

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PLANEJAMENTO URBANO: NOVAS
PERSPECTIVAS PARA A REDUÇÃO DO “DÉFICIT HABITACIONAL”**
***SHELTER REGULARIZATION AND URBAN PLANNING: NEW PERSPECTIVES TO
THE REDUCTION OF THE “HOUSING DEFICIT”.***

Daniel Queiroz Pereira¹

Resumo:

Em aproximadamente 40 anos, mais especificamente no período que se estendeu da década de 40 aos anos 80, a população brasileira se tornou predominantemente urbana. Este movimento desenvolveu-se sob os auspícios de um modelo de desenvolvimento urbano segregador e concentrador. Assim sendo, o objetivo deste artigo reside em analisar a evolução da política habitacional no Brasil, sobretudo a relacionada com a habitação popular. Há de se reconhecer que sem moradia adequada é impossível viver com dignidade. A moradia é um direito através do qual outros se realizam, como por exemplo, o direito à privacidade, à saúde etc. Neste particular, as normas e políticas de regularização fundiária, que objetivem o reconhecimento e ampliação do direito à moradia, ocupam posição de destaque, já que - sem a adoção de uma política fundiária clara e que facilite o acesso à terra, reduzindo o déficit habitacional que hoje se evidencia - qualquer outra medida terá caráter meramente paliativo.

Palavras-chave: Regularização fundiária; déficit habitacional; Direito à Moradia.

Abstract:

In approximately 40 years, more specific in the period between the 40's and the 80's, the Brazilian population became in its majority urban. This movement took place under the veil of a segregationist and concentrator urban development. So far, the goal of this article lies on analyzing the evolution of the housing politics in Brazil, specially the one connected with popular shelter. It is necessary to recognize that without proper housing is impossible to live with dignity. Housing is a right through which others rights are ensured, like the right to privacy, health etc. In this particular subject, the rules and politics of shelter regularization, that enable the recognition and enhancement of the right to shelter, take a special role as - without the adoption of a clear shelter policy that facilitates the access to the land, reducing the housing deficit of nowadays - any other measure will be merely palliative.

Keywords: Shelter regularization; housing deficit; Right to Shelter.

1. Introdução

¹ Advogado. Professor Assistente de Legislação Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Assistente de pesquisas da Editora Atlas S.A. Bacharel e Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-graduado em Direito Material e Processual do Trabalho pela Universidade Gama Filho – UGF. Ex-coordenador, juntamente com o Professor Guilherme Calmon Nogueira da Gama, do Grupo de Pesquisa Institucional em Direito Civil-Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e Ex-Professor substituto de Direito Penal Econômico, Direito Econômico e História do Direito Brasileiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Ex-Coordenador Editorial da Revista de Direito da Cidade: Revista dos Pós-Graduandos em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em aproximadamente 40 anos, mais especificamente no período que se estendeu da década de 40 aos anos 80, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Este movimento desenvolveu-se sob os auspícios de um modelo de desenvolvimento urbano segregador, que privou as faixas de menos renda de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade. Mais do que isso, revelou-se em um modelo de urbanização concentrador. Segundo dados de 2006, “60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes²”.

Percebe-se, pois, que a desigualdade é o traço marcante da América Latina e, por consequência do Brasil. Segundo Letícia Marques Osório,

A origem desta desigualdade encontra-se no passado colonial e nas instituições coloniais relacionadas à escravidão e ao controle político da colonização e distribuição das terras. Nenhum outro fator, entretanto, contribuiu historicamente de maneira tão significativa quanto a desigual distribuição de terras. Apesar da crescente urbanização e da perda de poder político das elites rurais em muitos países da região, o problema da distribuição de terras não foi resolvido³.

Deste modo, a referida desigualdade associada ao também já aludido crescimento urbano, incrementaram a demanda habitacional e acabaram por gerar um significativo déficit habitacional. Neste cenário, a ilegalidade se tornou uma das marcas das cidades latino-americanas e brasileiras, espraiando-se para além das metrópoles. De fato, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários.

De acordo com estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12

² ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 199. Traçando um panorama da urbanização brasileira, afirma José Roberto Bassul que “determinado, em seu período de maior intensidade, pela ‘hegemonia do setor industrial, um desdobramento do chamado modelo de substituição de importações’ (Schmidt e Farret, 1987), nosso processo de urbanização elevou drasticamente a demanda por empregos, moradia e serviços públicos nas áreas urbanas, que já abrigam quatro em cada cinco brasileiros. A partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção às cidades, passando pelos efeitos da 2ª Guerra Mundial no estímulo à produção fabril, até o final da década de 70 do século XX, caracterizada por grandes investimentos públicos em infraestrutura de transporte e comunicações, o Brasil foi marcado por um processo de concentração progressiva e acentuada da população em núcleos urbanos (Chaffun, 1996).

Embora, nos últimos vinte anos, as taxas de crescimento demográfico tenham arrefecido e o vetor do incremento populacional tenha se deslocado das áreas centrais para as periferias das regiões metropolitanas, bem como para as cidades médias, a precariedade das condições de vida de grandes contingentes da população ainda constitui característica comum, e crescente, em todas as grandes concentrações urbanas no Brasil”. BASSUL, José Roberto. “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”. Disponível em: www.scielo.cl. Acesso em: 27/08/2008.

³ OSÓRIO, Letícia Marques. “Direito à Moradia Adequada na América Latina” in ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, pp. 17-18.

milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos⁴.

Assim sendo, pode-se notar a incapacidade do “moderno” mercado capitalista de moradia em responder à demanda da maior parte da população urbana. O mercado de provisão de moradia nas grandes cidades – centrado na “casa própria” e inicialmente composto por três segmentos: a produção popular, fundada no loteamento periférico e na autoconstrução da moradia; a produção estatal, direta ou indireta; e a produção empresarial sob o regime de incorporação imobiliária – tem seus pressupostos postos em cheque com a expansão das favelas nas áreas periféricas⁵ e o surgimento nas áreas centrais de aglomerados de moradias precárias e provisórias.

Contudo, não se pode perder de vista que a questão concernente à moradia consiste em apenas uma das facetas da desigualdade, uma vez que esta se refere a vários aspectos da vida dos cidadãos, como a distribuição de renda, a educação, a saúde, a moradia, os serviços públicos, o trabalho, o tratamento policial e judicial, a participação política, dentre outros. De fato, a exclusão consiste em um agente de reprodução da desigualdade. “Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a

⁴ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 199. Afirma ainda a autora que “embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos”. ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 199.

⁵ Mesmo as áreas periféricas, que antes não apresentavam processos de ocupação, hoje enfrentam tal problema, que se somam às ilegalidades já manifestamente conhecidas. Luciana C. do Lago e Luiz C. de Q. Ribeiro enfocam o período que se estendeu da década de 50 até o início dos anos 80 em que a população pobre dos grandes centros urbanos do país teve como principal meio de acesso à casa própria o loteamento periférico. Segundo os autores, “grande parte dos loteamentos periféricos foram produzidos ilegalmente, seja pela falta da titulação da propriedade da terra – caracterizados pela administração pública como *clandestinos* -, seja pela não acórdância com as normas urbanísticas em vigor – caracterizados como *irregulares*. Em ambos os casos, houve necessariamente a compra de uma propriedade – o lote – e a atuação de um agente imobiliário, o que não ocorre nos processos de ocupação. A compra do lote, fosse este ilegal ou não, significava para o adquirente, maior segurança e estabilidade financeira, ascensão social e o direito aos serviços públicos garantidos em lei a todos os proprietários de imóvel”. LAGO, Luciana C. do e RIBEIRO, Luiz C. de Q. “A Casa Própria em Tempos de Crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de (org.). *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, pp. 43-44.

população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer⁶.

