

Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema

Housing Policy in Brazil: a new approach to an old problem

Angela Moulin S. Penalva Santos¹; Sandro Marino Duarte².

Resumo

O intenso processo de urbanização brasileiro suscitou forte demanda de habitação sem que soluções de mercado atendessem as necessidades de moradia urbana. A questão habitacional tornou-se objeto de políticas públicas, mas não foi capaz de universalizar o acesso à moradia, que passaria a ser considerado um direito social. Além disso, a ONU ampliou a definição de moradia adequada para incluir condições de acesso à infraestrutura urbanística e regularização fundiária. A nova abordagem da questão habitacional levaria à defesa de políticas de subsídio público à moradia social e popular, o que foi incorporado no Programa Minha Casa Minha Vida. O programa está ainda em fase inicial, mas conta com a adesão popular, seja pela formação de cadastro como pelos contratos assinados. Deve ser destacado seu desenho institucional, que associa a moradia à política urbana, distanciando-se daquela antiga concepção dos projetos isolados do BNH.

Palavras chaves: urbanização, habitação social, PMCMV

Abstract

The intense urbanization process provoked strong Brazilian housing demand without solutions market responded to the needs of urban housing. The housing issue became the object of public policies, but was not capable of ensuring access to housing, which would be considered a social right. In addition, the UN has broadened the definition of adequate housing to include conditions of access to infrastructure planning and land regularization. The new approach to housing would take issue with the defense of public subsidy policies on social housing, which was incorporated into the Program My House My Life. The program is still in early stage, but relies on the popular support, either by training registration as by the contracts signed. Should be highlighted its institutional design, which associates the housing to urban policy, distancing themselves from the old conception of isolated projects from BNH.

Keywords: urbanization, social housing, PMCMV

I – Introdução

As características de uma moradia urbanizada, segundo definição da Comissão da ONU para Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, incluem: casa com paredes e teto duráveis, servida de água potável e saneamento básico, com acesso fácil e direto a ruas calçadas e próximas de transporte e equipamentos públicos, como postos de saúde e escolas, e sem preocupação com a possibilidade de eventuais despejos. Não se trata de realidade presente na vida da maioria dos brasileiros.

Segundo o cálculo do déficit habitacional no Brasil em 2005, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), existem 1.556.237 habitações precárias (3% em relação ao total de domicílios permanentes), correspondendo àqueles domicílios sem paredes de alvenaria ou

¹ Professora Associada da Faculdade de Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Direito da Cidade e Economia, ambos da UERJ. End: Rua São Francisco Xavier, 524/8001, Maracanã, Rio de Janeiro, Brasil, CEP: 20550-013. Tel: (5521)99814970, E-mail: angelapenalva@terra.com.br.

² Mestrando em Direito da Cidade/UERJ. Rua São Francisco Xavier, 524/7045, Maracanã, Rio de Janeiro, Brasil. CEP: 20550-013. Advogado e professor. End. Rua Aureliano Coutinho, 110/102, Centro, Petrópolis, RJ, CEP 25.625-000. Tel. (5524) 9226-1649. E-mail: sandromarinoduarte@gmail.com.

madeira aparelhada, 11.319.673 domicílios carentes de infraestrutura (21% em relação aos domicílios permanentes), que podem ser definidos como domicílios não servidos por um ou mais dos seguintes serviços: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

As carências habitacionais dos brasileiros são ainda maiores do que os números apresentados. Em primeiro lugar, porque as habitações localizadas nas favelas não compõem esses números e, de acordo com a FJP, mais de 1.956.331 domicílios estão localizados em aglomerados subnormais que, conforme definição do IBGE, aproximam-se do conceito de favelas.

Além disso, os problemas habitacionais não se resumem aos domicílios com as características já mencionadas. A FJP inclui no conceito de necessidades habitacionais, por exemplo, aqueles domicílios em que há coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel, adensamento excessivo de moradores, alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Para apresentar mais números, e acompanhando o já mencionado estudo da FJP sobre déficit habitacional, 4.489.139 domicílios no Brasil são utilizados em coabitação familiar, em 1.857.323 domicílios as famílias com renda mensal de até três salários mínimos despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel, 1.027.487 estão em situação de inadequação fundiária e 1.739.231 não possuem banheiro individual.

Esses dados ajudam a compor o cenário atual da inadequação da política habitacional brasileira. Parodiando o escritor Nelson Rodrigues³, trata-se de uma situação que não se improvisa, mas é obra de décadas. O objetivo deste estudo é recuperar aspectos da política habitacional no Brasil destacando as mudanças de enfoque em que ela foi apresentada ao longo do tempo até adotar, atualmente, uma das faces da política social.

O artigo está dividido em cinco seções; a primeira delas é esta introdução. Na segunda, o objetivo é analisar a emergência da questão da moradia como um problema de política pública. Na terceira seção busca-se apresentar como o direito à moradia foi reconhecido nacional e internacionalmente, levando à criação de novos instrumentos e condicionando a política habitacional. A quarta seção é dedicada à análise do Programa Minha Casa Minha Vida, implantado há apenas um ano com o objetivo de mitigar a crise habitacional, atacando-a onde ela é crítica, isto é, entre a população cujos rendimentos situam-se em valores

³ O jornalista e escritor Nelson Rodrigues dizia que o “subdesenvolvimento não se improvisa. É obra de séculos” (Rodrigues, 1997)

equivalente a até três salários mínimos. Na última seção são apresentadas conclusões em que se discute se o mencionado programa identifica-se com a nova abordagem do velho problema habitacional, apresentando potencial que conduza a cidades mais sustentáveis e socialmente inclusivas.

II - A moradia torna-se um problema de política pública

A chegada da família real portuguesa, em 1808, gerou uma das primeiras crises de moradia no Brasil. Acompanhada de uma corte constituída de aproximadamente 15 mil pessoas, o problema de acomodar tamanho contingente populacional foi resolvido com a “requisição”, pela Coroa, das melhores residências da sede da então Colônia. A marca “P. R.” era a identificação de que a residência tinha sido requisitada. Essa era a marca de “príncipe regente”, mas a população logo passou a se referir a ela como “ponha-se na rua”, o que, convenhamos, correspondia mais aos fatos.

A falta de moradia nas cidades tornava-se um problema cada vez mais grave à medida que crescia a urbanização da população a partir das duas últimas décadas do século XIX. O problema era, naturalmente, mais intenso nas principais cidades, em particular na capital da República, o Rio de Janeiro, que era maior cidade brasileira à época.

Nesta cidade houve outra manifestação da crise de moradia, no início do século XX, por ocasião da Reforma Pereira Passos. Tratou-se de verdadeira cirurgia urbanística empreendida pelo prefeito Pereira Passos no período entre 1903 e 1906. O centro da cidade refletia a ocupação do período colonial, sem qualquer preocupação com o ordenamento urbanístico, mas acompanhando os acidentes geográficos numa área marcada pela presença de morros. A reforma pretendeu ordenar a expansão urbana, o que foi feito às expensas da população que vivia e trabalhava numa área de alta densidade demográfica (Santos & Motta, 2003).

O arrasamento das construções implicou o afastamento de um grande contingente de moradores que vivia na parte superior dos sobrados em que o térreo era ocupado com atividades comerciais. O afastamento dessa população teve como consequência a ocupação das áreas localizadas ao longo do ramal ferroviário da Leopoldina, separando a residência e o trabalho desses deslocados pelas obras. Aqueles que não puderam arcar com os custos envolvidos nesses deslocamentos passaram a ocupar as encostas de morros – terrenos de difícil ocupação à época – ou a engrossar o contingente de moradores de cortiços.

O cortiço foi uma “solução” encontrada para a falta de moradia popular. Estudo Finep-GAP citado por Taschner (1997) define este tipo de construção como constituída de uma

fileira de quartos de aluguel, fisicamente semelhante à senzala. Apenas em um as portas se fecham por dentro, em outros por fora. São, em geral, cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum (...). Os cortiços serviam de moradia para 4% da população do Rio por volta de 1869 e chegaram a 25% nos primeiros anos da República (p. 9).

