. Este, porém, não há e, mais uma vez, se invertem as responsabilidades. Ou seja, o Estado no cômodo papel de facilitador do direito à moradia e, a população mais necessitada, tendo que ser “criativa” para lidar com o problema habitacional. Sob esta perspectiva, vale trazer a discussão de Jacques Alfonsin ao tratar da reforma agrária como modalidade de concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, assim se expressando:

Por mais estranhas que possam parecer algumas dessas questões, elas estão por trás de muitas decisões administrativas e de muitas sentenças que somente não reconhecem como adjudicáveis determinados direitos porque a responsabilidade que eles geram está tão escondida no tecido social e é tão trabalhoso o esforço indispensável à sua imputação, que a saída mais a mão é a do seu “não conhecimento”. [...] todos os direitos humanos sempre encontraram embaraço ao seu reconhecimento, exatamente, no fato de, com a mais respeitosa vênua, o chamado devido processo legal ainda funcionar com muito maior eficácia, para coar o mosquito do que para barrar o caminho do elefante. [...] O problema maior, como se depreende de todas essas lições e é inerente ao próprio sistema econômico capitalista, se situa no fato de que, ao poder de exclusão “contra todos”, do proprietário, não corresponde, ao nível de mercado, nenhum poder da sociedade contra ele. Se consideramos como eficaz uma norma que, descrevendo determinados pressupostos, verificados os quais, se seguem efetivamente conseqüências nela previstas, não há como se afastar a hipótese de que o movimento de mercado tem essa eficácia independente da lei, coisa que não acontece quando os efeitos anti-sociais desse movimento devam ser prevenidos ou corrigidos (ALFONSIN, 1997, p. 196-201).

A violação dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, os DESCA na denominação de Alfonsin, é resultado da ausência de intervenção

governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção. Sob esta perspectiva, Piovesan (2002) discute o tema afirmando que este é “*um problema de ação e prioridade governamental e implementação de políticas públicas capazes de responder a graves problemas sociais* (p.186). Além disso, outro grande problema tem agravado as desigualdades e aprofundado a pobreza e a exclusão social: a globalização econômica.

Seria necessário um instrumento jurídico próprio mas, não há. Daí porque é difícil a caracterização da responsabilidade civil do Estado no que tange a falta de moradia da população mais pobre, embora seja o Estado o responsável. Da mesma forma que há uma ação positiva por parte do Estado ao promover os programas habitacionais em atendimento aos requisitos legais, estes estão inseridos no contexto dos organismos internacionais que têm ressaltado a importância de prover os habitantes da cidade informal de direitos de propriedade.

Assim, vale trazer o alerta do *Statment to the World Conference on Human Rights on Behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*<sup>35</sup>, acerca dos direitos sociais, transcrito por Piovesan:

Com efeito, democracia, estabilidade e paz não podem conviver com condições de pobreza crônica, miséria e negligência. Além disso, essa insatisfação criará grandes e renovadas escalas de movimentos de pessoas, incluindo fluxos de refugiados e migrantes, denominados “refugiados econômicos”, com todas as suas tragédias e problemas. (...) Direitos sociais, econômicos e culturais devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade” (PIOVESAN, 2002, p. 187).

A seguir serão apresentadas as últimas considerações e reflexões do

---

<sup>35</sup> Declaração à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em nome do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (traduziu-se).

presente trabalho de dissertação de mestrado acerca da análise da Política Nacional de Habitação vigente e seus programas habitacionais sendo certo que a discussão do tema está muito longe de se encerrar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base na literatura de referência utilizada nesta pesquisa, mencionada nos respectivos capítulos, pode-se encontrar as variadas interpretações da Política Nacional de Habitação e dos programas habitacionais nela contidos, acerca das formas de acesso à moradia à população de baixa renda, o que permitiu identificar o descumprimento da lei pelos entes da federação e pelos poderes constituídos e, conseqüentemente, a violação do direito humano fundamental à moradia do cidadão pobre.

Para compreender esse processo, foi preciso considerar que a habitação é feita sobre o solo, e este, por sua vez, se constitui em propriedade privada, que é o pilar do sistema capitalista. Isto significa que existe uma disputa capitalista pelo uso do solo urbano. E sob este aspecto, a moradia está assentada sobre a terra e passa a ser dela constituinte. Considerando-se que grande parte da população é desprovida de terra, o instituto da propriedade privada, inserido no ordenamento jurídico brasileiro, passa a ser um entrave na efetivação do direito de morar.

Neste momento de conclusão do trabalho, é necessário frisar que a análise feita não teve como objetivo o cruzamento dos dados relativos ao atendimento das necessidades de moradia da população de baixa renda, via programas habitacionais, em relação ao déficit habitacional brasileiro. Mas sim, analisar a cobertura social e territorial dos dez programas analisados para identificar a existência de faixas da população não atendidas, como também o papel do Estado



no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais para garantir o acesso ao direito à moradia das populações mais carentes.

Conforme já exposto, o diagnóstico realizado sobre a situação habitacional no Brasil informando os dados quantitativos e qualitativos e que serviu de base à elaboração da PNH vigente, apresenta que a necessidade quantitativa no Brasil corresponde a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade habitacional concentra-se nos estados do Sudeste e do Nordeste, regiões que agregam a maioria da população urbana do país. O diagnóstico identificou, também, que o déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do País, principalmente nas metropolitanas, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias.

Também foi exposto que a PNH vigente, para o atendimento da demanda do segmento de Habitação de Interesse Social como a de Habitação de Mercado e tendo em vista as fontes de recursos disponíveis, identificou quatro grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento em relação aos custos de financiamentos das diferentes fontes. A identificação destes quatro grupos, juntamente com o diagnóstico da questão habitacional no Brasil, permitiram que fosse identificado em que faixa da população se encontram as maiores necessidades habitacionais. A resposta foi imediata: nos grupos I e II. Estes se constituem das famílias que encontram-se na linha da miséria e daqueles que necessitam de uma política de subsídio permitindo, apenas, que uma parcela do custo de aquisição venha a onerar seus orçamentos de subsistência.

Diante destes dados verificou-se que os dez programas analisados cobrem a população na faixa de 0 a 20 salários mínimos de renda familiar. Como características de localização, cobrem todo o território nacional. Muito embora isto seja uma constatação, verificou-se que os programas voltados para as faixas realmente necessitadas, ou seja, os subsidiados (programas 1, 2, 3 e 4), não podem ser implementados no meio urbano porque o valor do subsídio é muito baixo.

Tal conclusão encontra reforço, identificando-se que dois deles são voltados para regularização/urbanização de assentamentos subnormais (programas 1 e 3) e os dois que restam colocam como limite das unidades habitacionais valores entre R\$ 2.000,00 e R\$ 30.000,00. Se o próprio diagnóstico identifica que os maiores problemas habitacionais estão nas regiões metropolitanas, isto significa que estes limites operacionais vão impossibilitar que os programas sejam adotados nas grandes cidades porque o valor da terra irá inviabilizar a operação. Ou seja, estes programas não atingem massivamente, como necessário, as grandes cidades por conta de uma característica própria do mercado de terras, podendo ser implementados somente em pequenas cidades ou nas zonas rurais, onde o valor da terra é baixo.

Outro dado constatado é o que diz respeito à ordem de investimentos relativa aos programas cuja fonte de recursos é o OGU (não onerosos), ou seja, dos programas de moradia subsidiada, comparada aos investimentos dos programas cuja fonte é o FGTS (onerosos). A soma dos investimentos dos primeiros atinge a importância de R\$ 2,1 bilhões enquanto que a soma dos investimentos dos segundos, importa em R\$ 10,0 bilhões. Levando-se em conta os dados ofertados pelo diagnóstico da questão habitacional do Brasil, a partir do qual foi elaborada a

PNH vigente, pode-se afirmar que os investimentos estão na ordem inversa, tendo em vista que o déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica principalmente nas regiões metropolitanas, e representa, repita-se, cerca de 4,2 milhões de moradias.