A primeira consequência deste modelo reside na manutenção de clientela e de relações políticas marcadas pela troca de favores, inibindo o desenvolvimento de uma democracia deveras incluyente. Mais do que isso, condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico ao impor perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Cria-se, deste modo, o que Raquel Rolnik designou como um “urbanismo de risco”⁷. Ao concentrar boa parte senão todas as oportunidades em um fragmento da cidade e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, gera-se uma crise nos sistemas de circulação decorrente da necessidade de levar multidões das aludidas áreas periféricas para seus locais de trabalho. Além disso, a ocupação de áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca enchentes ou erosão, o que afeta diretamente seus ocupantes, bem como toda a cidade, já que dentre seus efeitos deletérios estão a contaminação dos mananciais e o surgimento de processos erosivos mais dramáticos.

Outro aspecto a ser salientado é que mesmo a parte melhor infra-estruturada da cidade acaba se tornando objeto de disputas, de cobiças imobiliárias, fato que, muitas vezes, acarreta uma deterioração também dessas partes da cidade. Neste passo, também se verifica a elevação dos preços das terras situadas nas áreas periféricas, já que se coloca em curso um processo de especulação imobiliária que não se verificaria se a qualidade urbana fosse melhor distribuída pela cidade.

Entretanto, para melhor compreender tais dinâmicas faz-se necessário uma, ainda que breve, análise da evolução da política habitacional no Brasil, sobretudo a relacionada com a habitação popular. Tal enfoque justifica-se, senão por outros motivos, em decorrência da importância que possui em relação ao bem-estar da população e ao montante de recursos que envolve.

2. A Evolução da Política Habitacional no Brasil: uma Retrospectiva Necessária

⁶ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 200.

⁷ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 200.

No que toca à evolução da política habitacional brasileira, uma primeira constatação é inevitável: a existência de uma relação direta entre a dinâmica imobiliária e o desempenho econômico global, ou seja, verifica-se uma sincronia entre os ciclos de expansão e de crise da economia e os momentos de *boom* e de retração da atividade construtiva. Assim sendo, para a melhor compreensão dos momentos por que passou e ainda passa a habitação no Brasil, faz-se imperioso focar alguns dos aspectos econômicos inerentes aos referidos períodos.

São considerados 7 momentos históricos assumidos pela habitação popular no Brasil, desde o estado “guardião da ordem” até os anos 30, passando pelo estado “empreendedor” até meados de 80 e chegando no estado “neo-liberal” atual. São estes os momentos que se passa a focar.

2.1. Regência e II Império (1831-1889)

Neste período, a moradia era predominantemente em zona rural e aproximadamente metade da população brasileira, que totalizava cerca de 4,5 milhões de habitantes, era constituída por escravos, cuja habitação era a senzala. Embora não se tenha um percentual conhecido da população urbana em 1831, Suzana Pasternak Taschner fornece dados interessantes, obtidos a partir da realização do primeiro censo em 1872:

Em 1872, segundo OLIVEN (1989, p.69), o percentual de população urbana seria de 5,9%. Em relação a estas estatísticas, deve-se ter uma necessária cautela: só após 1940 as contagens censitárias separaram a população das cidades e vilas da população rural. Assim, os estudiosos dos 4 primeiros censos (1872, 1890, 1900 e 1920) utilizam como população urbana as populações totais dos municípios com 50 mil habitantes e mais, enquanto que, a partir do Censo de 1940, os dados excluem a população rural dos municípios⁸.

Já no II Reinado, a expansão do cultivo do café no Estado do Rio de Janeiro cria um fator de capitalização para o início da industrialização, sobretudo a partir da proibição do tráfico de escravos em 1850. Neste período, o cortiço se desenvolve como a principal forma de moradia urbana, chegando a abrigar 25% da população do Rio de Janeiro nos primeiros anos da República⁹.

⁸ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 09.

⁹ “No II Reinado o *boom* cafeeiro do Estado do Rio de Janeiro se transforma em fator de capitalização para o início da industrialização, principalmente a partir da proibição do tráfico de escravos, em 1850. A principal forma de abrigo urbano que irá se desenvolver é o cortiço, fileira de quartos de aluguel, fisicamente semelhante à senzala. Apenas em um as portas se fecham por dentro, em outro por fora. São, em geral, cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum, comumente na frente do lote. Os cortiços serviam de moradia para 4% da população do Rio por volta de 1869 e chegaram a 25% nos primeiros anos da República (FINEP-GAP, 1985)”. TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil:

Tais habitações foram associadas no decorrer do tempo com diversas epidemias (febre tifóide, cólera, febre amarela) e, por este motivo, as primeiras medidas de intervenção tiveram caráter higienista. A Câmara Municipal do Rio de Janeiro proibiu em 1855, através de um edital, a construção de novos cortiços sem autorização e aprovação da Junta de Higiene Pública e, em 1876, proibiu por completo a construção de cortiços na área central da cidade. Isto contribuiu para o aumento da estratificação social do espaço carioca. Neste particular, cumpre destacar alguns relatórios produzidos em 1886 pelo Conselho Superior de Saúde Pública,

deplorando as condições dos cortiços e concordando em que as habitações eram higienicamente perigosas e que os moradores deveriam ser removidos “para os arredores da cidade em pontos por onde passem trens e bondes”. Os relatórios pressionavam o governo a expropriar os cortiços, destruí-los e construir casas individuais para o pobre¹⁰.

No período seguinte, destacou-se a administração do Prefeito Barata Ribeiro que, em 1893, empreendeu verdadeira guerra aos cortiços, dentre aos quais o célebre Cabeça de Porco, para cuja destruição foi necessário planejar todo um esquema policial-militar.

2.2. República Velha (1890-1930)

No período que se estendeu de 1891-1901, registrou-se um recorde na entrada de imigrantes no país. A maioria proveniente da Europa Meridional, além de egressos da Alemanha e Rússia. Este contingente de imigrantes somou-se aos escravos libertos em 1888 nas cidades.

Tal crescimento criou um novo quadro habitacional nas cidades e, para dar resposta às crescentes demandas que se impunham, foram editados Códigos de Posturas e de Obras, que regulamentaram a construção.

No Rio de Janeiro, grandes obras de renovação urbana, de inspiração nitidamente haussmaniana, resultaram na demolição de 3.000 unidades habitacionais em cortiços. A população da cidade era então de 805 mil pessoas, cerca de 160 mil domicílios. Ou seja, 2% dos domicílios foram demolidos para a abertura da Avenida Central em 1906. Esta demolição, não acompanhada de construção de novas moradias e sendo seguida por regulamentação das edificações na periferia, levou a população mais pobre a invadir os morros, iniciando as primeiras favelas.

retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 09.

¹⁰ LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 189
apud ABREU, Murício de A. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997, p. 50.

Paradoxalmente, a tentativa de normatizar gerou o espaço completamente ilegal da favela¹¹.

A resposta das camadas dominantes ao desafio da habitação popular residiu no incentivo à construção de habitação operária pelos capitalistas, tanto através das vilas operárias como autorizando o Poder Executivo a edificar casas para serem alugadas a proletários. Trata-se do Decreto nº. 4.209, de Epitácio Pessoa, em 1920. Insta mencionar que a primeira ação concreta do poder público no âmbito da habitação popular consistiu na construção, em 1906, de 120 unidades, em 3 conjuntos na Avenida Salvador de Sá e Rua São Leopoldo, no Rio de Janeiro.

Já no que concerne à construção de vilas operárias ou “company towns”, cumpre salientar que se basearam nos modelos propugnados, sobretudo, pelos socialistas utópicos. Embora de difícil quantificação, várias foram construídas no Brasil. Foram construídas vilas destinadas aos operários das indústrias e para aluguel. O referido aluguel era tabelado e, em troca, as construtoras gozavam de isenção por prazos de até 20 anos de imposto predial e de transmissão. Entretanto, tais vilas mascaravam, com sua aparência de um confortador patriarcalismo, um esquema extremamente autoritário e coercitivo, pois lá só podia morar quem mantivesse um padrão de comportamento que o empregador julgasse adequado. Entrelaçava-se, deste modo, a casa, o emprego, o salário e, por óbvio, as relações entre patrões e empregados.