Após a Revolução de 1930, a crise do modelo agroexportador, combinada com o avanço do processo de industrialização, suscitou intensos fluxos migratórios rural-urbanos, resultando em forte expansão da população urbana. Nesse contexto, cresceu o loteamento de antigos terrenos rurais e a construção de imóveis para locação. O empreendimento imobiliário urbano nas grandes cidades tornou-se uma rentável fronteira econômica para o capital, competindo até com a inversão nas atividades industriais, conforme verificado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1948) ao identificar os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira (Ianni, 1977).

O Governo Vargas (1930-1945) iniciou a regulação da moradia por meio de iniciativas como o Decreto-Lei 58/1937, que regulamentava a venda de lotes à prestação; pela criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; e pelo Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, congelando os aluguéis. Tais medidas sugerem que o governo não escolheu a política de aluguel de imóveis públicos, que viria a caracterizar a política de habitação popular na França e na Inglaterra no pós-Segunda Guerra. Ao contrário, prevaleceu a opção pelos programas da “casa própria”.

Essa escolha refletia o interesse em associar a “questão da moradia popular” ao estímulo à indústria da construção civil. A cadeia produtiva da construção habitacional é constituída principalmente de três setores da economia, os quais são muito desenvolvidos no Brasil: a indústria extrativista do calcário e da argila, que disponibiliza o material necessário para a produção de pisos, azulejos, e tijolos; a indústria extrativista de petróleo, necessário para a produção de plásticos e tintas; e, finalmente, a indústria extrativista do minério, fundamental para a cadeia produtiva habitacional, disponibilizando material para a produção do ferro que, posteriormente, será transformado em vergalhões, emendas hidráulicas e materiais metalizados para acabamentos (www.ecivilnet.com.br).

Entre a queda de Vargas (1945) e o regime militar (1964-1985), houve algumas iniciativas governamentais para enfrentar a crise da moradia popular. Entre elas destacam-se a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, e a Lei de Favelas, em 1956. A FCP foi o primeiro órgão voltado à provisão, por meio de venda, da casa para a população de baixa renda, mas não obteve sucesso. Tampouco foi exitosa a segunda, que visava oferecer crédito

às municipalidades para financiar melhorias nas condições de moradia, ainda que se deva mencionar a experiência da construção da Cruzada São Sebastião, localizada no mais valorizado bairro carioca, o Leblon, para abrigar favelados removidos de áreas próximas.

Logo no começo do regime militar houve uma iniciativa importante: a criação, em 1964, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela execução das políticas habitacionais. Trata-se do órgão que financiou 4,5 milhões de unidades residenciais durante a sua existência, entre 1964 e 1986, o que representou 24% de todo o mercado habitacional produzido (Bonduki, 2004).

Apesar de responsável pelo financiamento de uma quarta parte das unidades residenciais construídas durante seus 22 anos de existência, o BNH não enfrentou adequadamente a “questão da moradia popular”. O principal motivo residia no não reconhecimento de que a moradia popular precisava ser subsidiada, não devendo ser tratada da mesma forma como se operava o financiamento da habitação para a população que constituía demanda solvável.

O não enfrentamento da questão da moradia popular levou a parcela mais carente da população a produzir suas próprias casas irregularmente, quase sempre em locais não utilizados pelo mercado formal e pouco apropriados para o estabelecimento de moradias.

Os recursos do BNH eram provenientes de três fontes: a poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), a poupança livre (Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo – SBPE), e a poupança induzida (constituída de recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes). Trata-se de recursos que precisam ser remunerados, o que levou à crescente alocação dos recursos nos mercados de média renda. Nunca é demais lembrar que estava em vigor o instituto da correção monetária, onerando o financiamento para além da taxa de juros que remunerava a captação dos recursos. Ademais, o BNH tornou-se também o agente financeiro do plano de saneamento e de urbanização, financiando os governos municipais e estaduais nessas duas políticas.

Cabe destacar, ainda, que a criação do BNH foi apresentada como política em prol da produção da moradia; no entanto, visava outros dois importantes objetivos. O primeiro foi estimular comportamentos conservadores dos novos adquirentes da casa própria, objetivo que fica claro no discurso do ministro Roberto Campos na inauguração do banco. Segundo ele, “proprietário não se mete em arruaças” (Haddad & Cintra, 1978). O segundo remete ao apoio já tradicional do governo aos empreendimentos da cadeia produtiva da construção civil, setor que, além de ser caracterizado pela forte presença do capital privado nacional, usa

intensivamente o recurso “trabalho”. E mais: é intensivo em trabalho pouco qualificado, o que se coadunava com o interesse em inserir os significativos fluxos de migrantes de baixa escolaridade no mercado de trabalho urbano.

O regime militar preocupava-se menos com a proteção daquilo que viria a ser identificado como “direito à moradia” do que com os outros objetivos subjacentes à sua política habitacional. Como já mencionado, durante o Estado Novo tinha entrado em vigor uma legislação que congelava os aluguéis. Essa foi uma inovação que comprometeu a dinâmica do mercado imobiliário visando à produção de moradia para aluguel, que era então a modalidade de acesso à moradia popular que prevalecia nos mercados das grandes cidades. Tal legislação foi modificada e passou a vigorar nova lei, que instituía a chamada “denúncia vazia”, em face das facilidades introduzidas para a retomada dos imóveis pelo locador. Esta foi considerada uma medida legal necessária para estimular a produção imobiliária, mas dirigida ao investidor em busca de oportunidade de renda – e não para solucionar problema de acesso à moradia popular.

A criação do BNH e sua progressiva transformação em agente da política habitacional e urbana, combinada com alterações na legislação do inquilinato, tiveram por consequência a grande vitalidade do mercado imobiliário em fins da década de 1960 e, sobretudo, ao longo dos anos 1970. Ao fim dessa década, no entanto, diante da evidência de que a não solução da falta de moradia popular estava levando ao agravamento do problema, o governo resolveu introduzir inovações voltadas para esse segmento. Assim, foram lançados os programas de urbanização de favelas, de autoconstrução e de lotes urbanizados (Taschner, 1997).

Essa mudança de rumo na política habitacional e urbana veio, no entanto, num contexto marcado pela deflagração de forte crise econômica internacional, cujos desdobramentos afetaram negativamente o País, comprometendo a viabilidade da política de sustentação da “marcha forçada” da economia brasileira com investimento público (Castro & Souza, 1985). Uma das manifestações do impacto negativo foi o recrudescimento da inflação, dificultando a sustentação da política de crédito à habitação. A inflação também afetou a renda dos trabalhadores, que não acompanhou a desvalorização monetária, com impacto na sua capacidade de arcar com o financiamento à moradia.

O descompasso entre renda e a prestação da casa própria foi enfrentado mediante o artifício de corrigir as prestações ao ritmo dos aumentos salariais. Essa solução, no entanto, cobrou seu preço sobrecarregando o Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS), que deveria ser quitado ao fim dos prazos de contrato dos financiamentos. O resultante

aumento da inadimplência contribuiu para comprometer a estrutura da política habitacional baseada no BNH, que, ao ser extinto, em 1986, teve suas atividades assumidas pela Caixa Econômica Federal. Esta acabou por subsidiar os devedores que haviam acumulado muito saldo no FCVS ao permitir que suas dívidas fossem quitadas pela metade do valor daquele saldo ou pela multiplicação do número de prestações que faltava pagar pelo valor dessas prestações (Azevedo & Ribeiro, 1996). Nunca é demais lembrar que a maioria dos beneficiários desse subsídio foram os adquirentes dos mercados de rendas média e alta, uma vez que constituíam a maioria dos que tiveram acesso aos financiamentos habitacionais sob o regime do SFH.

Assim, o BNH não cumpriu as promessas daqueles que o criaram: acabar com o problema da falta de moradia no Brasil. Apesar de seu forte impacto no mercado imobiliário, não mitigou o problema relativo à moradia popular, um segmento que não deve ser confundido com o segmento do mercado habitacional com demanda solvável. Sua extinção em novembro de 1986, como parte do Plano Cruzado II, deu-se em circunstâncias de agravamento da crise inflacionária e social, que não seria resolvida por nova alteração na legislação do inquilinato com limitação dos reajustes dos aluguéis em até 80% do INPC. Ao contrário, a proteção ao inquilinato combinada com a extinção do BNH desorganizou o mercado imobiliário, que sofreria ainda com o corte do crédito como medida de política de controle inflacionário.