Quanto ao montante dos recursos oriundos do FGTS, flagrantemente maior que os do OGU, nada tem de expressivo, muito pelo contrário. Ressalte-se que o FGTS é recurso oneroso e, portanto, deve ser ressarcido, ainda que com taxas abaixo das do mercado. Sob esse aspecto os programas que têm o FGTS como fonte de recursos são voltados para a população identificada no Grupo III, ou seja, famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser equacionadas por meio de programas financiados com recursos onerosos de baixo custo. Mas ainda assim, não são plenamente atendidas em razão das excessivas exigências dos agentes financeiros e pelo alto preço dos imóveis.

A Caixa, agente operacional e financeiro de quase todos os programas, tem seu formato institucional voltado para um modelo de gestão com bases na competitividade e este modelo não contempla uma política habitacional voltada para a população de baixa renda porque o seu objetivo é o lucro. Este modelo confirma que a ação do Estado no estabelecimento das políticas públicas habitacionais está inserida no contexto do mercado e, desta forma, a habitação é trabalhada como mercadoria. Neste formato, os programas habitacionais não permitem que grande parcela da população neles se insira. Somente a título ilustrativo, em junho do corrente ano, o Sindicato da Habitação do RN (Secovi-RN), em parceria com a Caixa, realizou uma feira imobiliária durante a qual 70% do público que a visitou saiu

frustrado porque procurou por imóveis entre R\$ 20 e R\$ 25 mil e não encontrou.<sup>36</sup> Os preços elevados dos imóveis traduzem o alto valor de uso que a mercadoria habitação possui e que orienta o seu valor de troca.

Não obstante os dados relativos aos investimentos, outro fator altamente excludente é a série de requisitos exigidos aos pretensos beneficiários que sempre visam a capacidade de pagamento dos participantes, colocando-os diante de uma barreira quase intransponível. Neste formato, os programas habitacionais não permitem que grande parcela da população neles se insira e, nesta perspectiva, cabe o que Peruzzo (1994) discute em relação à população que não constitui demanda solvável para o consumo da mercadoria habitação. Ele afirma que as casas são construídas para quem pode pagar por elas, e não, quem necessita delas de fato.

Outras questões de natureza mais teórica emergem neste contexto ao levar-se em conta que no momento que a população de baixa renda não é atendida, ou melhor, é excluída deste modelo capitalista de produção de habitação, cria-se um espaço segregado restando-lhe as ocupações ilegais de terra urbana perdendo os seus direitos à moradia e à cidade. Reforça-se, assim, o descompasso entre a cidade legal e a cidade real, cujo resultado é a explosão da informalidade e da ilegalidade. Tal reflexão encontra reforço quando constata-se que a maioria das unidades habitacionais construídas dentro dos programas de habitação de interesse social estão nas periferias das cidades ou em lugares que não interessam ao capital.

O sistema capitalista, no seu processo de acumulação, necessita de uma série de aportes urbanos para a sua reprodução e sob esse aspecto a cidade

---

<sup>36</sup> Tribuna do Norte, Caderno Imóveis e Construções, 12/08/06.

constitui-se no melhor ambiente para essa concretização. Nesta perspectiva, Valença (2006), com base em David Harvey, discute a necessidade que o capital tem de utilizar a cidade nesse processo de acumulação:

Assim, no processo de produção da cidade, o espaço construído é uma expressão de “fluxos de capital” e se constitui em permanente fonte de lucros para os capitalistas. Além disso, a urbanização promove a circulação do capital através do uso do espaço construído, favorecendo a produção, o consumo, a reprodução da força de trabalho e – não menos importante – o necessário *comando do capital sobre o espaço* [...] (p.4) (destaque do autor)

Assim, os programas habitacionais inseridos na PNH não são e jamais serão colocados em áreas de interesse do capital que ficam restritas às pessoas que possuem maior poder aquisitivo e, ao mesmo tempo, excluem grande parcela da população de um espaço adequado para morar. Sob este aspecto, o Estado não tem atuado no sentido de corrigir as distorções do mercado de terras, mas ao contrário, atua como agente capitalista reforçando e defendendo os interesses do capital. Portanto, este modelo não atende, ou minimamente atende, as necessidades de moradia das populações identificadas nos Grupos I e II, exatamente onde se encontra o foco do problema.

No que diz respeito ao cumprimento dos requisitos legais, pode-se afirmar que a Política Nacional de Habitação do governo Lula obedece a princípios que têm como principal meta garantir à população, em especial a de baixa renda, o acesso à moradia digna, porém, é uma política calcada na propriedade. Sendo a moradia um direito social, cuja essência é a melhoria das condições de vida da população carente, vê-se que a PNH tornou-se um elemento de retórica. Isto significa que a moradia transforma-se em um bem (a ser consumido), ficando o direito relegado.

No modo de produção capitalista, o valor de uso da habitação transforma-se em valor de troca. Passando a ser mercadoria, a casa torna-se um objeto de consumo, sujeita às leis de mercado, bem como à estrutura de domínio de classes que tem por base a propriedade privada. Pode-se considerar, daí, que os programas habitacionais analisados dentro da PNH, quase se restringem à aquisição de propriedade para garantir o direito à moradia da população de baixa renda. A aquisição de propriedade, porém, deve ser considerada apenas uma das formas de garantir o direito à moradia e deve ser colocada como uma opção ao cidadão. E neste aspecto, cabe ao Estado promover outras políticas que garantam o acesso à moradia a essa camada da população, como por exemplo, o aluguel social, políticas de ocupação de terras e prédios públicos, parcerias com o setor privado, menos burocracia e mais recursos. Enfim, para promover programas para aquisição de propriedade para essa camada menos favorecida da população é necessária uma política de subsídios, sim, mas esta deve estar articulada com as políticas fundiárias e políticas urbanas, sob pena de incorrer em mais distorções e mais segregação.

O certo é que a questão é urgente e complexa. Embora a PNH vigente seja um instrumento de desenvolvimento urbano integrado e de conteúdo progressista, por tudo o que foi analisado, vê-se que ainda não é o suficiente para o enfrentamento e solução do problema habitacional. A falta de vontade política das três esferas de governo (principalmente no âmbito dos municípios que têm a competência jurídica de regular e disciplinar o uso e ocupação do solo urbano através de seus Planos Diretores e legislação urbanística) aliada à falta de comprometimento dos poderes constituídos em lidar com o problema habitacional,

faz crescer cada vez mais esse exército de excluídos, violado dia-a-dia nos seus direitos mais fundamentais.

A força do capital impera. Quando o Estado precisa enfrentar um problema da regularização de assentamentos urbanos precários, em local de valorização imobiliária, a lei se impõe. Quando, não, o próprio Poder Público “fecha os olhos” permitindo a formação de processos urbanos informais. Ou seja, no modo de produção capitalista de moradia, a lei pode se impor, ou não, para o atendimento dos interesses econômicos, recusando o reconhecimento dos direitos sociais de moradia de milhões de brasileiros.

## BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana como Propriedades de Funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 20004.

\_\_\_\_\_ A reforma agrária como modalidade de concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34 n. 136 out/dez, 1997. <https://www.senado.gov.br> acesso em 29/07/2006.

AMORIM NETO, Adalberto Soares de Araújo. **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) em Natal/RN: Historicidade do presente, um Programa do futuro?** Dissertação de Mestrado. Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. UFRN, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectiva para o fim dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **A crise de moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de. **A Questão da Moradia no Brasil: necessidades habitacionais, políticas e tendências**. Trabalho apresentado no Fórum América Latina – Habitar 2000.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: EDIPRO – Edições Profissionais Ltda., 1994.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 14.<sup>a</sup> tir., Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. IN: MARICATO, Ermínia (Org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1982.



BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BORON, Atílio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Código Civil**, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. SOARES FILHO, José Guilherme (org.) 2. ed. DP & A Editora, 2003.

BRASIL. **Código de Processo Civil**, Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. MIRANDA, Sandra Julien (Coord.) São Paulo, Rideel, 2001.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, PINTO, Antonio Luiz de Toledo et al. (Orgs.), 29.ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: Império e República**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1978.