2.3. República Nova e Estado Novo: o Período Vargas (1930-1945)

O período Vargas assinala o fim do liberalismo no Brasil. O Estado passa a intervir fortemente na economia, assegurando um ritmo de crescimento do PIB e uma expansão industrial consideráveis para um período de recessão. A população brasileira atinge a marca de 41 milhões de habitantes, dos quais 10,9 milhões são urbanos e os trabalhadores conquistam alguns direitos, como a sindicalização, a jornada de 8 horas diárias, as férias remuneradas.

No que tange à habitação, inicia-se a transição para o modelo da casa própria, embora ainda se conviva com a casa de aluguel e o cortiço. Esta mudança deveu-se, em boa medida, ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que permitiu novas opções de investimento,

¹¹ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 12.

tornando menos atraente o investimento em casas para alugar e desestimulando o Estado a intervir no mercado habitacional com o intuito de regulamentar as relações entre locadores e inquilinos. A autoconstrução em loteamentos periféricos, aumentando a área urbanizada das grandes cidades, difundiu-se principalmente a partir do Decreto-Lei do Inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis até 1964.

O Estado também intervém diretamente no mercado habitacional mediante a criação, a partir de 1937, das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que, por sua vez, vieram pra substituir as Caixas de Pensão. As Caixas e Institutos tinham recebido, já em 1932, autorização para aplicar parte de sua receita na construção de casas para seus associados. Contudo, “até 1937 apenas 118 imóveis tinham sido construídos, no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte¹²”. Nova regulamentação concernente à construção de casas, surgida a partir de 1937, reduziu a taxa de juros e aumentou os prazos de pagamento do imóvel para 20 anos e, em determinados casos, para 25 anos. Isto elevou consideravelmente a produção de unidades habitacionais para estes órgãos. Os IAPs construíram cerca de 124 mil unidades habitacionais no período ora focado¹³.

O projeto arquitetônico dos conjuntos dos IAPs mostra importante influência do movimento modernista, que preconizava: a segregação; a construção de edifícios coletivos verticais; a utilização de pilotis; a adoção do duplex; os processos de construção racionalizados e a edificação de conjuntos autárquicos; a articulação da construção dos conjuntos habitacionais com planos urbanísticos; a entrega da casa mobiliada, de forma racional. Contudo, apesar deste ideário, muitos projetos dos IAPs optaram pelo modelo da casa unifamiliar, térrea, em loteamentos convencionais.

Outro aspecto a ser ressaltado reside no fato de que a intervenção estatal direta acarretou o surgimento dos primeiros dispositivos legais sobre a eliminação das favelas da paisagem urbana e sua substituição por habitações proletárias a serem vendidas para a população pobre. Neste particular, registram-se os Estatutos da Liga Social contra o Mocambo, surgidos em 1940, e os esforços da Prefeitura do Rio de Janeiro no sentido de

¹² TASHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, n.º. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 15.

¹³ “Estabelecendo-se segmentações (geográficas) na demanda habitacional, verifica-se que, em algumas localidades, a produção estatal foi muito expressiva. É o caso da cidade do Rio de Janeiro, capital da República e principal centro urbano do país no período em estudo. Os IAPS produziram, apenas através do Plano A, ou seja, construção de conjuntos habitacionais, cerca de 26% do total de moradia localizadas na capital (VARON, 1988, p. 250 e FARAH, 1984, p. 85, em BONDUKI, 1995, p. 839)”. TASHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, n.º. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 17.

intensificar um programa de erradicação de favelas, criando os Parques Proletários Provisórios, cuja função principal consistia em reeducar, reajustar e recuperar o morador, integrando-o novamente na sociedade como elemento útil e produtivo.

2.4. Populismo (1945-1964)

Neste período, o governo ao mesmo tempo que criava condições para o desenvolvimento industrial, garantindo inclusive baixo preço de reposição da força de trabalho urbana, nada fez em relação à questão agrária. O campo forneceu, por migração, mão de obra abundante, matéria-prima e alimentos baratos.

Assim sendo, foi notável o crescimento populacional das cidades, quer em virtude da migração, quer em decorrência do próprio crescimento vegetativo. Conforme já mencionado, a Lei do Inquilinato agravava a carência de moradias para segmentos de baixa e média renda. Isto, associado ao crescimento das forças de esquerda, em plena Guerra Fria, fez com que Dutra desse à questão da moradia uma grande prioridade.

Neste ponto, salientam Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio de Azevedo que, no período pós-guerra, passa-se a ter a percepção de que o complexo financeiro-imobiliário não funciona apenas segundo as leis do mercado. Tratava-se e, em alguma medida, ainda trata-se de um sistema fundado em arranjos formalizados, envolvendo uma variedade de instituições, públicas e privadas, e de categorias profissionais, que passavam a regular as relações de troca no seu interior, bem como as suas interações com outros setores da economia.

Após alguns anos de permanente crescimento, as empresas de construção começam a conhecer a instabilidade – de financiamento e de mercado – e passam a apelar para o Estado. Para tanto, criam uma arena de debate na sociedade de maneira voluntária e consciente, com a invenção do problema da moradia. Não que não existisse encarecimento da moradia, mas os empresários conseguem legitimar na sociedade a questão da moradia. Várias instituições são então criadas com o intuito de instituir um setor¹⁴.

Exemplo disto foi a Fundação da Casa Popular, criada através do Decreto-Lei nº. 9.218/46. Consistiu no primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão, mediante venda, de casa para a população de baixa renda¹⁵.

¹⁴ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. “A Produção da Moradia nas Grandes Cidades” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 21.

¹⁵ “O dispositivo legal de criação da FCP previa, além de dotações orçamentárias da União, empréstimo compulsório de pessoas físicas que comprassem terreno com valor superior a 200 mil cruzeiros ou construíssem edificações com área maior que 200 m². A intenção era nitidamente redistributiva: adquirentes de imóveis maiores estariam subsidiando menos favorecidos. Este dispositivo não chegou a ser implementado. Em agosto de

A FCP, entretanto, falhou, produzindo uma quantidade de imóveis inferior a que produziram os IAPs¹⁶. Isto se deveu, em primeiro lugar, à dependência exclusiva de recursos orçamentários provenientes da União, bem como à oposição das empresas de construção, que se sentiam privadas de grandes operações especulativas. Outro fator relevante consistiu na resistência de burocracias dos IAPs ao rompimento com a prática corporativa do Estado Novo, que garantia direito de acesso às unidades apenas aos associados. Por fim, a esquerda via na FCP um instrumento conservador e alienante, que cooptava os setores populares pela propriedade da casa.

Na verdade, o modelo escolhido, isto é, o modelo da casa integralmente subsidiada era inviável em virtude das limitações de renda da população, do preço do solo, do longo prazo deste tipo de investimento.

Durante o Governo Kubistchek, a estrutura organizacional da FCP foi mantida e foram construídos os conjuntos habitacionais de Brasília. Já no decorrer do Governo Jânio Quadros, esboçou-se uma reformulação que não se operou na prática. Tratava-se do Plano de Assistência Habitacional que objetivava construir moradias através da obtenção de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e parcerias com o poder local. Consistiu no embrião do futuro Sistema Financeiro Habitacional do regime militar, pois mudava a forma de pagamento até então vigente na FCP: ao invés de prestações fixas, estabelecia uma proporção do salário mínimo. Além disso, previa-se não apenas o financiamento através da dotação orçamentária, mas também mediante o repasse de 1% do valor da folha de pagamento da remuneração dos empregados, adicionais sobre o consumo de

1946 foi substituído pela contribuição obrigatória de 1% sobre os impostos de transmissão, de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros (AZEVEDO E GAMA DE ANDRADE, 1982). Este imposto se mostrou ineficaz: as transações freqüentemente tinham seu valor falseado. Além disso, os Estados, encarregados de cobrá-lo, não o repassavam à União. Em 1951 foi extinto o imposto, ficando a FCP dependendo quase que exclusivamente dos recursos da União. TASCHNER, Suzana Pasternak. "Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas" in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, pp. 20-21.