A partir de então, o País deixou de ter política habitacional, assim como outras políticas de médio e longo prazos. A crise econômica iria afetar muito mais do que apenas os financiamentos imobiliários, levando à focalização da ação governamental no objetivo de controle da inflação. Ao recuar de seu papel de orientar ou intervir diretamente no processo de desenvolvimento, foi criada uma situação propícia à disseminação do debate, já em curso no cenário internacional, a respeito das reformas de Estado (Pereira, Wilhelm & Sola, 1999; Restrepo, 2006).

No início da década de 1990, iniciou-se a passagem do “Estado desenvolvimentista” em direção ao “Estado social”. Enquanto o primeiro esteve comprometido com os investimentos que deram suporte à infraestrutura necessária ao desenvolvimento industrial, o segundo permaneceu identificado com as necessidades da população que passariam a ser entendidas legalmente como “direitos sociais”. Num primeiro momento – desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 –, a habitação não estava incluída no rol desses direitos, que estão definidos no Art. 6; isso passou a ocorrer a partir do ano 2000, com a aprovação da

Emenda Constitucional nº 26. Essa mudança de foco da ação governamental era resultado não apenas de uma nova agenda internacional sobre o papel do Estado, mas também uma resposta ao agravamento da crise social (Valladares & Coelho, 1995). Uma das formas mais graves como essa crise se manifestava era a crise socioambiental das cidades brasileiras.

Ainda que o ritmo da expansão demográfica da população brasileira tenha arrefecido, a sustentação das migrações em direção às cidades de médio e grande portes tornava urgente a retomada de políticas de ordenamento urbanístico, inclusive habitação. Na ausência de recursos para financiá-las, o poder público tentou organizar a expansão urbana mediante a aprovação da Lei 6.766/79, que regularizava os loteamentos urbanos. Trata-se, no entanto, de legislação muito restritiva, prevendo inúmeras obrigações aos loteadores, o que onera significativamente o empreendimento imobiliário, inviabilizando financeiramente aqueles voltados para a moradia popular (Botelho, 2007). Apesar disso, o reconhecimento legal da promessa de compra e venda dos lotes estimulou a disseminação dos loteamentos irregulares destinados à população de baixa renda, na expectativa de que os adquirentes constituíssem força política suficiente que levasse o Estado a urbanizar a área loteada, responsabilidade que deveria ser atendida pelos loteadores.

Assim, a tentativa de ordenar os novos loteamentos por meio da Lei 6.766 iria contribuir para levar à ilegalidade a produção imobiliária que atendia aos limites estreitos dos orçamentos dos adquirentes dos lotes. O resultado foi a realimentação – e não a mitigação – da desordem urbana, agravando a crise socioambiental de nossas cidades. Em 2001, pesquisa do IBGE sobre perfil da gestão municipal no Brasil identificou a presença de loteamentos irregulares em 48% dos municípios. Esse resultado mostra que os loteamentos irregulares proliferaram não apenas nas cidades de médio e grande porte, mas também nos municípios de menor porte demográfico (menos de 30% dos municípios brasileiros têm população superior a 20 mil habitantes).

A partir da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas se estendeu à política habitacional, com estados e municípios atuando mais fortemente na produção de moradia popular. Contudo, a inexistência de mecanismos de financiamento desenhados para atender aos mercados populares, que demandam subsídios, limitou a possibilidade de sucesso da descentralização da política habitacional. E, ademais, são poucos os estados e os municípios com autonomia financeira suficiente para financiar suas próprias políticas (Santos, 2006).

A mitigação do problema da falta de moradia urbanizada para a população de baixa renda somente poderá ser enfrentada por meio da criação de instrumentos financeiros adequados. Mesmo que o crescimento econômico do País se sustente por período mais longo, não há previsão de que desapareça a pobreza, porque não há criação de empregos de baixa qualificação que permitam a inserção dos trabalhadores que continuam se dirigindo às cidades. A entrada em vigor do Sistema Financeiro de Habitação Social (SFHIS) em 2005 é, nesse sentido, uma promessa de encaminhamento adequado à superação da questão da moradia popular. Combinado com o sucesso do Sistema de Financiamento Imobiliário, criado em 1997 e voltado à produção de habitação para o mercado solvável, o SFHIS poderá estabelecer novas bases mais sustentáveis para a produção de moradia dentro dos padrões legais, resultando em mais adequado ordenamento urbano-ambiental das cidades brasileiras.

É preciso destacar que a mudança ocorrida no que tange à defesa da política habitacional foi não apenas de intensidade, mas de sua própria natureza. Ela deixou de ser vista como parte do problema econômico do setor da construção civil e de sua forte intensidade no uso de mão de obra de baixa qualificação. Esse discurso foi substituído por outro, que associa moradia a direito humano, além de que moradia passou a ser entendida não apenas como obra civil, mas um conjunto de atributos que permitem o acesso à infraestrutura urbanística e social.

III - A moradia torna-se um direito humano e fundamental⁴

Como mencionado, as políticas habitacionais desenvolvidas a partir da criação do SFH e do BNH eram de cunho desenvolvimentistas. Nas décadas de 1960/70, essas políticas não estavam vinculadas à concepção de moradia como direito fundamental, mesmo porque, como se verá, a moradia só foi reconhecida como direito social com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, que se destaca pelo reconhecimento dos direitos sociais. Contudo, sua previsão em tratados internacionais e normas do Direito brasileiro deu-se em momento posterior às primeiras normas que tratam dos direitos sociais.

Tais direitos foram reconhecidos em sede constitucional e de forma expressiva somente no século XX, fruto de reivindicações dos trabalhadores no decorrer do século XIX; esses trabalhadores, em razão dos problemas sociais gerados com a industrialização, passaram a exigir do Estado prestações positivas para a consecução do bem social. As primeiras

⁴ Esta seção está baseada na dissertação de Mestrado de Barros (2008), sob a orientação de Angela Moulin S. Penalva Santos.

constituições a reconhecer expressamente esses direitos foram a Constituição do México, em 1917, e a de Weimar, de 1919.

O direito à moradia, por sua vez, não é mencionado nos primeiros documentos que tratam dos direitos sociais. A primeira menção a esse direito ocorreu em 1948, com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, cujo Artigo 25 tem a seguinte redação: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)”. Em razão da carta constitutiva das Nações Unidas, todos os seus Estados membros são obrigados a respeitar esse direito, protegendo-o de violações (Pisarello, 2003).

A partir da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, o direito à moradia passou a ser reconhecido em grande número de tratados e convenções internacionais, o que possibilitou o processo de sua especificação. Dentre esses documentos pode-se citar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 1966 e em vigor desde 1976; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados (1951); a Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e Membros de sua Família (1990)⁵.

Além dessas convenções e tratados internacionais, é importante destacar a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), que ocorreu na 1ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver em 1976. Essa declaração reafirma, em seu parágrafo 8º, o direito universal à moradia adequada, que deve ser garantida a todos sem discriminação social ou racial (Moraes, Guia & Paula, 2006). Posteriormente, foi realizada em Istambul, em 1996, a 2ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, que aprovou a Agenda Habitat. Por essa agenda, os Estados comprometeram-se a, de forma progressiva, possibilitar às pessoas moradia adequada, ou seja, uma moradia segura, acessível física e economicamente (Agenda Habitat, Artigo 39).

⁵ Para melhor detalhamento dessas convenções e pactos internacionais ver o trabalho de Scott Leckie (2000), que traz os artigos referentes a moradia de cada um desses tratados e convenções e ainda a lista dos países que ratificaram cada um deles.

Dentre essas fontes normativas, a mais relevante é sem dúvida o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)⁶, cujo artigo 11-1 assim dispõe:

Os Estados signatários do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, e ao melhoramento contínuo das condições de existência. Os Estados signatários tomarão as medidas adequadas para assegurar a efetividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.