BRASIL. **Coletânea de Direito Internacional**. MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Programas Sociais. PSH. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=211>. Acessado em 14/08/05

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo. 15.ª ed., Editora Brasiliense, 1984.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço geográfico: algumas considerações. In: SANTOS, Milton (org.) **Novos Rumos da Geografia Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

CRETELLA JR., José. **Curso de Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro. Editora Record, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2002.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_, Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional – Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_, **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Edunisc, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARX, Karl. **O Capital**. Seleção de textos por GIANNOTTI, José Arthur. Coleção Os Pensadores, 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução: Frank Müller. São Paulo. Ed. Martin Claret, 2006.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, Otília et al. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MATTOS, Liana Portilho. *Capítulo I. Diretrizes Gerais.* In MATTOS, Liana Portilho (Org.) **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

\_\_\_\_\_ **A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro. Temas & Idéias Editora, 2003.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

MEIRA, Raphael Corrêa de. **Curso de Direito Romano.** São Paulo: Saraiva, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre de, **Direitos humanos fundamentais – Teoria geral, comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.** 5.ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

OSÓRIO, Leticia Marques. Capítulo I: Diretrizes Gerais. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

\_\_\_\_\_ Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_ Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil.** 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PERUZZO, Dilvo. **Controle e espoliação.** São Paulo: Cortez, 1984.

PINHO, Evangelina. Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

PIPES, Richard. **Propriedade e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RORIGUES, Sílvio. **Curso de Direito Civil**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, vol. 4 e 5.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel & SAULE JUNIOR, Nelson. Habitat II - assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, Nabil (Org). **Habitat - as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24.<sup>a</sup>. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. IN: MARICATO, Ermínia (Org.) **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo. Editora Alfa-Omega, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1998.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. IN: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História Social dos Direitos Humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002)

TURRA, Marta. **Estado, expansão urbana e acumulação de capital: os financiamentos da CEF em Nova Parnamirim e Emaús (1995-2002)**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia. UFRN, 2003.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã Bretanha e Portugal**. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

\_\_\_\_\_, **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar.** Cadernos Metr pole, n. 9, 1.º sem., 2003.

\_\_\_\_\_, Cidades Ingovern veis? Ensaio sobre o pensamento *harveyano* acerca da urbaniza o do capital. In: José Borzacchiello da Silva et al. (Orgs.). **Panorama da Geografia Brasileira.** São Paulo: Annablume, 2006.

VIEIRA, Fernanda Carolina Costa. Regulariza o fundiária em Recife: participa o popular e supera o de desafios. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **A lei e a ilegalidade na produ o do espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VILLAÇA, F vio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel – FAPESP, 2. ed., 2001.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Os artigos 49 e 50 da Lei n.º 10.931/04 e o direito fundamental   moradia.** Revista Consulex, São Paulo, n.º 216, p. 34-38, 15/01/2006.

# APÊNDICE

## TABELA DE PROGRAMAS

PROGRAMA	Base Legal	Fontes de Recursos	Destinatários	Funções	Participantes e Funções	Requisitos	Limites Operacionais																											
<b>Definição, Princípios e necessidades a atender</b> <b>1) APOIO À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (antigo "Morar Melhor")</b>  Urbanização de assentamentos humanos precários, em apoio a Estados, DF e Municípios. Intervenções visando segurança, salubridade e habitabilidade com permanência ou realocação das populações	- Portaria nº 82, de 25.02.2005; - Manuais de Instrução	- OGU; - Contrapartida de Estados e DF (10 a 40%) e Municípios (3 a 30%)	Famílias com renda mensal até 3 S.M.	- Ministério das Cidades: Gestor/Concedente; - CAIXA: Prestadora de Serviço; - Entes Federativos: Proponentes/ Agentes Executores; - Famílias: Beneficiários	- Emendas parlamentares à LOA; - Seleção pública de propostas (MCidades)	- Contrato de Repasse: Urbanização de Áreas - Aquisição de Materiais de Construção	<table border="1"> <tr> <td>R\$ 11 mil/ família</td> </tr> <tr> <td>R\$ 6 mil/ família</td> </tr> </table>	R\$ 11 mil/ família	R\$ 6 mil/ família																									
R\$ 11 mil/ família																																		
R\$ 6 mil/ família																																		
<b>2) APOIO AO PODER PÚBLICO PARA CONSTRUÇÃO HABITACIONAL DESTINADA ÀS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA (antigo "Morar Melhor")</b>  Acesso à moradia em localidades urbanas e rurais, em apoio a Estados, DF e Municípios. - Construção/ aquisição; - Produção/ aquisição de lotes urbanizados; - Requalificação de imóveis para fins habitacionais	- Portaria nº 82, de 25.02.2005; - Manuais de Instrução	- OGU; - Contrapartida de Estados e DF (10 a 40%) e Municípios (3 a 30%)	Famílias com renda mensal até 3 S.M.	- Ministério das Cidades: Gestor/Concedente; - CAIXA: Prestadora de Serviço; - Entes Federativos: Proponentes/ Agentes Executores; - Famílias: Beneficiários	- Emendas parlamentares à LOA; - Seleção pública de propostas (MCidades)	- Contrato de Repasse: Produção/ Aquisição de U.H. - Produção/ Aquisição de Lotes Urbanizados - Requalificação Urbana	<table border="1"> <tr> <td>R\$ 17 mil/ família</td> </tr> <tr> <td>R\$ 7 mil/ família</td> </tr> <tr> <td>R\$ 17 mil/ família</td> </tr> </table>	R\$ 17 mil/ família	R\$ 7 mil/ família	R\$ 17 mil/ família																								
R\$ 17 mil/ família																																		
R\$ 7 mil/ família																																		
R\$ 17 mil/ família																																		
<b>3) HABITAR BRASIL BID-HBB</b>  <b>Fortalecimento institucional dos Municípios por meio dos Subprogramas: Desenvolvimento Institucional e Urbanização de Assentamentos Subnormais.</b> - S.DI: melhoria das condições habitacionais de famílias de baixa renda; - S.UAS: regularização/ urbanização de assentamentos precários, desenvolvimento comunitário, regularização fundiária	- Contrato de Empréstimo União/ BID nº 1.126 OC/BR - Regulamentação Operacional; - Manual de Orientações dos Subprogramas DI e UAS	-S.DI: <table border="1"> <tr> <td>OGU</td> <td>até 98% do VI</td> </tr> <tr> <td>Contrapartida do Proponente</td> <td>mínimo de 2% do VI</td> </tr> </table> -S.UAS: <table border="1"> <tr> <td>OGU</td> <td>até 95% do VI</td> </tr> <tr> <td>Contrapartida do Proponente</td> <td>mínimo de 5% do VI</td> </tr> </table>	OGU	até 98% do VI	Contrapartida do Proponente	mínimo de 2% do VI	OGU	até 95% do VI	Contrapartida do Proponente	mínimo de 5% do VI	Famílias com renda mensal até 3 S.M. residentes em assentamentos precários em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados	- Ministério das Cidades: Gestor operacionalização eventualmente estados: Proponentes/ Agentes Executores; - ER: Beneficiários	- PEMAS - Equipe Técnica Multidisciplinar, responsável pela implementação dos projetos	- Contrato de Repasse sem retorno: S.DI: <table border="1"> <tr> <td>População do Município (IBGE, 1996)</td> <td>Valor Máximo (R\$)</td> </tr> <tr> <td>Até 250 mil</td> <td>1 milhão</td> </tr> <tr> <td>De 250 mil a 1 milhão</td> <td>2 milhões</td> </tr> <tr> <td>Mais de 1 milhão</td> <td>3 milhões</td> </tr> </table> S.UAS: <table border="1"> <tr> <td>Custo do projeto integrado</td> <td>R\$ 9 milhões</td> </tr> <tr> <td>Custo de Urbanização por família</td> <td>R\$ 8 mil</td> </tr> <tr> <td>Custo de Unidade Habitacional básica (UHB) por família</td> <td>R\$ 8 mil</td> </tr> <tr> <td>Custo do Módulo hidráulico por família</td> <td>R\$ 1,5 mil</td> </tr> <tr> <td>Custo de Melhorias Habitacionais por família</td> <td>R\$ 1,5 mil</td> </tr> <tr> <td>Custo de Obras Especiais</td> <td>25% do custo total do Projeto</td> </tr> </table> Trabalho de Participação Comunitária Repasse limitado a R\$ 320,00 por família Obs.: Valores referentes a Dez/99, atualizados com base em índices oficiais	População do Município (IBGE, 1996)	Valor Máximo (R\$)	Até 250 mil	1 milhão	De 250 mil a 1 milhão	2 milhões	Mais de 1 milhão	3 milhões	Custo do projeto integrado	R\$ 9 milhões	Custo de Urbanização por família	R\$ 8 mil	Custo de Unidade Habitacional básica (UHB) por família	R\$ 8 mil	Custo do Módulo hidráulico por família	R\$ 1,5 mil	Custo de Melhorias Habitacionais por família	R\$ 1,5 mil	Custo de Obras Especiais	25% do custo total do Projeto
OGU	até 98% do VI																																	
Contrapartida do Proponente	mínimo de 2% do VI																																	
OGU	até 95% do VI																																	
Contrapartida do Proponente	mínimo de 5% do VI																																	
População do Município (IBGE, 1996)	Valor Máximo (R\$)																																	
Até 250 mil	1 milhão																																	
De 250 mil a 1 milhão	2 milhões																																	
Mais de 1 milhão	3 milhões																																	
Custo do projeto integrado	R\$ 9 milhões																																	
Custo de Urbanização por família	R\$ 8 mil																																	
Custo de Unidade Habitacional básica (UHB) por família	R\$ 8 mil																																	
Custo do Módulo hidráulico por família	R\$ 1,5 mil																																	
Custo de Melhorias Habitacionais por família	R\$ 1,5 mil																																	
Custo de Obras Especiais	25% do custo total do Projeto																																	