¹⁶ "Em 18 anos de existência, a FCP produziu, em 143 conjuntos habitacionais, 18.132 unidades. Os números são realmente muito baixos, ainda mais quando comparados aos 124 mil construídos e/ou financiados pelos IAPs, entre 1937 e 1945, ou seja, durante o período da FCP construíram-se 1.047 unidades por ano, enquanto que os IAPs, entre conjuntos e financiamentos mantiveram média de 15,5 mil anuais. [...] A maior produção da FCP ocorreu no governo Dutra, entre 1946 e 1950, com mais de 8.000 unidades (segundo FARAH, 1983 e MELO, 1987, *apud* BONDUK, 1994, p. 205). Em relação à localização do investimento, percebe-se que a ação habitacional beneficiou o Distrito Federal (Rio de Janeiro), com 22% das unidades. Vale a pena notar que 8,4% das casas financiadas destinaram-se a Brasília, 16,3% a São Paulo, 23,4% a Minas Gerais. Essas localidades somam 70% das unidades financiadas (BONDUKI, 1994). AZEVEDO E GAMA DE ANDRADE (1982) mostram também que 68% das construções localizam-se nas grandes cidades da época, ou seja, com população superior a 50 mil habitantes". TASCHNER, Suzana Pasternak. "Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas" in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 21.

fósforos e bebidas e uma taxa, a ser cobrada por selo, relativa ao contrato de imóveis. Pensou-se ainda em criar os bônus de habitação, título de valor reajustável e subscrição compulsória na proporção de 10% do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

As publicações da FCP que datam de 1961 já esposam as mesmas idéias que mais tarde conduziram à constituição do BNH: migração como causa da carência habitacional, necessidade de inserir os migrantes rurais no quadro urbano, concepção de que a propriedade da casa seria fator promotor de estabilidade política, papel da construção civil como gerador de emprego e renda.

Insta salientar que, no decorrer da década de 60, a FCP havia praticamente paralisado suas atividades, ao passo que cresciam as favelas nas grandes cidades¹⁷. Contudo, tal problema já vinha sendo notado, fato que fez com que o governo federal promulgasse a Lei das Favelas em 1956, com o intuito de facultar a diversas municipalidades linhas de crédito para serviços com vistas a melhorar as condições das habitações de favela. De tal iniciativa resultaram o Serviço Social contra o Mocambo, em Recife, as ações levadas a cargo pelo Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal (DHP, Rio de Janeiro) e pela Cruzada São Sebastião, que decorreu de um acordo entre a Igreja Católica e a Municipalidade do Rio de Janeiro, em 1955.

As referidas providências careciam, contudo, de uma linha de ação comum e definida sobre o que fazer com as favelas.

De um lado a Cruzada São Sebastião tendia a urbanizar as favelas existentes. Entre 1955 e 1960 realizou melhorias em nível de serviços básicos em 22 favelas, executou 51 projetos de redes de luz, financiou a urbanização de uma favela, urbanizou parcialmente uma outra, erigiu a Cruzada, na Praia do Pinto – primeira e única experiência de alojamento na própria favela – e ainda interferiu junto à Administração contra o despejo de 3 favelas na cidade¹⁸.

As autoridades municipais, ao seu turno, elaboraram projeto de transferência dos favelados para os alojamentos provisórios, os denominados “Parques Proletários”, com amparo na já aludida “Lei de Favelas”. A maior realização deste período, do ponto de vista arquitetural, residiu no conjunto de Pedregulho, projeto por Affonso Reidy, que possuía 382 unidades, para 700 pessoas, moradores do Parque Proletário nº. 1, e que incorporava os

¹⁷ “Em 1948, o 1º Censo Oficial de Favelas do Rio de Janeiro teve lugar, acusando 139 mil favelados. Em 1950 este número tinha subido para 169 mil, representando 7% da população da cidade. Em S. Paulo apurava-se um total de 141 núcleos com cerca de 50 mil favelados (FINEP-GAP, 1985, p. 66)”. TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 22.

¹⁸ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 23.

princípios projetuais de Le Corbusier: construção sobre pilotis, rua corredor, grandes aberturas para iluminação e ventilação, padronização de elementos construtivos etc.

Percebe-se, pois, que na ação da Cruzada, a manutenção dos moradores no local domina, enquanto na atuação do DHP, a remoção para Parques Proletários e conjuntos era a norma.

Cumpra salientar que, neste período, os Estados Unidos, com o intuito de combater eventuais repercussões da revolução cubana de 1959 e da reforma urbana de Fidel Castro, reuniram fundos de empréstimos provenientes da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID, em inglês) destinados a financiar moradias populares. Mais do que isso, em 1962, o Congresso Norte-Americano reconheceu a primazia da questão habitacional e estabeleceu uma correlação entre moradia e estabilidade das nações livres desenvolvidas no mundo.

Ainda em 1962, o governo do então Estado da Guanabara criou a COHAB-GB (Companhia Habitacional do Estado da Guanabara) para empreender programas de desfavelamento mediante a utilização de recursos da “United States Agency for International Development” (USAID). Este novo programa de ações aprofundou o processo de eliminação das favelas e de transferência de sua população para conjuntos habitacionais em outros locais. A diferença em relação à atuação do DHP é que - enquanto este utilizava o conceito de habitação provisória como primeiro passo para o desfavelamento, isto é, enquanto este se valia dos “Parques Proletários Provisórios” - aquele estava calcado na construção de conjuntos. Os aludidos conjuntos apresentavam diferente tipologia: eram compostos de casas isoladas, em nada se assemelhando a concepção modernista dos conjuntos do DHP e dos IAPs, as unidades apresentavam áreas de 30 a 47 m², distantes de 30 a 40 km das favelas da Zona Sul carioca, onde estavam originalmente os removidos. Um balanço das realizações no âmbito do programa de remoção - que acabou se estendendo de 1962 a 1974, isto é, que se desenvolveu durante três administrações estaduais consecutivas - indica que, apesar de ter atingido 80 favelas e de o total de habitantes removidos ter sido muito aquém das previsões feitas pelo programa, não se pode negar que este teve dimensões consideráveis¹⁹. Assim sendo, são esclarecedoras as informações contidas no quadro a seguir:

¹⁹ VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma Casa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, p. 39.

Administrações e período das remoções	Total de favelas atingidas	Total de barracos removidos	Total de habitantes removidos
Governo Carlos Lacerda – 1962-1965	27	8.078	41.958
Governo Negrão de Lima 1966-1967 (enchentes) maio/1968-março/1971	s/ resposta 33	s/resposta 12.782	6.685 63.910
Governo Chagas Freitas – abril/1971-março/1974	20	5.333	26.665
Total	80	26.193	139.218

Fonte: COHAB-GB

Iniciativa inovadora foi adotada pelo Serviço Social contra o Mocambo, que deu início à construção de casas pré-fabricadas em taipa, a partir de projeto do arquiteto Gil Borsoi, na comunidade de Cajueiro Seco, em Pernambuco. Esta iniciativa foi interrompida em 1964 com a revolução.

2.5. Período Militar (1964-1985)

Em 1964, a economia brasileira passava por uma crise: a taxa de inflação subia, o ritmo de crescimento do PIB diminuía e a população crescia e se urbanizava rapidamente. Diante deste cenário, o governo militar se concentrou na contenção da inflação e, neste particular, obteve êxito, mas, em virtude da adoção de um modelo de Estado “empreendedor” com feição desenvolvimentista, algumas características se acentuaram – contenção salarial, incentivo à economia urbana e industrial, associação de indústrias às empresas internacionais, estímulo à produção de bens e serviços destinados às camadas de alta renda. A consequência de tal processo residiu no avanço da internacionalização da economia, na concentração de renda e, conforme já mencionado, na aceleração da urbanização.

Algumas medidas de caráter monetário e fiscal foram relevantes neste período: a instituição da correção monetária, que mais tarde permitiu ao país a convivência menos traumática com uma inflação alta; a emissão de bônus do tesouro com correção monetária, o

que facilitava a captação de recursos internos; a criação das cadernetas de poupança, que captou a poupança de pequenos depositantes e proporcionou a expansão do crédito; a criação do Banco Central.