O Pidesc se destaca por tentar estabelecer um sistema de definição e supervisão do conteúdo e efetividade dos direitos sociais (Pisarello, 2003). Esse sistema compreende o disposto nos Artigos 16 e 17 do Pacto, em que os Estados signatários se comprometem a apresentar informes sobre as medidas adotadas para proteção dos direitos expressos no documento. Além disso, para supervisionar a atuação estatal, foi criado em 1985 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), cuja principal função é revisar os informes apresentados pelos Estados, função que colabora com a supervisão do conteúdo e da efetividade dos direitos.

No Brasil, o reconhecimento também passou por tortuosos caminhos. Somente em 2000, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, o direito à moradia foi inserido no texto da Carta Magna. De fato, o direito à moradia já era tratado de forma não expressa em outros dispositivos constitucionais, como o Artigo 5º, XI, da Constituição, que dispõe que a casa é asilo inviolável.

Em outros dispositivos, a Constituição da República protege a moradia de forma indireta ou implícita. É o que ocorre quando determina que a competência para desenvolver políticas habitacionais é da União, estados e municípios – Artigo 23, IX – e ainda assegura ao trabalhador o direito a receber um salário mínimo que possibilite custear sua moradia, uma necessidade básica – Artigo 7º, IV. A Constituição também trata, em seu texto original, da usucapião especial urbana, que garante a posse daquele que utiliza prédio alheio para sua moradia, dando-lhe função social, e protege a propriedade funcionalizada.

Importantes leis de proteção à moradia também trilharam demorado processo para promulgação. O Estatuto da Cidade, que prevê inúmeros instrumentos para o efetivo cumprimento da função social da propriedade, foi inicialmente apresentando ao Senado Federal em 1989 e somente em 10 de julho de 2001 foi sancionado pelo presidente, que vetou os artigos referentes à concessão de direito real de uso para fins de moradia.

⁶ O Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 6/7/1992.

A proteção ao locatário de imóvel para moradia, da mesma forma, enfrentou resistências ao longo dos anos; a legislação oscilou entre a proteção ao inquilino e a ampliação das possibilidades de retomada do imóvel pelo proprietário. Entre 1940 e 1980, ocorreram medidas de proteção ao locatário, como o congelamento de preços dos aluguéis (1942), facilitação da denúncia vazia (1966-1968) e novamente a proteção ao inquilino, em 1979 (Taschner, 1997). Atualmente, em razão da vigência da Lei 8.245/91, existe proteção da moradia do inquilino, ainda que a denúncia vazia tenha sido admitida em casos específicos, apenas pontuais.

Percebe-se que, embora lenta, é possível falar em construção normativa do direito à moradia, através de tratados e convenções internacionais, normas constitucionais e infraconstitucionais. Além das leis citadas, outras poderiam ser mencionadas, como a Lei do Bem de Família (Lei 8009/90), que instituiu o bem de família legal, tornando impenhorável o imóvel residencial próprio de uma família; a Lei 11.124/05, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e o Estatuto da Cidade, que regulamentou diversos instrumentos, como a outorga onerosa do direito de construir. E outras ainda deveriam ser sancionadas, como as que facilitam a utilização de imóveis abandonados para habitação de interesse social e leis municipais que implementem os instrumentos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Todas essas normas internacionais e nacionais são importantes na construção do conteúdo do direito à moradia, que não pode ser ignorado pelas políticas habitacionais. A partir da Lei do Inquilinato, que garante a proteção dos locatários à moradia, é possível perceber que a proteção da moradia não está necessariamente vinculada a uma idéia de propriedade. Como já mencionado, durante o regime militar, com a criação do BNH, as políticas habitacionais foram voltadas à provisão de casa própria. Políticas de aluguel social hoje existentes em diferentes municípios são também políticas que protegem o direito à moradia⁷.

Apesar da dificuldade de enunciar em normas jurídicas o conteúdo do direito à moradia, o Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enumerou, de forma clara e coerente, elementos desse direito no *General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing*. Segundo o documento, são sete os componentes desse direito: segurança

⁷ Em São Paulo e Rio de Janeiro, chuvas torrenciais ocorridas no verão de 2010 causaram deslizamento de terras e grande quantidade de famílias desabrigadas (além de mortos), o que suscitou o pagamento, pelas prefeituras desses municípios, de aluguel social no valor de R\$ 400,00 (US\$ 220,00) a cada família.

na posse; disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura; disponibilidade a preços acessíveis; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural.

Pode-se falar, assim, que uma moradia adequada é aquela protegida contra desalojamentos e desapropriações arbitrárias; atendida por serviços como rede de água e esgoto, rede elétrica e próxima a transporte público; seu gasto para manutenção não pode impossibilitar o custeio de outras necessidades básicas; protetora contra sol, chuva e permissora da intimidade; possibilitadora do acesso a todos, inclusive a pessoas com necessidades especiais; próxima de postos de trabalho, escolas e hospitais; adequada aos costumes locais.

Dentre esses elementos do direito à moradia apresentados pelo Comitê DESC, é importante destacar a segurança na posse, elemento fundamental de uma moradia adequada (Pisarello, 2003). Se existe ameaça de perda da moradia, seja em razão de despejos ou de eventuais aumentos excessivos no preço do aluguel, não se pode afirmar que a moradia é adequada.

A proteção à posse pode ocorrer de diferentes formas. E, considerando que a posse manifesta-se sob variadas modalidades, sua proteção deve abranger todas elas. Assim, o poder público deve criar medidas para proteger a posse do locatário, sejam elas parte de um contrato privado ou inserido em programas de aluguel social, a fim de garantir a segurança daqueles que vivem em moradias de emergência, dos proprietários e de ocupantes de assentamentos informais (Saule Junior, 2004).

A necessidade de garantir a posse dos ocupantes de assentamentos informais torna ainda mais relevantes os programas de regularização fundiária, que devem ser pensados como parte da política de habitação popular. No Brasil, os primeiros programas foram implementados na década de 1980, nas cidades de Recife e Belo Horizonte. A expansão desses programas ocorreu, contudo, na década de 1990, ou seja, após a Constituição Federal de 1988 e os trabalhos do Comitê DESC.

As normas constitucionais e infraconstitucionais foram fundamentais para a estruturação desses programas, não só por dar conteúdo ao direito à moradia mas também por prever instrumentos que possibilitam a concretização desse conteúdo. Exemplo disso são a usucapião especial urbana, a usucapião coletiva e a concessão de uso especial para fim de moradia, esta prevista na Medida Provisória nº 2.220/01 e aquelas no Estatuto da Cidade (vide art. 1º da MP 2.220/01 e Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, Arts. 4º, V, “j” e 9º a 14).

Todos esses instrumentos possibilitam a regularização dominial dos assentamentos informais. Esta, contudo, não deve ser a única dimensão da regularização fundiária. Ela deve estar vinculada também aos demais elementos do direito à moradia. Se, de um lado, a titulação garante segurança na posse e permite a permanência das famílias nos locais onde constituíram redes interpessoais, por outro lado a mera concessão de títulos não é suficiente para garantir a disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, por exemplo.

Volta-se, assim, à importância do conteúdo do direito à moradia na realização de políticas habitacionais. Como a regularização fundiária, com a utilização dos instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – usucapião especial urbana e concessão de uso de especial de moradia, por exemplo – deve ser um programa de política de habitação popular, não pode estar desvinculada dos demais elementos do direito à moradia.

A regularização fundiária, então, deve abranger outras dimensões, e não somente a regularização da situação dominial. Uma política de regularização fundiária deve compreender também a dimensão urbanística e a urbanização dos loteamentos, adaptando-se à legislação e promovendo melhorias nas condições de habitabilidade (Alfonsin, 1997).

A regularização fundiária, contudo, não pode ser entendida como a única política de habitação popular. Trata-se de uma política necessária, mas que deve ser acompanhada por outras políticas. É preciso ter em mente que, atualmente, “o mercado privado residencial formal no Brasil tem produzido para uma pequena parcela da população, de modo geral com rendimentos situados acima dos 10 salários mínimos” (Maricato, 2007). Além disso, e em razão desse fato, o déficit habitacional do Brasil concentra-se na faixa da população que recebe até três salários mínimos. De acordo com a Fundação João Pinheiro, 90,3% das famílias que necessitam de nova moradia estão situadas nessa faixa de renda (2006).