PROGRAMA Definição, Princípios e Necessidades a atender	Base Legal	Fontes de Recursos	Destinatários	Participantes e Funções	Requisitos	Limites Operacionais												
<p><b>) SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – PSH</b></p> <p>Acesso a moradia mediante subsídios concedidos via contratos de crédito habitacional a grupos de cidadãos organizados pelos estados, DF ou municípios. Complementação do preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais</p>	<p>- Portaria Interministerial nº 337, de 17 de novembro de 2004;</p> <p>- Decreto nº 5.247, de 19 de outubro de 2004;</p> <p>- Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004;</p> <p>- Resoluções do Conselho Monetário Nacional nº 3.243, de 28 de outubro de 2004; e nº 1.980, de 30 de abril de 1993, com a redação dada pela nº 3.157, de 17 de dezembro de 2000</p>	<p>- OGU;</p> <p>- Contrapartida de Estados e DF e Municípios</p>	<p>Pessoas Físicas com renda familiar bruta mensal até R\$ 740</p>	<p>- Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda: diretrizes e condições gerais</p> <p>- Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Nacional de Habitação: seleção de instituições financeiras para repasse dos recursos;</p> <p>- Instituições/ Agentes Financeiros; operações de crédito individual;</p> <p>- Estados, DF e Municípios: organização dos grupos de cidadãos e propostas de empreendimentos habitacionais;</p> <p>- Beneficiários: documentação para cadastramento e seleção</p>	<p>- Cadastro do cidadão junto à Secretaria de Habitação ou equivalente;</p> <p>- Organização de grupos de cidadãos, projeto de empreendimento habitacional e contrapartidas pelos estados, DF e municípios;</p> <p>- Participação nas ofertas públicas de recursos e aplicação dos subsídios pelas instituições financeiras</p>	<p><b>Limites Operacionais</b></p> <p>- Subsídios repassados:</p> <table border="1" data-bbox="383 1668 534 1899"> <tr> <td>Municípios integrantes de regiões metropolitanas</td> <td>Entre R\$ 3,5 mil e R\$ 6 mil</td> </tr> <tr> <td>Municípios não integrantes de regiões metropolitanas</td> <td>Entre R\$ 2 mil e R\$ 4,5 mil</td> </tr> </table> <p>Obs.: Os referidos limites poderão ter acréscimo de até R\$ 1.500,00, conforme condições estabelecidas no ato das ofertas públicas de recursos. Particularmente nos municípios integrantes das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro, o acréscimo poderá chegar a R\$ 3.000,00.</p> <p><b>Modalidade Aquisição de Moradias:</b></p> <table border="1" data-bbox="1029 1668 1353 1899"> <tr> <td>Subsídio para complementação do preço de imóvel residencial</td> <td>Até R\$ 4,5 mil</td> </tr> <tr> <td>VI em municípios integrantes de regiões metropolitanas</td> <td>R\$ 28 mil</td> </tr> <tr> <td>VI em municípios não integrantes de regiões metropolitanas</td> <td>R\$ 20 mil</td> </tr> <tr> <td>VI em municípios das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro.</td> <td>R\$ 30 mil</td> </tr> </table>	Municípios integrantes de regiões metropolitanas	Entre R\$ 3,5 mil e R\$ 6 mil	Municípios não integrantes de regiões metropolitanas	Entre R\$ 2 mil e R\$ 4,5 mil	Subsídio para complementação do preço de imóvel residencial	Até R\$ 4,5 mil	VI em municípios integrantes de regiões metropolitanas	R\$ 28 mil	VI em municípios não integrantes de regiões metropolitanas	R\$ 20 mil	VI em municípios das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro.	R\$ 30 mil
Municípios integrantes de regiões metropolitanas	Entre R\$ 3,5 mil e R\$ 6 mil																	
Municípios não integrantes de regiões metropolitanas	Entre R\$ 2 mil e R\$ 4,5 mil																	
Subsídio para complementação do preço de imóvel residencial	Até R\$ 4,5 mil																	
VI em municípios integrantes de regiões metropolitanas	R\$ 28 mil																	
VI em municípios não integrantes de regiões metropolitanas	R\$ 20 mil																	
VI em municípios das regiões metropolitanas das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro.	R\$ 30 mil																	