Na seara trabalhista, destacou-se a instituição, em 1966, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em substituição à estabilidade decenal. Os efeitos de tal medida no mercado de capitais e da construção civil decorreram do fato de que os recursos do FGTS passaram a ser geridos pelo Banco Nacional de Habitação.

Embora do ponto de vista político o governo militar tenha atuado com grande autoritarismo, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 10% anuais no período de 1968 a 1973, dando azo ao que se convencionou denominar “milagre brasileiro”.

No decorrer da década de 70, contudo, este modelo de desenvolvimento já apresentava sintomas de exaustão, em decorrência da redução da oferta de capitais externos decorrentes da crise do petróleo, da excessiva acumulação de renda e da repressão das camadas mais pobres da população. Diante disso, o general Ernesto Geisel procurou conciliar as crises econômica e política através de projetos que criavam alternativas energéticas²⁰ e buscavam novas fronteiras de desenvolvimento²¹.

Cumprir ainda mencionar que já em 1980, a população urbana ultrapassava 80 milhões de habitantes e que estava concentrada, sobretudo, nas grandes metrópoles. O efeito disso consistiu no agravamento das condições de vida urbanas e, principalmente, metropolitanas. A crescente pobreza da população, associada à elevação dos custos dos serviços de infraestrutura, tornam as condições habitacionais precárias e se reflete no aumento de favelas.

No que tange à política habitacional, a intervenção governamental atingiu elevado nível de coordenação e sistematização, a partir de agosto de 1964, com a organização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), além da criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A idéia vigente à época residia exatamente em estimular a conjuntura econômica, uma vez que a indústria de construção é forte criadora de empregos. A estratégia do governo militar repousava na canalização das poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias (cadernetas de poupança) para uma atividade que gerasse empregos e, ao mesmo tempo, amenizasse os conflitos de classe e

²⁰ Neste particular, assinou com o Paraguai convênio para a construção da hidrelétrica de Itaipu e com a Alemanha para a construção de usina nuclear. Além disso, deu início ao Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), com o intuito de encontrar uma alternativa para a gasolina.

²¹ Neste ponto, buscou-se ampliar a fronteira agrícola mediante a implantação do Programa de Pólos de Desenvolvimento da Amazônia e do Cerrado.

a concentração de renda. Além disso, o governo militar vislumbrava a possibilidade de utilizar a habitação popular como um instrumento de legitimação.

Neste particular, assevera Marta Ferreira Santos Farah que a demanda para o setor habitacional, sobretudo no interregno que se estendeu de 1967 a 1982, fora sustentada, por um lado, pela expansão da “classe média” e pela valorização da casa própria e, por outro, pelo suporte estatal à produção e ao consumo, através do Sistema Financeiro de Habitação e, principalmente a partir de 1975, pela promoção direta da construção de moradias pelo Estado²².

Os recursos destinados ao SFH provinham de três fontes distintas. Eram elas:

- Poupança compulsória: representada pela arrecadação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cuja gestão era feita pelo BNH. O FGTS representa o depósito de 8% da folha de pagamento, em nome do empregado, rendendo juros e correção monetária trimestrais. Até 1997 podia ser retirado pelo empregado em caso de dispensa do emprego, compra de negócio próprio, casamento e amortização de compra de imóvel do SFH. A partir de 1997, os recursos do FGTS, gerenciados agora pela Caixa Econômica Federal (CEF), podem ser usados para comprar casa ou apartamento na planta. Para os que têm renda familiar abaixo de 12 salários mínimos, o FGTS quitará empréstimo feito para pagamento de reformas, construção, ampliação, compra de terreno e de material de construção (Revista VEJA, 26/2/97).
- Poupança livre: captação de recursos depositados em caderneta de poupança. Estes depósitos rendem 6% ao ano de juros e correção monetária mensal. É o chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) desde 1967.
- Poupança induzida: recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes²³.

Em 1997, o Sistema Financeiro da Habitação foi reformulado e abriu novas perspectivas de captação de fundos, conforme se verá adiante. Na verdade, já entre 1967 e 1984 a composição dos recursos do SFH foi bastante alterada. Se em 1967 a maior parte de seus recursos era proveniente da poupança compulsória (FGTS), em 1984 os recursos eram, em sua maioria, provenientes da poupança livre.

Conforme salientam Luciana Corrêa do Lago e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, no decorrer dos anos 70, consolida-se um novo padrão de produção do espaço habitacional com o advento do SFH e a expansão da incorporação imobiliária como forma empresarial de produção da moradia.

²² FARAH, Marta Ferreira Santos. “Estratégias de adaptação à crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 53.

²³ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 31.

O pequeno especulador, ator urbano espalhado por todas as camadas sociais, cede lugar na dinâmica de constituição do espaço construído à grande empresa imobiliária. A instituição do Sistema Financeiro de Habitação consolida a instável figura do incorporador, surgida nos anos 40, cuja ação era até então limitada pelas dificuldades decorrentes da inexistência de um mecanismo capaz de centralizar poupanças para financiar os empreendimentos²⁴.

O mercado habitacional foi, deste modo, dividido em diferentes segmentos de renda. O mercado popular, que inicialmente englobava famílias com renda de até 3 salários mínimos e mais tarde de até 5 salários mínimos, seria atendido pelas Companhia de Habitação em nível Municipal ou Estadual (COHABs). Já o mercado econômico - voltado para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, faixa ampliada posteriormente – foi assistido pelas cooperativas habitacionais, que consistiam em associações sem fins lucrativos formadas a partir de categorias profissionais e que intermediavam as relações entre os mutuários e o BNH. O mercado médio, por sua vez, era composto por famílias com renda mensal acima de 6 salários mínimos e nele atuava principalmente o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), atendendo à chamada classe média e também ao mercado superior.

O que se constata, entretanto, é que, independentemente do segmento do mercado, a construção tem sido domínio da iniciativa privada. As COHABs, embora pudessem construir, em regra, não o faziam. A comercialização era empreendida de forma direta pelos agentes promotores que contratavam financiamento com o BNH. O Estado, através do SFH, ditava as normas e estabelecia as condições de acesso à habitação através de tipos de financiamento, exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Mais do que isso, financiava o setor privado que, por seu turno, construía e vendia. A dívida do comprador da casa estabelecia-se com o BNH, que atuava como provedor e avalista dos recursos necessários aos empreendimentos imobiliários.

Deste modo, o BNH teria passado por cinco fases distintas em seus 22 anos de existência.

A primeira delas estende-se de 1964 a 1967 e consiste no período de implantação e estruturação do BNH. Caracterizou-se ainda pela instituição da correção monetária nos contratos de empréstimos com mecanismos de compensação inflacionária.

A segunda fase, que corresponde ao período 1967-1971, se caracteriza pela ampliação dos recursos (SBPE) e pelo fato de o BNH tornar-se o segundo banco do país. Além disso, o

²⁴ LAGO, Luciana Corrêa e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. “A Casa Própria em Tempos de Crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 42.

banco passou por uma ampliação de suas funções, passando a cuidar do desenvolvimento urbano e do saneamento. Daí ter-se institucionalizado, em 1971, o Plano Nacional de Saneamento, que recebeu um percentual cada vez maior de recursos.