Nesse contexto, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é de grande importância, uma vez que busca viabilizar o acesso à moradia para a população de menor renda através da concessão de benefícios e subsídios financeiros. Como parte do SNHIS, o Governo Lula lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de mitigar a crise habitacional, entendida em sua nova formulação, como parte dos direitos dos cidadãos. A análise da proposta do PMCMV permitirá avaliar em que medida o programa está mais ou menos em linha com a abordagem dos direitos em relação à política habitacional.

IV - O Programa Minha Casa Minha Vida: instrumento de um novo enfoque da questão habitacional brasileira?

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, é um dos desdobramentos do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que é parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula. Segundo o Ministério das Cidades, o PLANHAB pretende orientar o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Além disso, deverão ser criadas as condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para contribuir na superação do déficit habitacional. Pretende, portanto, ser um instrumento de política para dar efetividade a um direito social, o direito à moradia. Mas, ao ser incluído entre as ações do PAC, passou a estar cada vez mais identificado com um plano de apoio à construção civil, com grande repercussão no setor e consequente incremento das relações negociais, resultando em aumento de oferta e de preços dos imóveis.

Lançado em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento é um conjunto de políticas econômicas planejadas inicialmente para quatro anos, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil. Numa segunda fase, atual, denominada PAC 2, lançada em 29 de março de 2010, o programa previu investimentos num valor equivalente a quase três vezes a previsão inicial, atingindo R\$ 1,59 trilhão, e concedendo grande destaque ao que passou a ser denominado PAC Minha Casa Minha Vida⁸.

Para mencionar apenas o PAC Minha Casa, Minha Vida, quer-se abranger, com essa nova diretriz, maior número de pessoas do que na primeira fase, privilegiando aqueles que recebem até três salários mínimos, e dobrando o número de residências que se pretende construir em relação à primeira fase. Assim, busca-se:

⁸ Para ilustrar a importância que o PMCMV vem assumindo, observamos que no Décimo Balanço do PAC, em 02/06/2010, o governo informou que havia realizado 46,1% das ações previstas pelo programa, com os investimentos totalizando R\$ 463,9 bilhões, o que representa 70,7% dos R\$ 656,5 bilhões destinados à execução do programa no período 2007-2010. As áreas de habitação e saneamento teriam concluído 69,4% das ações programadas. Fonte: www.youtube.com, vídeo enviado pelo Palácio do Planalto denominado *PAC 10 Balanço – janeiro a abril de 2010*. Sobre esse mesmo balanço, o jornal *O Globo*, em sua edição de 04/06/2010, em matéria assinada pelo jornalista Gustavo Paul, informava que “os contratos de financiamento da Caixa Econômica Federal e demais bancos para a compra da casa própria com recursos da poupança são a mais nova arma do governo para inflar os resultados do PAC. Com os R\$ 137,5 bilhões desses empréstimos incluídos na conta, mais do que dobrou o total do que foi “realizado” pelo governo”.

A ampliação de metas do Programa Minha Casa, Minha Vida, financiamentos habitacionais do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e as obras de urbanização de favelas, antes agrupadas sob o nome PAC Urbanização de Favelas. Com o novo eixo PAC Minha Casa, Minha Vida, o Governo Federal visa a construção de mais 2 milhões de moradias no Brasil com aquecimento por energia solar para famílias de baixa renda, com investimento de R\$ 278,2 bilhões – a obrigatoriedade da implantação de energia solar compreende projetos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Desse total, serão destinados R\$ 71,7 bilhões a financiamentos nos moldes do atual Programa Minha Casa, Minha Vida. Desse montante, R\$ 62,2 bilhões virão do Orçamento Geral da União e mais R\$ 9,5 bilhões de subsídios do FGTS. Dos 2 milhões de novas moradias, 1,2 milhão será construído para famílias com renda de até R\$ 1.395 – o que corresponde a 60% do volume de recursos. O PAC Minha Casa, Minha Vida ainda prevê investimentos de R\$ 176 bilhões em financiamentos habitacionais com recursos do SBPE e mais R\$ 30,5 bilhões em obras de urbanização de assentamentos precários⁹.

A atualização dos objetivos do programa habitacional do governo avançou, portanto, no sentido de ampliar o conceito do direito à moradia para abranger obras de infraestrutura urbanística e sustentabilidade ambiental, em consonância com o que a Agência Habitat/ONU defende¹⁰. Esse é um ajuste necessário para um programa que nasceu de uma perspectiva dos direitos, mas, repise-se, que logo seria identificado com uma política de apoio ao setor da construção civil.

Desde o seu lançamento, o PMCMV já estava comprometido com muito mais do que universalizar o acesso ao direito à moradia. Na cartilha sobre o programa apresentada pelo Ministério das Cidades, estão apresentados seus principais objetivos: a) implementação do Plano Nacional de Habitação, construindo um milhão de moradias; b) aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria; e c) geração de emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil. A mesma cartilha informava que o PMCMV contribuiria para reduzir em 14% do déficit habitacional do País.

O programa anunciou que seu objetivo era “Moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil”. Tal *slogan* reflete a continuidade com a abordagem tradicional da política habitacional, na qual dar efetividade a um direito humano básico e recepcionado pela Constituição da República como um dos direitos sociais continua a estar atrelada à geração de empregos e fortalecimento da cadeia produtiva da construção. Ainda assim, é preciso destacar os avanços no desenho do programa ao associá-lo a outras dimensões da política social, bem como envolver o município, que é o ente responsável pela política urbana, à qual a política habitacional deve estar submetida.

⁹ Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/lula-e-dilma-lancam-pac-2/>>. Acesso em 7 de abril de 2010.

¹⁰ Conforme entendimento do já mencionado *General Comment n. 4 on the Right to Adequate Housing*.

Partindo da premissa de que soluções de mercado não permitiriam dar cobertura integral ao direito à moradia, o PMCMV estabeleceu uma política de subsídios à habitação social e popular utilizando uma instituição financeira pública, a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente financeiro, bem como a atuação coordenada das três esferas de governo. Sua meta era construir um milhão de moradias destinadas às famílias com renda de até 10 salários mínimos, além de antecipar outros instrumentos e ações previstos no Plano Nacional de Habitação, como a distribuição dos recursos de acordo com o déficit; a regionalização do custo dos imóveis; a contrapartida dos entes federativos; o cumprimento de papel significativo na regularização fundiária para complementar o acesso à moradia.

O programa veio centrado na construção de unidades residenciais, com aporte de recursos públicos e criação de linhas de financiamento para pagamento pelos adquirentes. Propôs-se a construir inicialmente um milhão de residências e, na fase atual, prometeu elevar esse número para dois milhões de unidades habitacionais em todo o território nacional.

Estão aptos a ser incluídos no programa os cidadãos residentes em qualquer município brasileiro que obtiverem renda familiar até dez salários mínimos. Foram instituídas três divisões de faixa de renda: a) de zero a três salários mínimos; b) de mais de três a seis salários mínimos; e c) de mais de seis a dez salários mínimos.

A Lei 11.977/09, que o instituiu, foi regulamentada pelo Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009. Cabe destacar alguns aspectos mais relevantes dessa legislação, já que é a que define as regras primais do PMCMV. A definição de seus beneficiários leva em consideração determinados requisitos, conforme o Art. 3º dessa lei, o qual se transcreve para melhor informação:

Art. 3º. Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Terão prioridade como beneficiários os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco

ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser relocados, não se lhes aplicando o sorteio referido no § 2º¹¹.

A subvenção econômica para o Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU) é limitada até a faixa de seis salários mínimos (Art. 3º do Decreto 6.962/09), com montante de R\$ 2,5 bilhões, podendo ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (parágrafo único); os recursos serão destinados exclusivamente à produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas ou requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas (Art. 4º, incisos I e II). Os benefícios oferecidos pelo programa são os seguintes: famílias com renda até 3 salários mínimos têm subsídio integral, com isenção do seguro; a faixa de renda de mais de 3 a 6 salários, aumento do subsídio parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor; finalmente, a faixa de renda de mais de 6 até 10 salários, estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor¹².