PROGRAMA Definição, Princípios e Necessidades a atender	Base Legal	Fontes de Recursos	Destinatários	Participantes e Funções	Requisitos	Limites Operacionais																																																																	
<p>5) CARTA DE CREDITO INDIVIDUAL</p> <p>Financiamentos a pessoas físicas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aquisição de U.H. nova ou usada;</li> <li>- construção, conclusão, ampliação ou reforma de U.H.;</li> <li>- aquisição de material de construção;</li> <li>- aquisição de lote urbanizado.</li> </ul>	<p>- Resoluções do Conselho Curador do FGTS: nº 291, de 30 de junho de 1998; nº 299, de 26 de agosto de 1998; nº 312, de 22 de abril de 1999; nº 405, de 29 de agosto de 2002; nº 448, de 22 de junho de 2004</p> <p>- Instruções Normativas do Ministério das Cidades: nº 15, de 7 de julho de 2004; nº 3, de 28 de fevereiro de 2005; nº 27, de 29 de setembro de 2005</p>	<p>- FGTS</p> <p>- Contrapartida mínima dos tomadores, referente ao valor de imóvel não financiável pelo FGTS:</p> <table border="1" data-bbox="335 1131 383 1355"> <tr> <td>Imóveis Novos</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>Imóveis Usados</td> <td>7,5%</td> </tr> </table>	Imóveis Novos	5%	Imóveis Usados	7,5%	<table border="1" data-bbox="223 1131 319 1355"> <thead> <tr> <th>MODALIDADE OPERACIONAL</th> <th>Renda Bruta máxima (RS)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aquisição de Unidade Habitacional Nova</td> <td>3.900</td> </tr> <tr> <td>Conclusão de Unidade Habitacional Usada</td> <td>3.900</td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Unidade Habitacional Usada</td> <td>3.000</td> </tr> <tr> <td>Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional Usada</td> <td>2.400</td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Material de Construção</td> <td>1.500</td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Lote Urbanizado</td> <td>1.500</td> </tr> </tbody> </table> <p>Obs.: Em relação às Operações Especiais que se enquadram no programa, o valor mensal superior a RS 3.900,00 e até RS 4.900,00 somente para construção ou aquisição de unidade nova.</p>	MODALIDADE OPERACIONAL	Renda Bruta máxima (RS)	Aquisição de Unidade Habitacional Nova	3.900	Conclusão de Unidade Habitacional Usada	3.900	Aquisição de Unidade Habitacional Usada	3.000	Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional Usada	2.400	Aquisição de Material de Construção	1.500	Aquisição de Lote Urbanizado	1.500	<p>- Ministério das Cidades: Gestor da Aplicação;</p> <p>- CAIXA: Agente Operador do FGTS;</p> <p>- Agentes Financeiros: Empréstimo e Financiamento;</p> <p>- Administração pública: participação desejável nos casos de operações coletivas;</p> <p>- Beneficiários: Contratar financiamento e retornar parcela de amortização e juros</p>	<p>- O valor do financiamento é definido em função do resultado da análise de risco e apuração de capacidade de pagamento do cliente, efetuada pelo Agente Financeiro, respeitados os limites de renda e de avaliação do imóvel.</p> <p>- O FGTS não financia 100% do valor do imóvel, sendo necessária uma contrapartida.</p> <p>- O cidadão que não possui maneira de comprovar, formalmente, seu rendimento mensal também poderá pleitear financiamento com recursos do FGTS</p>	<p>- Financiamentos:</p> <table border="1" data-bbox="239 1792 335 2038"> <thead> <tr> <th>MODALIDADE OPERACIONAL</th> <th>Venda Avaliação</th> <th>Investimento</th> <th>Renda Familiar Bruta</th> <th>VALORES MÁXIMOS (RS)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aquisição de Unidade Habitacional Nova</td> <td>72.000</td> <td>-</td> <td>3.900</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Construção de Unidade Habitacional</td> <td>-</td> <td>72.000</td> <td>3.900</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Unidade Habitacional Usada</td> <td>72.000</td> <td>-</td> <td>3.000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional</td> <td>-</td> <td>62.000 (1)</td> <td>2.400</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Material de Construção</td> <td>-</td> <td>62.000 (2)</td> <td>1.500</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Lote Urbanizado</td> <td>20.000</td> <td>-</td> <td>1.500</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>(1) valor-limite da unidade habitacional no estado original, acrescido das benfeitorias a serem realizadas;</p> <p>(2) valor-limite, nos casos de construção; e da unidade habitacional no estado original acrescido das benfeitorias a serem realizadas, nos casos de conclusão, ampliação, reforma e melhoria.</p> <p>Obs.: Para Operações Especiais e contratos firmados nas Regiões Metropolitanas dos estados do RJ, SP e DF são aplicados outros limites.</p> <p>-Juros:</p> <table border="1" data-bbox="351 1792 414 2038"> <thead> <tr> <th>AREAS</th> <th>TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Habituação Popular</td> <td>6% ao ano</td> </tr> <tr> <td>Habituação / Operações Especiais</td> <td>8% ao ano</td> </tr> </tbody> </table> <p>-Prazos:</p> <table border="1" data-bbox="367 1792 414 2038"> <thead> <tr> <th>TOMADORES</th> <th>PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pessoas físicas (Imóveis usados)</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>Pessoas físicas (Imóveis novos)</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>	MODALIDADE OPERACIONAL	Venda Avaliação	Investimento	Renda Familiar Bruta	VALORES MÁXIMOS (RS)	Aquisição de Unidade Habitacional Nova	72.000	-	3.900		Construção de Unidade Habitacional	-	72.000	3.900		Aquisição de Unidade Habitacional Usada	72.000	-	3.000		Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	-	62.000 (1)	2.400		Aquisição de Material de Construção	-	62.000 (2)	1.500		Aquisição de Lote Urbanizado	20.000	-	1.500		AREAS	TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS	Habituação Popular	6% ao ano	Habituação / Operações Especiais	8% ao ano	TOMADORES	PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)	Pessoas físicas (Imóveis usados)	25	Pessoas físicas (Imóveis novos)	30
Imóveis Novos	5%																																																																						
Imóveis Usados	7,5%																																																																						
MODALIDADE OPERACIONAL	Renda Bruta máxima (RS)																																																																						
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	3.900																																																																						
Conclusão de Unidade Habitacional Usada	3.900																																																																						
Aquisição de Unidade Habitacional Usada	3.000																																																																						
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional Usada	2.400																																																																						
Aquisição de Material de Construção	1.500																																																																						
Aquisição de Lote Urbanizado	1.500																																																																						
MODALIDADE OPERACIONAL	Venda Avaliação	Investimento	Renda Familiar Bruta	VALORES MÁXIMOS (RS)																																																																			
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	72.000	-	3.900																																																																				
Construção de Unidade Habitacional	-	72.000	3.900																																																																				
Aquisição de Unidade Habitacional Usada	72.000	-	3.000																																																																				
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	-	62.000 (1)	2.400																																																																				
Aquisição de Material de Construção	-	62.000 (2)	1.500																																																																				
Aquisição de Lote Urbanizado	20.000	-	1.500																																																																				
AREAS	TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS																																																																						
Habituação Popular	6% ao ano																																																																						
Habituação / Operações Especiais	8% ao ano																																																																						
TOMADORES	PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)																																																																						
Pessoas físicas (Imóveis usados)	25																																																																						
Pessoas físicas (Imóveis novos)	30																																																																						