A terceira fase, que se desenrolou de 1971 a 1979, correspondeu a um momento de reestruturação do banco. O BNH passou a estar vinculado ao Ministério do Interior, apenas repassando recursos aos agentes. Em 1973 instituiu-se o PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular e passa-se a pensar na concessão de subsídios. Outro aspecto relevante deste período reside na tentativa de mitigar os efeitos da correção monetária, uma vez que os ajustes salariais estavam abaixo da inflação e grande parte dos mutuários não conseguiam pagar as prestações. Além disso, buscou-se aperfeiçoar o sistema de financiamento através do Plano de Equivalência Salarial (PES) pelo qual o saldo devedor é corrigido trimestralmente e as prestações mensais quando do reajuste do salário mínimo ou da categoria. No referido plano, o saldo devedor era assumido pelo Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS); “se após o pagamento da última prestação ao final do prazo estipulado existir saldo devedor, o FCVS assume a dívida; se ocorrer o contrário, isto é, se o saldo devedor houver se extinguido antes do pagamento de todas as prestações, esse restante é creditado no Fundo²⁵”. Este período representou uma busca do BNH por maior legitimação popular e, mais do que isso, buscou-se mitigar os efeitos políticos do achatamento salarial, apesar da manutenção das características economicistas.

Entre 1979 e 1983 desenvolveu-se a quarta fase, de caráter ambíguo e marcada de início por modelos mais flexíveis de financiamento, visando popularização. No decorrer do tempo, contudo, o diferencial entre a correção das prestações e os aumentos dos salários sobrecarregou o Fundo de Compensação de Variação Salarial e, paralelamente, aumentava o número de inadimplentes.

A quinta fase, que se estendeu de 1983 a 1986, representou um período de descapitalização do banco, em decorrência do crescente débito do FCVS. Salienta Suzana Pasternak Taschner, que já “em 1984 havia mais de 350 mil mutuários inadimplentes, 454 mil unidades disponíveis, sendo mais de 250 mil não comercializadas²⁶”.

²⁵ TASCNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP*: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação, n.º. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 36.

²⁶ TASCNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP*: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação, n.º. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 39.

No que concerne aos programas, passou-se a dar ênfase à urbanização de favelas, de auto-construção, de lotes urbanizados. Neste ponto, insta salientar que o Ministério do Interior havia lançado, em 1980, o Projeto Rio, conhecido oficialmente como “Plano de Urbanização das Favelas da Maré”, com o intuito de fixar na área onde moravam 75 mil residentes em 6 favelas. Em Lajes, Estado de Santa Catarina, a administração municipal realizou uma parceria entre povo e governo para solucionar o problema habitacional do município. Outro exemplo data de outubro de 1983, quando o governo estadual de Goiás coordenou a construção de mil unidades habitacionais em um domingo, o que foi possível mediante a participação de 20 mil pessoas.

Entretanto, apesar de tais iniciativas, constata-se que entre 1964 e 1986, cerca de 4,5 milhões de unidades foram financiadas, ou seja, 24% do aumento da moradia no Brasil foi construído com recursos do BNH, mas desse total apenas “1,5 milhão (33%) foi destinado aos setores populares, sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 1 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total²⁷”. Tais dados demonstram com clareza que o referido sistema não foi hábil na tentativa de solucionar a crise habitacional brasileira, o que culminou em um aumento da população ocupante de áreas favelizadas no referido período. Neste ponto, cumpre mencionar que um grande volume de verbas do Sistema foi canalizado para o desenvolvimento urbano (renovação urbana, sistema viário, metrô) e para saneamento e, estes recursos, raramente foram devolvidos aos BNH pelos Prefeitos que o tomaram como empréstimo, o que contribuiu de modo decisivo para a falência e extinção da instituição, em fins de 1986²⁸.

²⁷ AZEVEDO, S. E RIBEIRO, L. C. Queiroz. “A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses” in AZEVEDO, S. E RIBEIRO, L. C. Queiroz. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 13.

²⁸ No que se refere ao processo de construção de edificações, principalmente no segmento de promoção estatal e voltado à produção de habitações de baixo custo, as construtoras buscaram introduzir no canteiro de obras novos sistemas, “com ênfase à pré-fabricação de elementos estruturais. Esta tendência se inspira, desde o início dos anos 80, no modelo de sistemas abertos, que permite a compatibilização dos elementos estruturais com um elenco de soluções diferenciadas para os demais elementos da edificação. Os novos sistemas se orientam para a simplificação da execução, envolvendo ora a fusão ou eliminação de atividades, ora a transferência de operações para centrais de produção, permanecendo no canteiro apenas operações de montagem. Os novos sistemas implicam uma *redução da variabilidade* característica do processo de trabalho na construção, pela substituição de atividades tradicionais, baseadas em um saber de ofício, por operações padronizadas, que possibilitam um maior grau de prescrição e uma maior separação entre concepção e execução. Esta ‘taylorização’ do canteiro se diferencia, no entanto, do modelo clássico, envolvendo a preservação de certa autonomia na condução do trabalho por parte do operário e a articulação dos novos modos operários às habilidades tradicionais do canteiro”. FARAH, Marta Ferreira Santos. “Estratégias de adaptação à crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 56.

2.6. Nova República (1985-1994)

Desde o início dos anos 80, a economia brasileira vivenciava um intenso processo de recessão. Até 1986, contudo, a economia recuperou-se, passando por um pequeno crescimento de 1987 até 1989 e entrando em novo declínio no período que se estendeu de 1990 a 1992.

Diante deste cenário, é anunciado em fevereiro de 1986 um Plano de Estabilização Econômica, que ficou conhecido como Plano Cruzado. Tratava-se de uma tentativa de combate à inflação e de recuperação do poder de compra dos assalariados. Entretanto, a elevação do poder de compra não foi acompanhada de uma efetiva mudança no aparato produtivo. Faltaram produtos e iniciou-se um mercado negro com cobrança de ágio. Mais do que isso, verificou-se o desestímulo à poupança, em decorrência das taxas de juros baixos, fato que acarretou sérios problemas para o SBPE. O Plano Cruzado começava a dar sinais de que necessitaria de ajustes.

Em virtude disso, criou-se o Plano Cruzado 2, que, além do descongelamento, previa aumento de tarifas, diminuição dos gastos públicos, prioridade para a formação de saldos comerciais, flexibilidade de câmbio. Além disso, ao lado da contenção de gastos públicos, viria a extinção de órgãos, inclusive do BNH.

De fato, já em 1985, quando se implantou a Nova República, o quadro habitacional apresentava baixo desempenho e alta inadimplência²⁹. O paradoxo desta situação residia no fato de que, na referida data, o BNH controlava 1/3 de todos os haveres não monetários do país. Para tentar dirimir tais questões, formou-se um grupo de trabalho, composto por diferentes segmentos da sociedade, cujo objetivo residia em propor uma solução para enfrentar a inadimplência e a falta de liquidez do SFH. Dentre os participantes do referido grupo figuraram membros da Comissão Nacional de Mutuários (CNM), do Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Estatísticos (DIEESE), da Associação Brasileira das COHABs (ABC) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e de Poupança (ABECIP).

A decisão foi que os mutuários teriam um reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das correções. Os que quisessem manter a correção anual, teriam seu reajuste pleno (246,3%). A opção quase total pela primeira alternativa

²⁹ Nas palavras de Sérgio de Azevedo, “no início de 1985, quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades poderiam resolver a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários”. AZEVEDO, Sérgio de. “A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 79.

teve como efeito imediato uma diminuição da inadimplência e aumento dos recursos do Sistema. Mas, ao conceder de forma indiscriminada, um subsídio deste tamanho, agravou-se o déficit do FCVS³⁰.

Tais medidas, contudo, acabaram por agravar o déficit do SFH e o transformaram em um instrumento que beneficiou em grande medida os mutuários das faixas mais altas. Além disso, o SFH, estruturado sob o princípio da correção monetária e sob os auspícios do Plano Cruzado, desmoronou. Ocorreu ainda a descapitalização do BNH em decorrência do saque maciço nas cadernetas de poupança, conforme já se mencionou.