Na primeira fase do programa, foi prevista a alocação de R\$ 34 bilhões. Um aporte da União de R\$ 16 bilhões de reais foi previsto para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, com comprometimento máximo de 10% da renda do mutuário na prestação, por dez anos, sendo o valor mínimo da prestação R\$ 50,00. Para a faixa de mais de 3 a 6 salários, o aporte previsto foi de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), com 20% de comprometimento máximo da renda do mutuário na prestação. Para a faixa de mais de 6 a 10 salários mínimos, redução de 80% dos custos cartoriais para registro de imóveis. O acesso ao Fundo Garantidor para as duas últimas faixas remete à garantia de determinado número de prestações no caso de perda da renda, variando em faixas de 3 a 5, 5 a 8 e 8 a 10 salários mínimos, respectivamente garantidas 36, 24 e 12 prestações.

¹¹ O § 2º foi vetado, como se vê na publicação do dispositivo. Tinha a seguinte redação: “§ 2º Observados os critérios definidos no *caput*, os imóveis destinados a famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos serão distribuídos em cada município por meio de sorteio eletrônico público”. As razões do veto foram: “Apesar do mérito da medida, o dispositivo, da forma como está redigido, termina por dificultar a operacionalização do Programa, porquanto pressupõe a existência de cadastros únicos municipais, o que não ocorre na realidade. Não obstante o veto ao dispositivo em tela, o mecanismo do sorteio será objeto de futura regulamentação, haja vista sua importância como instrumento de garantia da impessoalidade na seleção dos beneficiários do Programa.” Tal sorteio é tradutor de uma realidade em que, notadamente na faixa de zero a três salários mínimos, nem todos os que se inscrevem conseguirão acesso ao programa num primeiro momento, já que há previsão de mais inscritos do que unidades construídas (do contrário, não haveria necessidade de sorteio).

¹² Fonte: http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/plano_nacional_de_habitacao.pdf. Acesso em 10/5/2010.

A Tabela 1 apresenta a estrutura do aporte de R\$ 34 bilhões mencionados, indicando destinações específicas e valores respectivos:

TABELA 1 – Distribuição do investimento de R\$ 34 bilhões¹³

PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2,0	-	2,0
Refinanciamento de prestações	1,0	-	1,0
Seguro em financiamentos do FGTS	1,0	-	1,0
Total	20,5	7,5	28,0
PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0
PROGRAMA	UNIÃO	FGTS	TOTAL
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0

Fonte: Ministério das Cidades. Valores em reais.

Cabe lembrar que os valores e limites máximos de subvenção são de competência dos ministros das Cidades e Fazenda, por ato conjunto. Da mesma forma, é atribuição do Ministério das Cidades dispor sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do programa.

Uma importante inovação do programa em tela refere-se à criação do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab), refletindo no menor custo das prestações para o adquirente dos imóveis. Com o FGHab, há a garantia do pagamento, aos agentes financeiros, da prestação mensal de financiamento habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias até 10 salários mínimos e assunção do saldo devedor do financiamento imobiliário em caso de morte ou invalidez permanente e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel, com o mesmo limite de 10 salários, com condições e limites de cobertura definidos no Estatuto do FGHab, aprovado pela assembleia de cotistas (Art. 20, incisos I e II e § 1º da Lei 11.977/09), antes examinado pelo CPF GHab (Comitê de Participação no Fundo

¹³ Fonte: <<http://www.minhacasaminhavida.gov.br>>. Acesso em 10/5/2010.

Garantidor da Habitação Popular), conforme o Decreto 6.820, de 13 de abril de 2009 (Art. 3º, inciso I).

Conforme definição legal, têm prioridade na alocação dos recursos do FNHIS os adquirentes com renda inferior a três salários mínimos, a faixa de renda que constitui o ponto nevrálgico de qualquer financiamento imobiliário. É nessa faixa de rendimento que se concentra pouco mais de 90% de todo o déficit habitacional brasileiro, conforme já se mencionou. O próprio Ministério das Cidades, por meio do seu sítio eletrônico, referenda essa enorme concentração do déficit habitacional. Isso levanta questionamentos a respeito da existência de faixas expressivamente representadas para a baixa renda brasileira nos demais estratos abrangidos pelo programa, que, apesar de constituírem menos de 10% do déficit habitacional, teriam conquistado 60% dos recursos alocados no programa na sua primeira etapa, como informa a *Cartilha Completa* do Ministério das Cidades relativa à primeira fase do PMCMV¹⁴.

É sabido que a população com rendimento superior a três até dez salários mínimos tem muita dificuldade em encontrar soluções de mercado para seu acesso à moradia e que, quando encontra, muitas vezes trata-se de soluções que burlam a legislação urbanística. O crescimento mais acelerado da população favelada (4%) em relação à população brasileira (1,4%) durante a década de 1990 é um indício deste fenômeno. Nessas condições, a alocação de 60% dos recursos nas faixas de 3 a 6 (40%) e de 6 a 10 (20%) sugere que o objetivo não é o enfrentamento do déficit, mas sim de ter uma política habitacional que inclua essas famílias, que formam a chamada “nova classe média”, aquela com rendimentos entre R\$ 1.054,00 e R\$ 4.591,00, que, segundo estudo do CPS/FGV (2010), foi o segmento que mais cresceu entre as classes de renda do trabalho na última década.

O objetivo de construir um milhão de casas estava previsto para inicialmente ser feito em um ano. Entretanto, a Caixa Econômica Federal assume ter financiado no primeiro ano 408.674 imóveis, com investimentos da ordem de 22,8 bilhões. No primeiro trimestre de 2010, estavam contratadas 133.146 moradias. Mesmo com esses números ainda longe das metas governamentais, o PMCMV foi, em 2009, responsável por 45,7% do total de novas

¹⁴ Segundo essa *Cartilha Completa*, na primeira fase do programa, apenas 400 mil unidades, num universo de 1 milhão de moradias, seriam destinadas à faixa de zero a três salários mínimos. Veja a cartilha completa relativa à primeira fase do programa, disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF>, onde consta estimativa de 400 mil unidades para a faixa de zero a três salários mínimos. Acesso em 10/5/2010.

unidades habitacionais financiadas por todas as entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação^{15,16}.

Na segunda fase do programa (denominado PAC Minha Casa Minha Vida, um dos eixos do PAC 2), dos dois milhões de moradias que se pretende construir, 1,2 milhão seria destinado à faixa de até três salários. Esse ajuste do programa o coloca em linha com a lei que o criou, segundo a qual deveria ser prioritário o atendimento das necessidades de moradia para a faixa de até três salários mínimos.

Seguindo a análise de seu marco legal, verificamos que o Programa Minha Casa Minha Vida está estruturado para resultar em cooperação entre União, estados e municípios. Aderindo ao SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), estados e municípios podem ter repassados recursos do FNHIS (Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social).

Como já foi mencionado, a instituição do SNHIS/FNHIS ocorreu por meio da Lei Federal 11.124/05, que foi regulamentada pelo Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006. Segundo o Art. 3º do referido decreto, a aplicação dos recursos do FNHIS deve ser feita de forma descentralizada pelos estados, municípios e Distrito Federal, visando ações vinculadas a programas de habitação de interesse social, contemplando, dentre outros, aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais (inciso I do referido artigo), com previsão de contrapartida das entidades federadas mencionadas.

Ao Ministério das Cidades cabe a coordenação do SNHIS, incluindo aí firmar o termo de adesão previsto na Lei 11.124/05 (Art. 12, inc. IV). Essa lei, em seu artigo 12 e incisos, dispõe sobre os deveres dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao FNHIS. Ao preencher o termo de adesão, o ente federativo deve informar se já conta com fundo, conselho ou plano de habitação. Caso conte com fundo e conselho, é necessário informar se atendem aos ditames da lei aqui mencionada.

Sem aderir ao SNHIS/FNHIS, os estados e municípios não receberiam recursos. A maioria aderiu, o que garantiu à União a desejada coordenação federativa para implementação da política habitacional sem ferir a autonomia dos demais entes federativos assegurada pela Constituição da República de 1988.

¹⁵ Fonte: <http://www.cidades.gov.br/noticias/ministerio-das-cidades-e-caixa-divulgam-numeros--do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 10/5/2010.