PROGRAMA Definição, Princípios e Necessidades a atender	Base Legal	Fontes de Recursos	Destinatários	Participantes e Funções	Requisitos	Limites Operacionais																															
<p><b>6) CARTA DE CREDITO ASSOCIATIVO</b></p> <p>Financiamentos a pessoas físicas associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, Companhias de Habitação (COHAB) ou empresas do setor da construção civil. para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- produção de lote urbanizado;</li> <li>- construção de unidade habitacional;</li> <li>- aquisição de unidade nova;</li> <li>- Reabilitação Urbana: adquirir unidades usadas e executar obras voltadas à recuperação e ocupação para fins habitacionais</li> </ul>	<p>- Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 475, de 31 de maio de 2005.</p> <p>- Instruções Normativas do Ministério das Cidades: nº 14, de 13 de junho de 2005; nº 18, de 23 de junho de 2005; nº 26, de 29 de setembro de 2005.</p>	<p>- FGTS</p> <p>- Contrapartida mínima dos tomadores, referente ao valor de imóvel não financiável pelo FGTS:</p> <table border="1" data-bbox="327 907 375 963"> <tr> <td>Reabilitação Urbana</td> <td>7,5%</td> </tr> <tr> <td>Demais Modalidades</td> <td>5%</td> </tr> </table>	Reabilitação Urbana	7,5%	Demais Modalidades	5%	<table border="1" data-bbox="215 974 295 1108"> <tr> <td>MODALIDADE OPERACIONAL NAL</td> <td>Rend a Bruta máx ma (RS)</td> </tr> <tr> <td>Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana</td> <td>3.900</td> </tr> <tr> <td>Produção de Unidades Habitacionais</td> <td>1.500</td> </tr> </table> <p>Obs.: Há outras Operações Especiais que admitem renda familiar mensal superior a R\$ 3.900,00 e até R\$ 4.900,00.</p>	MODALIDADE OPERACIONAL NAL	Rend a Bruta máx ma (RS)	Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana	3.900	Produção de Unidades Habitacionais	1.500	<p>- Ministério das Cidades: Gestor da Aplicação;</p> <p>- CAIXA: Agente Operador do FGTS;</p> <p>- Agentes Financeiros: Empréstimo e Financiamento;</p> <p>- Administração pública: participação desejável afim de redução de exigências construtivas, taxas ou emolumentos;</p> <p>- Entidades Organizadoras do Grupo Associativo: formação, cumprimento das exigências e orientação dos beneficiários;</p> <p>- Beneficiários: Contratar financiamento e retornar parcela de amortização e juros</p>	<p>- O cidadão terá acesso a um valor de financiamento de acordo com sua capacidade de pagamento.</p> <p>- O FGTS não financia 100% do valor do imóvel, sendo necessária uma contrapartida.</p> <p>- O cidadão que não possui maneira de comprovar, formalmente, seu rendimento mensal também poderá pleitear financiamento com recursos do FGTS</p>	<p>-Financiamentos:</p> <table border="1" data-bbox="231 1478 406 1612"> <tr> <td>MODALIDADE OPERACIONAL</td> <td>VALORES (RS) - por unidade habitacional</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Venda / Avaliação Bruta</td> <td>Renda Familiar</td> </tr> <tr> <td>De 3.900 a 4.900</td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Unidade Habitacional</td> <td>De 80.000 a 100.000</td> </tr> <tr> <td>Construção de Unidade Habitacional</td> <td>De 80.000 a 100.000</td> </tr> </table> <p>Obs.: Para Operações Especiais e contratos firmados nas Regiões Metropolitanas dos estados do RJ, SP e DF são aplicados outros limites.</p> <p>-Juros:</p> <table border="1" data-bbox="486 1478 654 1612"> <tr> <td>ÁREAS</td> <td>TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS</td> </tr> <tr> <td>Habituação Popular</td> <td>6% ao ano</td> </tr> <tr> <td>Habituação / Operações Especiais</td> <td>8% ao ano</td> </tr> </table> <p>-Prazos:</p> <table border="1" data-bbox="678 1478 829 1612"> <tr> <td>MODALIDADES</td> <td>PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)</td> </tr> <tr> <td>Todas as modalidades, exceto Reabilitação Urbana</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Reabilitação Urbana</td> <td>25</td> </tr> </table>	MODALIDADE OPERACIONAL	VALORES (RS) - por unidade habitacional	Venda / Avaliação Bruta	Renda Familiar	De 3.900 a 4.900	Aquisição de Unidade Habitacional	De 80.000 a 100.000	Construção de Unidade Habitacional	De 80.000 a 100.000	ÁREAS	TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS	Habituação Popular	6% ao ano	Habituação / Operações Especiais	8% ao ano	MODALIDADES	PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)	Todas as modalidades, exceto Reabilitação Urbana	30	Reabilitação Urbana	25
Reabilitação Urbana	7,5%																																				
Demais Modalidades	5%																																				
MODALIDADE OPERACIONAL NAL	Rend a Bruta máx ma (RS)																																				
Aquisição, Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana	3.900																																				
Produção de Unidades Habitacionais	1.500																																				
MODALIDADE OPERACIONAL	VALORES (RS) - por unidade habitacional																																				
Venda / Avaliação Bruta	Renda Familiar																																				
	De 3.900 a 4.900																																				
Aquisição de Unidade Habitacional	De 80.000 a 100.000																																				
Construção de Unidade Habitacional	De 80.000 a 100.000																																				
ÁREAS	TAXAS BÁSICAS NOMINAIS DE JUROS																																				
Habituação Popular	6% ao ano																																				
Habituação / Operações Especiais	8% ao ano																																				
MODALIDADES	PRAZOS MÁXIMOS DE AMORTIZAÇÃO (anos)																																				
Todas as modalidades, exceto Reabilitação Urbana	30																																				
Reabilitação Urbana	25																																				

<b>PROGRAMA</b> <b>Definição, Princípios e Necessidades a atender</b>	<b>Base Legal</b>	<b>Fontes de Recursos</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Participantes e Funções</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Limites Operacionais</b>																																			
<b>7) APOIO À PRODUÇÃO DE HABITACÕES</b>  Financiamentos a empresas do ramo da construção civil, voltadas à produção de imóveis novos, vinculados à comercialização prévia de, no mínimo, 30% das unidades do empreendimento. Construção de Unidades Habitacionais e Reabilitação Urbana em projetos inseridos em planos municipais de reabilitação de áreas urbanas dotadas de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos).	- Resoluções do Conselho Curador do FGTS: nº 429, de 30 de outubro de 2003; e nº 451, de 27 de outubro de 2004. - Instruções Normativas do Ministério das Cidades: nº 21, de 22 de novembro de 2004; nº 4, de 28 de fevereiro de 2005; e nº 25, de 29 de setembro de 2005.	- FGTS - Contrapartida dos tomadores (construtoras), de no mínimo 10% ao ano, referente ao valor de venda ou de produção do imóvel não financiável pelo FGTS.	<table border="1"> <tr> <td>MODALIDADE</td> <td>Famílias com renda de até (R\$)</td> </tr> <tr> <td>Habituação Popular</td> <td>3.900</td> </tr> <tr> <td>Habituação Operações Especiais</td> <td>4.900</td> </tr> </table>	MODALIDADE	Famílias com renda de até (R\$)	Habituação Popular	3.900	Habituação Operações Especiais	4.900	- Ministério das Cidades; Gestor da Aplicação; - CAIXA: Agente Operador do FGTS; - Agentes Financeiros: Empréstimo e Financiamento; - Empresas do ramo da construção civil: execução das obras; - Beneficiários Finais: apropriação das U.H.	- Valor do empréstimo até 60% do de venda ou avaliação (limitado a 100% dos custos de produção); - Custos de produção compostos de: terreno; projetos; construção; - urbanização e infra-estrutura; equipamentos comunitários; trabalho social; e, custos indiretos.	-Financiamentos: <table border="1"> <tr> <td rowspan="2">ÁREAS DE APLICAÇÃO</td> <td colspan="2">VALORES (em R\$)</td> </tr> <tr> <td>Venda / Avaliação (por unidade habitacional)</td> <td>Empréstimo (por unidade habitacional)</td> </tr> <tr> <td>Habituação Popular</td> <td>Até 72.000</td> <td>Até 43.200</td> </tr> <tr> <td>Habituação Operações Especiais</td> <td>De 72.000 a 80.000</td> <td>De 43.200 a 48.000</td> </tr> </table> Obs.: Para contratos firmados até 31/12/2005 nas Regiões Metropolitanas dos estados do RJ, SP e DF são aplicados outros limites. -Juros: <table border="1"> <tr> <td>FASES DO CONTRATO</td> <td colspan="2">TAXAS DE JUROS NOMINAIS (% ao ano)</td> </tr> <tr> <td>Carência</td> <td>Operações de Empréstimo</td> <td>Operações de Financiamento</td> </tr> <tr> <td>Amortização</td> <td>8,16</td> <td>10,16</td> </tr> <tr> <td></td> <td>9,39</td> <td>11,3</td> </tr> </table> -Prazos: <table border="1"> <tr> <td>FASES DO CONTRATO</td> <td>PRAZOS MÁXIMOS (meses)</td> </tr> <tr> <td>Carência (obras)</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td>Amortização</td> <td>60</td> </tr> </table>	ÁREAS DE APLICAÇÃO	VALORES (em R\$)		Venda / Avaliação (por unidade habitacional)	Empréstimo (por unidade habitacional)	Habituação Popular	Até 72.000	Até 43.200	Habituação Operações Especiais	De 72.000 a 80.000	De 43.200 a 48.000	FASES DO CONTRATO	TAXAS DE JUROS NOMINAIS (% ao ano)		Carência	Operações de Empréstimo	Operações de Financiamento	Amortização	8,16	10,16		9,39	11,3	FASES DO CONTRATO	PRAZOS MÁXIMOS (meses)	Carência (obras)	24	Amortização	60
MODALIDADE	Famílias com renda de até (R\$)																																								
Habituação Popular	3.900																																								
Habituação Operações Especiais	4.900																																								
ÁREAS DE APLICAÇÃO	VALORES (em R\$)																																								
	Venda / Avaliação (por unidade habitacional)	Empréstimo (por unidade habitacional)																																							
Habituação Popular	Até 72.000	Até 43.200																																							
Habituação Operações Especiais	De 72.000 a 80.000	De 43.200 a 48.000																																							
FASES DO CONTRATO	TAXAS DE JUROS NOMINAIS (% ao ano)																																								
Carência	Operações de Empréstimo	Operações de Financiamento																																							
Amortização	8,16	10,16																																							
	9,39	11,3																																							
FASES DO CONTRATO	PRAZOS MÁXIMOS (meses)																																								
Carência (obras)	24																																								
Amortização	60																																								
<b>8) PRO-MORADIA</b>  Financiamento a estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social. Produção de Conjuntos Habitacionais; Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários; e Desenvolvimento Institucional	- Resoluções do Conselho Curador do FGTS: nº 469, de 8 de março de 2005; e nº 475, de 31 de maio de 2005. - Instrução Normativa do Ministério das Cidades: nº 21, de 14 de julho de 2005.	-FGTS (Plano de Contratações e Metas Físicas) - Contrapartida mínima do valor de investimento pelos tomadores: <table border="1"> <tr> <td>Produção de Conjuntos Habitacionais ou Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>Desenvolvimento Institucional</td> <td>7,5%</td> </tr> </table>	Produção de Conjuntos Habitacionais ou Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	5%	Desenvolvimento Institucional	7,5%	- Famílias com renda mensal proporcional de até 3 S.M. (Produção de Conjuntos Habitacionais e Regularização de Assentamentos Precários); - Estados, Municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta (Desenvolvimento Institucional)	- Ministério das Cidades: - Caixa Econômica Federal: Agente Operador do FGTS - Agentes Financeiros: Empréstimo e Financiamento; - Administração pública: Proponentes/Agentes Executores/Mutuatários; - Famílias com renda mensal de até 3 S.M.: Beneficiários Finais.	- Carta de Intenção e Carta-Consulta ao agente financeiro (proponente); - Cadastramento no BACEN (agente financeiro); - Autorização de endividamento na STN (proponente); - Carta-Consulta ao MCidades	-Financiamentos: <table border="1"> <tr> <td>LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO</td> <td>LIMITE DE INVESTIMENTO (R\$)</td> </tr> <tr> <td>Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do RJ ou SP</td> <td>30.000</td> </tr> <tr> <td>Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual</td> <td>28.000</td> </tr> <tr> <td>Demais municípios não enquadrados nas situações anteriores</td> <td>20.000</td> </tr> </table> - Juros: 6% a.a., pagos mensalmente nas fases de carência e amortização, acrescidos de 2% a.a. sobre saldo devedor para remunerar Agente Financeiro. - Prazos: <table border="1"> <tr> <td>MODALIDADE</td> <td>PRAZOS (anos)</td> </tr> <tr> <td>Urbanização e regularização de Assentamentos Precários e Produção de Conjuntos Habitacionais</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Desenvolvimento Institucional</td> <td>15</td> </tr> </table>	LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	LIMITE DE INVESTIMENTO (R\$)	Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do RJ ou SP	30.000	Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual	28.000	Demais municípios não enquadrados nas situações anteriores	20.000	MODALIDADE	PRAZOS (anos)	Urbanização e regularização de Assentamentos Precários e Produção de Conjuntos Habitacionais	20	Desenvolvimento Institucional	15																	
Produção de Conjuntos Habitacionais ou Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	5%																																								
Desenvolvimento Institucional	7,5%																																								
LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	LIMITE DE INVESTIMENTO (R\$)																																								
Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do RJ ou SP	30.000																																								
Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual	28.000																																								
Demais municípios não enquadrados nas situações anteriores	20.000																																								
MODALIDADE	PRAZOS (anos)																																								
Urbanização e regularização de Assentamentos Precários e Produção de Conjuntos Habitacionais	20																																								
Desenvolvimento Institucional	15																																								