Por outro lado, também se operavam reformas no âmbito da legislação do inquilinato. O Decreto-Lei de 1942, que conforme já se mencionou, protegia o inquilino, foi substituído por outros decretos-lei que datam de 1966, 67 e 68 e que permitiam a “denúncia vazia”, isto é, possibilitavam que o locador-proprietário retomasse o imóvel sem a “justa causa”, com o intuito de estimular a construção civil e a construção de imóveis para alugar. Em 1979, a nova Lei do Inquilinato revoga a “denúncia vazia”, mantendo livre a convenção do aluguel, isto é, sem prever o antigo congelamento. Além disso, instituiu que também poderia ser usada como garantia a caução em dinheiro, até o valor de 3 meses de aluguel, depositada em caderneta de poupança em nome do locatário, bem como previu a conhecida figura do fiador. No ano de 1983, determinou-se que o reajuste dos aluguéis não poderia ser superior a 80% do INPC.

O Plano Cruzado, ao seu turno, gerou uma euforia do setor imobiliário. Contudo, com o decorrer do tempo, o mercado tornou-se altamente especulativo; iniciou-se a escassez e o ágio no mercado de materiais de construção; e com os aluguéis antigos congelados, os novos fixaram-se em valores muito altos, desorganizando todo o mercado de locação.

Diante de tal desestruturação, a saída foi a extinção do BNH e sua incorporação à Caixa Econômica Federal. Com a resolução do Conselho Monetário Nacional de restringir o crédito das COHABs, em virtude da suposta necessidade de controle das dívidas dos Estados e Municípios, deu-se novo golpe no setor da moradia. A consequência dessa falta de recursos residiu na elevação do nível de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a atingir a partir de então famílias com mais de 5 salários mínimos. Outro aspecto relevante para a configuração de tal quadro residiu na impossibilidade de dinamização dos programas alternativos no nível do SFH, tais como os promovidos pela Secretaria Especial de Ações Comunitárias (SEAC) em nível federal, o PROFILURB, o PROMORAR, o João de Barro etc.

³⁰ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, n°. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, pp. 41-43.

O Governo Collor, ao seu turno, acabou por aprofundar tais problemas à medida que reforçou a tendência neoliberal, através do corte de gastos públicos, do aumento da abertura da economia e da tentativa de controlar a inflação de forma drástica, retirando dinheiro de circulação através de um confisco das contas correntes e de aplicação financeira de valores superiores a 50.000 cruzados novos. Mais tarde, a moeda foi rebatizada para cruzeiro.

Além disso, para injetar recursos no SFH, privilegiou o momento, esquecendo o longo prazo. Em 1991 foi facilitada a quitação da casa própria pela metade do saldo devedor ou ainda mediante o pagamento das mensalidades restantes, sem correção e juros. Tratou-se de política habitacional de caráter compensatório e clientelístico e que continuou privilegiando setores de renda mais elevada. A política habitacional passou a ser dirigida pelo novo Ministério da Ação Social e, em maio de 1990, foi lançado o Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, com três vertentes: programa de moradias populares (unidades acabadas), de lotes urbanizados, com ou sem cesta básica de materiais de construção e o “Programa de Ação Municipal para Habitação Popular”.

Contudo, as metas estabelecidas não foram cumpridas, já que o prazo previsto de 180 dias acabou estendendo-se por mais de 18 meses e o custo unitário médio verificou-se bem superior ao previsto, reduzindo o número de unidades produzidas. Paralelamente, testemunha-se o aumento de assentamentos informais, invasões e ocupações clandestinas.

Com a posse do Presidente Itamar Franco em 1992, o país retoma o crescimento econômico, superando, em parte, as dificuldades enfrentadas, sobretudo, a partir de 1990. Neste ponto, é acurado salientar a importância do Plano Real, que entrou em vigor a partir de julho de 1994 e instituiu a atual moeda brasileira: o real. Diferentemente de seus antecessores, o Plano Real estava calcado no controle da moeda em circulação, na desindexação e na estabilidade cambial. A partir desse momento, realizou-se o controle das contas públicas. Na verdade, o setor público passava a vivenciar um período de enxugamento e privatização. Por outro lado, o aumento da taxa de juros assegurava a poupança e a austeridade e a abertura da economia forçava os preços dos produtos nacionais a cair em virtude da concorrência com os importados.

Apesar do sucesso do ponto de vista econômico, a governo Itamar Franco pouco fez em relação à habitação. O SFH permaneceu com um rombo financeiro proveniente do FCVS e passou-se a falar em descentralização, através da criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais. Foram formuladas duas propostas (“Habitar Brasil” e “Morar Município”), que pretendiam proporcionar produção em larga escala, descentralização e gestão popular.

Percebe-se, portanto, que, apesar das nomenclaturas diferentes, os referidos Programas apresentam as mesmas características básicas:

- a) foram capitaneados pelo Ministério do Bem-Estar Social, embora estivesse prevista a participação dos governos estaduais e prefeituras municipais, e possuíam como população-alvo as famílias de baixa renda e as que viviam em áreas de risco;
- b) para ter acesso a financiamentos federais fazia-se necessário, entre outras exigências, a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, bem como de um respectivo Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, para onde os recursos financeiros deveriam ser canalizados;
- c) além dos custos de urbanização dos terrenos, legalização, elaboração do projeto técnico, pavimentação de ruas e eletrificação, era exigida uma contrapartida claramente definida do governo estadual ou municipal envolvido (10% do investimento federal para as regiões menos desenvolvidas e 20% para as demais), sendo que todo o projeto deveria ser feito em parceria com organizações comunitárias locais;
- d) os beneficiários destes programas deveriam ser proprietários ou possuir a posse dos terrenos;
- e) os projetos poderiam prever construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais;
- f) no caso de construção de moradias ou melhorias habitacionais, o regime de trabalho deveria ser de “ajuda mútua” ou “auto-ajuda”, sendo que o governo estadual ou municipal era obrigado a prestar, através de equipe interdisciplinar, assistência técnica, não podendo este custo ultrapassar a 5% do financiamento fornecido pela União. Em se tratando de obras de infra-estrutura e de equipamentos comunitários, além das modalidades mencionadas, eram permitidos administração direta ou contrato de empreitada a firmas particulares;
- g) no que concerne à produção de moradias e lotes urbanizados, preveu-se a cobrança aos beneficiários de parcelas mensais de pelo menos 5% do salário mínimo vigente pelo período mínimo de cinco anos, sendo os recursos arrecadados realocados no Fundo Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social. Neste passo, caberia ao Conselho Estadual ou Municipal criar as normas complementares necessárias a esta matéria;
- h) por fim, as casas e lotes urbanizados deveriam permanecer como patrimônio do Fundo Estadual ou Municipal por um período de 5 anos, sendo que durante este

período os beneficiários deveriam firmar um contrato de concessão de uso. Este dispositivo não se aplicaria às hipóteses em que o terreno fosse de propriedade dos beneficiários³¹.

Tais propostas, entretanto, sucumbiram em face da falta de recursos ocasionada pelo enxugamento necessário para implementação do plano de estabilização da economia³².

Percebe-se, pois, que no decorrer da Nova República, mais especificamente, nos governos Sarney e Itamar Franco, as ações na área habitacional apresentaram caráter pontual e incrementalista, tentando, quando muito, solucionar problemas a curto prazo sem se preocupar com os impactos que daí pudessem advir. Por isso, governos estaduais e municipais tomaram a iniciativa de formular propostas de financiamento, construção e distribuição de moradias. Neste particular, cumpre salientar o projeto “Favela-Bairro”, iniciado neste período no Rio de Janeiro e desenvolvido até hoje, cujo objetivo precípua reside em integrar as invasões à malha urbana, mediante a implantação de um programa de urbanização, colocação de infra-estrutura e legalização da terra.

2.7. Governo Fernando Henrique Cardoso e Governo Luís Inácio Lula da Silva (1995 até os dias de hoje)

Já no início deste período constatou-se que o sistema habitacional em voga encontrava-se à margem da produção real de moradias no país e buscou-se estabelecer novas formas de apoiar a população, otimizando a aplicação dos recursos no que concerne à moradia.

Em relatório datado de 1996, afirmou o economista Nelson Chaffun que

³¹ AZEVEDO, Sérgio de. “A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, pp. 86-87.