¹⁶ O ministro das Cidades, porém, ofereceu um número algo maior: “Desde o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foram assinados 1,8 mil contratos em benefício de 1,7 milhão de famílias”. Fonte: <http://www.cidades.gov.br/noticias/lula-e-dilma-lancam-pac-2/?searchterm=PMCMV>. Acesso em 10/05/2010.

Visando oferecer melhor compreensão sobre a operação de contratação de financiamento para habitação social, apresentamos sucintamente as etapas seguidas pelos adquirentes com rendimentos de até três salários mínimos. Na verdade, estes são os verdadeiros beneficiários do programa quando se trata de habitação social, conquanto numa primeira fase do programa não tenha sido a eles reservada quantidade de unidades compatível com seu tamanho, como já mencionamos.

Repise-se: o subsídio é integral no caso de falecimento do mutuário, sendo o seguro gratuito, com financiamento por dez anos e valor mínimo de prestação de R\$ 50; o que se financia para esta faixa é o valor que sobra depois do oferecimento de desconto de até R\$ 23 mil¹⁷.

O processo inicia-se com a aquisição de terreno para construção de unidades habitacionais (com prévio exame do empreendimento pela CEF), entrando aí o agente privado (construtora). São elegíveis quaisquer municípios brasileiros, em qualquer faixa de população atualmente, desde que haja adesão ao SNHIS mencionada. O terreno é, geralmente, doado pelo poder público estadual ou municipal.

Cabe ao poder público indicar os futuros beneficiários, por meio da formação de cadastros; a CEF faz a seleção (se houver necessidade, por sorteio). Recebem prioridade os candidatos que se localizem em áreas de risco, implicando remoção de população, ou mesmo a população que sofreu perda de casas por forças naturais, por exemplo. Os governos municipais devem tomar medidas que contribuam para a aceleração de licenciamentos variados (incluindo o sempre complexo licenciamento ambiental), bem como o aporte de recursos necessários ao empreendimento. Também compete ao poder público a guarda e a conservação das construções até sua entrega ao mutuário.

As construtoras são admitidas à avaliação de risco conforme diretrizes da política de concessão de crédito da CEF. Somente com análise de risco de crédito válida a construtora poderá atuar no programa.

A unidade habitacional básica tem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área externa de serviço (para casas, tanque externo). Há previsão de aquecimento pela luz solar, com reservatório de 200L e placa coletora de 2m², com valor a ser acrescido aos limites da unidade habitacional. Há previsão de água e esgotamento sanitário, energia elétrica, drenagem de

¹⁷ Segundo cartilha do PMCMV disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, há um gradiente decrescente de subsídio concedido pelo governo aos adquirentes de novas moradias com renda familiar até 6 salários mínimos, segundo se localizem nas localidades onde é mais elevado o preço da terra até as cidades onde esse preço é menor. No primeiro caso, o subsídio pode chegar a R\$ 23 mil para a faixa de 3 salários mínimos; a R\$ 16 mil para a faixa de 4 salários; a R\$ 9 mil para a faixa de 5 salários; e R\$ 2 mil para a faixa de 6 salários.

águas pluviais, iluminação pública, pavimentação definitiva, calçadas, meio-fio, instituição de condomínio na conclusão da obra e equipamento comunitário com 1% de investimento.

O programa introduziu a regionalização do custo do imóvel, importante iniciativa para enfrentar o diferencial do preço da terra urbana vigente em regiões do País. Assim é que o valor máximo da aquisição da unidade, seja casa ou apartamento, varia entre R\$ 37 mil e R\$ 52 mil. O valor mais elevado é para apartamentos localizados em municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e Distrito Federal, localidades onde é mais alto o preço dos terrenos. No limite inferior, de R\$ 37 mil, estão as casas que se localizarem nos estados da Região Nordeste (exceto Bahia e municípios das regiões metropolitanas de Pernambuco e Ceará)¹⁸. Assim, o adquirente localizado no primeiro grupo de municípios teria de financiar a diferença entre o valor máximo do imóvel (R\$ 52 mil) e o valor máximo do subsídio (R\$ 23 mil), isto é, um valor de até R\$ 29 mil.

As perspectivas do programa são positivas. O lançamento do PMCMV atraiu grande atenção da sociedade devido ao enorme passivo acumulado ao longo do tempo. Não apenas é elevado o déficit de moradias, mas as soluções espontâneas que os pobres desenvolveram resultaram em generalizada desordem urbano-ambiental nas cidades brasileiras. Foi grande, portanto, a expectativa criada com essa importante dimensão da política social.

A complexidade envolvida no projeto, com atuação das três esferas de governo e suas diferentes burocracias, além de um banco estatal, a CEF, torna morosa a operação de construir e distribuir as unidades habitacionais. As empresas de construção, por outro lado, apressaram-se a apresentar suas carteiras de projetos, aguardando apenas que o poder público resolvesse as tratativas burocráticas. O entusiasmo das construtoras pode ser identificado nos muitos lançamentos imobiliários associados ao PMCMV¹⁹.

¹⁸ Segundo a Portaria 139, de 13/4/2009, item 6.

¹⁹ A publicidade de um lançamento imobiliário em São Cristóvão (município do Rio de Janeiro), bairro que vem experimentando início de processo de revitalização beneficiado por sua localização próxima ao Centro, ilustra a apropriação do PMCMV pelos interesses das construtoras:

“MORADA CARIOCA

RUA GENERAL BRUCE, 72 – SÃO CRISTOVÃO

Previsão de entrega: início de 2012

MDL Realty lançará 572 unidades em São Cristóvão

Preço médio do apartamento de 2 quartos com varanda e vaga de garagem: a partir de R\$ 125 mil

O empreendimento fica a 300 metros do Pavilhão de São Cristóvão, e algumas unidades terão vista para a Baía da Guanabara. Para atender ao novo perfil de moradia. Fachada contemporânea/popular. Terreno de 14.000m², 572 unidades – 4 blocos com 12 pavimentos, apartamentos de 2 quartos, 1 banheiro, sala, cozinha e varanda (45m² e 46,32m²). Área de lazer: quadra poliesportiva, piscina adulta e infantil, salão de festas, espaço *fitness*, churrasqueira, *playground*, *lan house*. GANHE ATÉ R\$ 23 MIL DO GOVERNO PARA COMPRAR SEU APARTAMENTO. Fale comigo! A oportunidade da sua vida em suas mãos, aproveite as condições especiais do

Uma simples busca na internet pela expressão “Minha Casa, Minha Vida” traz em retorno inúmeros sítios eletrônicos de imobiliárias e corretores de imóveis. Para citar somente o empreendimento Moradia Carioca, mencionado na nota, a simples leitura de sua publicidade sugere a inegável atração empresarial que o programa criou. O empreendimento obviamente não se destina à faixa de população com rendimentos de 1 a 3 salários mínimos, onde se concentram 90% do déficit de moradias, aquela à qual deveriam ser destinados os recursos públicos. No entanto, a propaganda do empreendimento sugere esse efeito ao mencionar subsídios governamentais. As empresas utilizam a estratégia discursiva do programa, construída em torno dos direitos sociais, mas produzem unidades residenciais destinadas ao atendimento da demanda da chamada “nova classe média”.

A prevalecer o interesse das construtoras, o PMCMV vai produzir empreendimentos de grande porte, repetindo experiências pouco exitosas do BNH nas décadas de 1960 e 1970, quando construía seus conjuntos habitacionais em grandes blocos, distantes dos centros urbanos.

Lembrando novamente Nelson Rodrigues, o PMCMV é anterior a si mesmo, isto é, já veio tarde, pois o déficit habitacional não se improvisou, não explodiu de repente; ao contrário, foi obra de décadas de descaso. A carência de moradia, o simbolismo da “casa própria”, a impossibilidade dos pobres de ter acesso à moradia por meio de soluções de mercado, a história da propriedade da terra no Brasil, a falta de financiamento habitacional com aporte de recursos governamentais no patamar oferecido pelo programa, tudo isso e muito mais tornaram o programa o sucesso empresarial que é. Resta ser o sucesso social que se pretende que seja.