PROGRAMA Definição, Princípios e Necessidades a atender	Base Legal	Fontes de Recursos	Destinatários	Participantes e Funções	Requisitos	Limites Operacionais																																							
<p><b>9) ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR</b></p> <p>Arrendamento residencial com opção de compra à população de baixa renda.</p> <p>Fomento à oferta de unidades habitacionais; melhoria das condições do estoque de imóveis existentes; promoção da melhoria da qualidade de vida; intervenção em áreas objeto de Planos Diretores; criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos; aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física.</p>	<p>- Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; e nº 10.859, de 14 e abril de 2004;</p> <p>- Decreto nº 4.918, de 16 de dezembro de 2003;</p> <p>- Portaria Interministerial nº 109, de 07 de maio de 2004;</p> <p>- Portarias nº 231, de 04 de junho de 2004; e Portaria nº 142, de 24 de março de 2005, do Ministério das Cidades.</p>	<p>Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), criado exclusivamente para aplicação no PAR, composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes do FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH.</p>	<p>Famílias com renda mensal até 6 S.M..</p> <p>No caso de profissionais da área de segurança pública, especialmente os policiais civis e militares, admite-se renda mensal até 8 S.M.</p>	<p>- Ministério das Cidades: Agente Gestor;</p> <p>- Estados, DF e Municípios: identificam os locais para implantação dos projetos;</p> <p>- CAIXA: operacionaliza Programa e gere o FAR;</p> <p>- Empresas de Construção Civil: Apresentam e executam os projetos</p> <p>- Empresas de Administração Imobiliária: Administram os contratos de arrendamento</p>	<p>- Proposta de aquisição e produção do empreendimento pela proponente;</p> <p>- Análises técnica, de risco e jurídica pela CAIXA;</p> <p>- Respeito ao limite do orçamento do FAR;</p> <p>- Liberação dos recursos condicionada ao cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra;</p> <p>- Seleção dos arrendatários por meio da análise cadastral, da apuração da renda familiar bruta e da margem de renda disponível para comprometimento com as despesas de arrendamento.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="231 1590 263 1702">UF</th> <th data-bbox="231 1702 263 1814">LOCALIDADE</th> <th data-bbox="231 1814 263 2051">VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO (R\$)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="263 1590 295 1702">RJ e SP</td> <td data-bbox="263 1702 295 1814">Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, Municípios de Jundiaí e São José dos Campos</td> <td data-bbox="263 1814 295 2051">40 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="295 1590 327 1702"></td> <td data-bbox="295 1702 327 1814">Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes</td> <td data-bbox="295 1814 327 2051">34 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="327 1590 359 1702">MG</td> <td data-bbox="327 1702 359 1814">Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas</td> <td data-bbox="327 1814 359 2051">34 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="359 1590 391 1702"></td> <td data-bbox="359 1702 391 1814">Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes</td> <td data-bbox="359 1814 391 2051">33 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="391 1590 422 1702">BA e PE</td> <td data-bbox="391 1702 422 1814">Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas</td> <td data-bbox="391 1814 422 2051">32 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="422 1590 454 1702"></td> <td data-bbox="422 1702 454 1814">Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes</td> <td data-bbox="422 1814 454 2051">30 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="454 1590 486 1702">RS e PR</td> <td data-bbox="454 1702 486 1814"></td> <td data-bbox="454 1814 486 2051">34 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="486 1590 518 1702">SC, AC, AM, RO e RR</td> <td data-bbox="486 1702 518 1814">Capitais estaduais, municípios integrantes de regiões metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes</td> <td data-bbox="486 1814 518 2051">33 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="518 1590 550 1702">AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS</td> <td data-bbox="518 1702 550 1814"></td> <td data-bbox="518 1814 550 2051">32 mil</td> </tr> <tr> <td data-bbox="550 1590 582 1702">AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA</td> <td data-bbox="550 1702 582 1814"></td> <td data-bbox="550 1814 582 2051">30 mil</td> </tr> </tbody> </table> <p>Obs.: Nos casos de projetos inseridos em programas de Requalificação de Centros Urbanos ou Recuperação de Sítios Históricos, o valor máximo de aquisição de cada unidade habitacional é de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e de R\$ 38.000,00 nas demais Unidades da Federação.</p> <p>- <b>Contratos de Arrendamento:</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="1005 1411 1037 1478">Valor Inicial da Taxa de Arrendamento</td> <td data-bbox="1005 1478 1037 2051">0,7% do valor de aquisição da unidade. Nos casos de projetos com especificação técnica mínima e destinados a famílias com renda até 4 salários mínimos, a taxa de arrendamento será calculada a base de 0,5% do valor de aquisição da unidade</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1037 1411 1069 1478">Prazo</td> <td data-bbox="1037 1478 1069 2051">180 meses</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1069 1411 1101 1478">Opção de Compra</td> <td data-bbox="1069 1478 1101 2051">Direito de opção findo o prazo contratual</td> </tr> </tbody> </table>	UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO (R\$)	RJ e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, Municípios de Jundiaí e São José dos Campos	40 mil		Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	34 mil	MG	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	34 mil		Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	33 mil	BA e PE	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	32 mil		Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	30 mil	RS e PR		34 mil	SC, AC, AM, RO e RR	Capitais estaduais, municípios integrantes de regiões metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	33 mil	AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS		32 mil	AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA		30 mil	Valor Inicial da Taxa de Arrendamento	0,7% do valor de aquisição da unidade. Nos casos de projetos com especificação técnica mínima e destinados a famílias com renda até 4 salários mínimos, a taxa de arrendamento será calculada a base de 0,5% do valor de aquisição da unidade	Prazo	180 meses	Opção de Compra	Direito de opção findo o prazo contratual
UF	LOCALIDADE	VALOR MÁXIMO DE AQUISIÇÃO (R\$)																																											
RJ e SP	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, Municípios de Jundiaí e São José dos Campos	40 mil																																											
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	34 mil																																											
MG	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	34 mil																																											
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	33 mil																																											
BA e PE	Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas	32 mil																																											
	Demais municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	30 mil																																											
RS e PR		34 mil																																											
SC, AC, AM, RO e RR	Capitais estaduais, municípios integrantes de regiões metropolitanas, se for o caso, e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes	33 mil																																											
AP, PA, TO, ES, GO, MT e MS		32 mil																																											
AL, CE, SE, PB, PI, RN e MA		30 mil																																											
Valor Inicial da Taxa de Arrendamento	0,7% do valor de aquisição da unidade. Nos casos de projetos com especificação técnica mínima e destinados a famílias com renda até 4 salários mínimos, a taxa de arrendamento será calculada a base de 0,5% do valor de aquisição da unidade																																												
Prazo	180 meses																																												
Opção de Compra	Direito de opção findo o prazo contratual																																												

<b>PROGRAMA</b> <b>Definição, Princípios e Necessidades a atender</b>	<b>Base Legal</b>	<b>Fontes de Recursos</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Participantes e Funções</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Limites Operacionais</b>																						
<p><b>10) CRÉDITO SOLIDÁRIO – SNH</b></p> <p>Concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física, da população de baixa renda, organizada por cooperativas, associações e entidades da sociedade, residentes em áreas urbanas ou rurais, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aquisição de terreno e construção;</li> <li>- aquisição de material de construção;</li> <li>- construção em terreno próprio;</li> <li>- conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;</li> <li>- Resolução Nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social;</li> <li>- Instrução Normativa nº 39, de 28 de dezembro de 2005.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FDS;</li> <li>- Contrapartida mínima do mutuário de 5% do valor do investimento habitacional;</li> <li>- Podem ser agregados recursos financeiros, bens e serviços provenientes de estados, Distrito Federal e municípios</li> </ul>	<p>- Famílias com renda bruta mensal de até 3 S.M.</p> <p>- Famílias com renda bruta mensal de 3 a 5 S.M.:</p> <table border="1"> <tr> <td>LIMITE</td> <td>LOCALIZACÃO</td> </tr> <tr> <td>35% de composição do grupo associativo</td> <td>Municípios de regiões metropolitanas e capitais</td> </tr> <tr> <td>20% de composição do grupo associativo</td> <td>Demais municípios ou áreas rurais.</td> </tr> </table>	LIMITE	LOCALIZACÃO	35% de composição do grupo associativo	Municípios de regiões metropolitanas e capitais	20% de composição do grupo associativo	Demais municípios ou áreas rurais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério das Cidades; Gestor da Aplicação;</li> <li>- CAIXA: Agente Operador do FDS;</li> <li>- Agentes Financeiros: Empréstimo, Financiamento e Acompanhamento das obras;</li> <li>- Administração pública estadual, do Distrito Federal, ou municipal, direta ou indireta, companhias de habitação popular e órgãos assemelhados, cooperativas habitacionais ou mistas na qualidade de: Agentes Fomentadores/Facilitadores;</li> <li>- Cooperativas, Associações e entidades da sociedade civil;</li> <li>- Agentes Proponentes;</li> <li>- Beneficiários Finais: compromissos do financiamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentação do Terreno;</li> <li>- Ficha Resumo do Empreendimento;</li> <li>- Parecer conclusivo do Agente Financeiro da documentação técnica e jurídica da intervenção proposta;</li> <li>- Priorização por Conselhos Estaduais ou Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano ou equivalentes;</li> <li>- FDS financiado no máximo 95% do valor do investimento;</li> <li>- Limite de comprometimento de renda familiar bruta: 25%.</li> </ul>	<p>- Contrato de Financiamento (R\$ 1.000):</p> <table border="1"> <tr> <td>MODALIDADE OPERACIONAL</td> <td>MUNICIPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 50 MIL HAB. OU AREAS RURAIS</td> <td>MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS</td> <td>MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS</td> </tr> <tr> <td></td> <td>SUPERIO R A 50 MIL HAB.</td> <td>Ri e SP</td> <td>DEMAIS</td> </tr> <tr> <td>Conclusão Ampliação e Reforma</td> <td>7,5</td> <td>7,5</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>Demais modalidades</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>25</td> </tr> </table> <p>Obs.: O grupo associativo é limitado a cem participantes por empreendimento, admitida a elevação até duzentos participantes no caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas, capitais estaduais ou municípios com população urbana igual ou superior a cinqüenta mil habitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prazo máximo de Amortização: 240 meses.</li> <li>- Taxa de juros: zero e sistema de amortização pela Tabela Price.</li> </ul>	MODALIDADE OPERACIONAL	MUNICIPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 50 MIL HAB. OU AREAS RURAIS	MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS	MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS		SUPERIO R A 50 MIL HAB.	Ri e SP	DEMAIS	Conclusão Ampliação e Reforma	7,5	7,5	10	Demais modalidades	10	10	25
LIMITE	LOCALIZACÃO																											
35% de composição do grupo associativo	Municípios de regiões metropolitanas e capitais																											
20% de composição do grupo associativo	Demais municípios ou áreas rurais.																											
MODALIDADE OPERACIONAL	MUNICIPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 50 MIL HAB. OU AREAS RURAIS	MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS	MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS																									
	SUPERIO R A 50 MIL HAB.	Ri e SP	DEMAIS																									
Conclusão Ampliação e Reforma	7,5	7,5	10																									
Demais modalidades	10	10	25																									

**Sigário:**

BACEN: Banco Central  
 BID – HBB: Banco Interamericano de Desenvolvimento – Programa Habitar Brasil  
 CAIXA: Caixa Econômica Federal  
 ER: Entidade Representativa dos Beneficiários  
 FAS: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social  
 FDS: Fundo de Desenvolvimento Social  
 FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
 FINSOCIAL: Fundo de Investimento Social  
 LOA: Lei Orçamentária Anual  
 MCidades: Ministério das Cidades  
 OGU: Orçamento Geral da União  
 PEMAS: Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais  
 PROTECH: Programa de Difusão Tecnológica para a Construção de Habitação de Baixo Custo  
 S.DI: Subprograma de Desenvolvimento Institucional  
 S.UAS: Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais  
 STN: Secretaria do Tesouro Nacional  
 U.H.: Unidades Habitacionais  
 VI: Valor do Investimento PROTECH  
 FONTE DE DADOS: Sítio do Ministério das Cidades

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)