É grande, portanto, o desafio de mitigar o déficit habitacional sem que os empreendimentos do PMCMV se localizem nas franjas urbanas, onde o preço da terra é baixo. O mercado imobiliário e até o Governo Federal parecem apostar mais nos empreendimentos destinados às faixas de renda superiores a 3 salários até o limite dos 10 salários mínimos. Nunca é demais lembrar que essa é a faixa onde se situa a já mencionada “nova classe média”, em expansão na sociedade brasileira.

Segundo a Secretária Nacional de Habitação do Ministério das Cidades²⁰, “o desafio não é só cobrir o déficit habitacional existente hoje; há uma mudança dessa perspectiva – queremos planejar a atuação conjugada dos três níveis de governo, do setor privado e da sociedade para atender aos 27 milhões de novas famílias que surgirão nos próximos 15 anos”. Enfrentar tal desafio implica criar nova modelagem de subsídio e financiamento voltado ao atendimento da “nova classe média”, uma vez que, “segundo nossas estatísticas (do Ministério das Cidades), elas são uma fatia da sociedade que representará algo em torno de 53% de toda a demanda futura potencial por moradia”.

O Governo Federal elaborou uma política habitacional a ser implementada a longo prazo, projetando o crescimento das necessidades de atendimento do mercado popular em função da perspectiva de contínuo aumento da “nova classe média”. São muitas e bastante complexas as variáveis dependentes para assegurar o sucesso do programa. Cabe destacar, no entanto, que se trata de um discurso que associa a moradia à política urbana, distanciando-se daquela antiga concepção dos projetos isolados do BNH. Além disso, afirma o princípio da gestão democrática da cidade, bem como da descentralização das políticas nos marcos do federalismo brasileiro instituído em 1988.

VI – Conclusões

As políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil até o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental pouco contribuíram para a construção de moradias dignas para a população que mais necessita de apoio governamental, aquela que percebe os mais baixos rendimentos. A criação do BNH e as demais políticas realizadas na década de 1960/70, como as alterações na legislação do inquilinato, deram vitalidade ao mercado imobiliário, que não é voltado nem mesmo engloba essa população.

Em consequência disso, assistiu-se no Brasil à autoconstrução informal de moradias na periferia das cidades ou em locais não utilizados pelo mercado formal de terras, como as encostas de morros e áreas próximas a rios e lagoas, que deram origem às inúmeras favelas, hoje parte do desenho de muitas cidades brasileiras.

Uma das respostas ao surgimento das favelas foi a política de remoção, realizada principalmente na cidade do Rio de Janeiro entre as décadas de 1960/1970 (Valladares, 1980). Políticas como essas podem hoje ser contestadas, tendo em vista que o direito à moradia é

²⁰ Entrevista concedida à revista *Construção e Mercado*. <http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/92/planos-de-700-mil-unidades-ano-secretaria-nacional=da-127298-1.asp>. Acesso em 10/03/2010.

reconhecido como direito fundamental e que seu conteúdo inclui, além de outros elementos, a segurança na posse e a localização da moradia.

Portanto, o direito à moradia condiciona as políticas habitacionais. De um lado, as remoções arbitrárias podem ser questionadas e impedidas, sendo possível a intervenção do Poder Judiciário para realizar essa proteção. De outro, a regularização fundiária, principalmente em sua dimensão de regularização da situação dominial, passa a ser um direito do indivíduo que fez de sua moradia um imóvel urbano, seja ele propriedade pública ou privada. Em razão da usucapião urbana e da concessão de uso especial para fins de moradia, o possuidor tem direito ao título que lhe garante a segurança na posse.

Além disso, como já foi destacado, o direito à moradia impõe às políticas de regularização fundiária dimensões que ultrapassam a mera regularização da situação dominial. Fala-se, assim, da regularização do loteamento, da urbanística, edilícia e da urbanização. Para consolidar a regularização como política pública, está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei de responsabilidade territorial urbana (Projeto de Lei nº 20/07), que prevê a regularização sustentável dos assentamentos, englobando ações urbanísticas, ambientais e ações sociais. Com objetivos semelhantes, foi sancionada a Lei nº 11.481/07, que prevê medidas voltadas para a regularização fundiária em imóveis da União.

O direito à moradia exige também políticas de provisão de moradias para a população de baixa renda, não atendida pelo mercado formal. Nesse passo, o Governo Federal reconheceu a necessidade de implementar programa de habitação social prevendo subsídio àqueles cidadãos que não constituem demanda solvável, cuja renda não atinge valor equivalente a três salários mínimos (Lei nº 11.124/05).

O PMCMV vem, assim, procurar atender a uma classe historicamente alijada da aquisição de habitação, criando subsídios e trazendo aportes maciços de investimento. O risco existe, porém, e reside no velho embate entre os interesses econômicos privados e os interesses sociais, colocando em xeque a cobertura de toda a população no que tange ao direito à moradia.

O programa está ainda em fase inicial, e, portanto, não é possível elaborar uma avaliação de resultados em relação aos objetivos declarados. Pode-se afirmar, entretanto, que suscitou grande procura de futuros adquirentes, não apenas pela formação de cadastros municipais, mas também pela assinatura de contratos de financiamento junto ao agente financeiro, a CEF, ainda que em ritmo inferior ao pretendido pelo governo que o criou.

Concluímos, portanto, que a delimitação do direito à moradia através de leis nacionais e normas internacionais modificou o enfoque das políticas habitacionais, tornando prioridade a política habitacional para população de baixa renda, que inclui tanto a regularização fundiária quanto políticas de subsídios que promovam o acesso à habitação. Contudo, a implementação da política habitacional de maior impacto no enfrentamento da crise habitacional brasileira, o PMCMV, ainda incorre em velhos vícios no tratamento daquela política, inobstante represente um significativo avanço institucional no tratamento da questão.

VI - Referências bibliográficas

ALFONSIN, B. M. *Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas/Ippur/Fase, 1997.

AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BARROS, A.M.F.B. *Direito à Moradia: estudos sobre sua eficácia jurídica*. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade, no Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Brasília: PNPE/Ipea, 1983.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Anablume, 2007.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FIORI, José Luiz. *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional 2005*. Belo Horizonte: FJP, 2006.

HADDAD, P. H.; CINTRA, A. O. Planejando as Cidades: Política ou Não-Política. In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. (org.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LECKIE, Scott. *Legal resources for housing rights: international and national standards*. Genebra: Centre on Housing Rights and Evictions, 2000. Disponível no endereço:

<http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Sources%204.pdf>. Acesso em 05/11/2007.

MARICATO, E. Para resolver o problema da habitação. In: MARCOVITCH, J. (org.). *Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para ação*. São Paulo: EdUSP/Senac-SP, 2007.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Fev. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio4_monitorando.pdf. Acesso em 20/08/2007.

NERI, M. (coord.). A pequena grande década. Crise, cenários e a nova classe média. São Paulo: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Enap, 1999.

PISARELLO, G. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria, 2003.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

RESTREPO, D. (ed.). *Histórias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

RODRIGUES, Nelson. *Flor de Obsessão* (organização e seleção: Ruy Castro). São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SANTOS, A. M. S. P. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, A. M. S. P. Federalismo no Brasil: da autonomia à cooperação. In: PAULA, L. F. R.; FERREIRA, L. R.; ASSIS, M. (org.). *Perspectivas para a economia brasileira. Inserção internacional e políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2006.

SANTOS, A. M. S. P. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, A. M. S. P.; MOTTA, Marly S. O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). Laboratório de Políticas Públicas/Fórum Rio de Janeiro/UERJ: *Revista Rio de Janeiro*, n. 10, maio-agosto, 2003.

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TASCHNER, S. P. Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa do LAP 21*, revista de estudos sobre urbanismo, arquitetura e preservação, FAU/USP, Série Habitação Popular. São Paulo, setembro-outubro, 1997.

VALLADARES, L. P. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

Sítios eletrônicos consultados:

www.cidades.gov.br

www.brasil.gov.br

www.minhacasaminhvida.gov.br

www.caixa.gov.br

www.revistaconstrucaomercado.com.br

www.cidadedoriodejaneiro.olx.com.br

www.ecivilnet.com.br