³² Neste ponto, é alvissareira a transcrição da lição de Sérgio Azevedo: “Em relação à produção de casas populares a administração Itamar procurou atuar em duas frentes. Primeiramente, buscou terminar até meados de 1994 cerca de 260 mil casas financiadas pelo governo anterior, através das linhas de financiamento tradicionais (FGTS), recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, e verbas orçamentárias. Previa-se, segundo declaração do Secretário Nacional de Habitação, a aplicação de aproximadamente 800 mil dólares para a produção e conclusão destas casas. Em segundo lugar, lançou o Programa “Habitar Brasil”, voltado para municípios de mais de 50 mil habitantes, e o “Morar Município”, destinado aos municípios de menor porte. O financiamento federal para estes programas – estimados em 100 mil dólares para o ano de 1993 – previa verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, que terminou não ocorrendo dentro do montante previsto, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real)”. AZEVEDO, Sérgio de. “A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90” in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 86.

a descontinuidade das ações de governo, a redução dos investimentos habitacionais, a fragilidade ou ausência das políticas urbana, fundiária e habitacional e a postergação do processo legislativo necessário ao aprimoramento dos instrumentos de intervenção urbana têm contribuído para **a manutenção de um quadro urbano marcado por conflitos entre modernização, exclusão e desigualdade**³³.

Cumprido salientar que, na década de 80 e no decorrer da década de 90, o quadro demográfico brasileiro passou por grandes mudanças. A mortalidade continuou em queda devido a vacin角度ões, à ampliação da rede de saneamento básico, à ação de novos medicamentos. Além disso, a fecundidade permaneceu em declínio e reduziram-se os fluxos migratórios para as regiões mais desenvolvidas, tais como Rio de Janeiro e São Paulo.

Por outro lado, a periferização da população metropolitana acentuou-se e os moradores mais pobres foram impelidos (ou expelidos) para regiões cada vez mais distantes, inclusive municípios vizinhos. O processo de desconcentração industrial, impulsionado pela existência de regiões com mão de obra mais barata e menos impostos, permaneceu constante³⁴. Tal mudança também foi possível em virtude da ampliação da faixa de urbanização e da rede de vias públicas, que tornou possível morar em um município e trabalhar em outro. “Guarulhos, por exemplo, na Grande São Paulo, absorveu mais de 100 mil migrantes e só criou 5.500 novos empregos formais entre 91 e 96. Ou seja, as pessoas foram lá para morar, porque é mais barato, e perdem tempo no trânsito se transportando para outros sítios da RMSP (Região Metropolitana da Grande São Paulo)³⁵”.

O país assiste atualmente a um processo de redistribuição populacional e, conseqüentemente, de empregos, onde regiões do Sudeste, sobretudo as áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, passam por transformações no padrão de crescimento populacional e de empregos. Insta mencionar que não se trata apenas da redistribuição, mas sim de perda absoluta de empregos formais, em decorrência da modernização tecnológica e terceirização do trabalho.

No que concerne à habitação, busca-se modelar uma nova política a partir de um diagnóstico mais claro do denominado “déficit habitacional”. Mais do que isso, estruturou-se

³³ CHAFFUN, Nelson. *Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos*. 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, junho de 1996, p. 23.

³⁴ Neste particular, é alvissareira a transcrição das palavras de Sandra Costa Siaines de Castro: “Entretanto, na década de 80, o Brasil apresentou uma redução importante no ritmo de seu processo de metropolização, provocado pelo crescimento mais acelerado das cidades médias, tendo ocorrido um processo de desconcentração industrial iniciado na década de 70 e acelerado pela crise econômica mundial de 1979 que pairou por toda a década seguinte”. CASTRO, Sandra Costa Siaines de. *Loteamentos Irregulares e Clandestinos: a Cidade e a Lei*. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, 2000, p. 81.

³⁵ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 60.

um novo sistema de captação de investimento: o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que se encontra calcado em três pressupostos. São eles: a construção passa a ser financiada por captação direta no mercado de capitais (fundos imobiliários, securitização de recebíveis etc.), além da poupança e do FGTS; distingue-se de forma mais clara o financiamento destinado à população de baixa renda, que, de fato, necessita de subsídios e continuará a ser financiada com recursos provenientes do FGTS, daquele a ser requerido pelas demais camadas sociais; passa-se a priorizar a concessão de crédito direto ao comprador, com o intuito de conferir maior poder de barganha ao usuário além de movimentar o mercado de imóveis usados.

Contudo, alguns problemas apresentam-se: embora o objetivo do governo seja possibilitar ao comprador maior poder de barganha, ao colocar o financiamento em suas mãos, e, conseqüentemente, promover a queda dos preços, como o setor de construção civil é oligopolizado, permanece o risco de que os preços subam em virtude da injeção de dinheiro no mercado. Outro aspecto a ser salientado reside na necessidade de se exigir a legalização do imóvel, caso contrário, estar-se-ia arriscando recursos do FGTS.

O segmento populacional com maior renda passa a ter à sua disposição novas modalidades de financiamento habitacional: os fundos imobiliários, em que o proprietário das cotas imobiliárias atua como um aplicador de dinheiro em um empreendimento imobiliário e não como um comprador do imóvel, isto é, corre o risco e obtém o lucro, se houver, como qualquer outro aplicador de capital; a caderneta de poupança vinculada, em que o titular deposita dinheiro por certo período, após o qual fará jus a uma carta de crédito de igual valor, para compra ou construção de imóvel; e as cooperativas habitacionais, em que os interessados se associam e contribuem mensalmente até que um empreendimento fique pronto.

Insta mencionar que a estratégia montada para a nova política habitacional tem alguns pressupostos: descentralização de ação e provisão da habitação; estabelecimento de parcerias, quer com órgãos nacionais, quer com internacionais; participação da sociedade civil nos processos decisórios.

No que tange ao projeto da unidade e à sua tipologia física, acredita-se que soluções descentralizadas surtirão melhores resultados. A desburocratização também se faz necessária, pois, enquanto os procedimentos revelarem-se complexos e o custo da legalidade acessível apenas às elites, os excluídos continuarão tendo como única opção a ilegalidade.

Outro aspecto a ser salientado diz respeito ao custo de fabricação de cada unidade, que é elevado. Uma opção seria reduzir o custo de elementos pré-fabricados e melhorar o gerenciamento das obras. Contudo, a maior parcela do custo da moradia em muitas cidades brasileiras é exatamente o custo da terra. Assim sendo, qualquer medida terá caráter paliativo

caso uma política fundiária clara e que facilite o acesso à terra não seja implementada de forma prioritária.

Neste ponto, cumpre destacar que recentemente,

em relação aos mercados informais e populares, houve sim um aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais em várias cidades, mas em geral bastante pontuais, fragmentados e quase nunca “completos”, no sentido da completa remoção das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam esses assentamentos da cidade formal, marcando diferenças de condição e direito nas cidades, que repercutem fortemente na inserção política destes moradores. Boa parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como “boas práticas”, mas dificilmente se constituem em “boas políticas” no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo³⁶.

Assim sendo, a criação em 2003, já sob os auspícios do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Ministério das Cidades representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas, sobretudo no que concerne à questão da habitação e da regularização fundiária³⁷. Neste particular, a criação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), instituída como parte do referido Ministério, objetivou enfrentar o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e a política fundiária urbanos, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades³⁸.

A equipe da SNPU, considerando a competência municipal para o planejamento e gestão do solo urbano, elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais no âmbito do planejamento territorial e política fundiária por meio de políticas e ações complementares. Dentre tais ações figuram iniciativas de caráter curativo, que visam possibilitar a plena regularização dos assentamentos de baixa renda, bem como iniciativas de cunho preventivo, cujo escopo reside em evitar a formação de novos assentamentos precários no país. Esta estratégia culminou na instituição de quatro programas:

³⁶ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 204.

³⁷ MARICATO, Ermínia e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. “Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade”. Disponível em: www.undp.org/legalempowerment/reports. Acesso em: 12/09/2008.

³⁸ “Este desafio significava implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização. Significava mudara agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda”. ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 204.

a) o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que busca transformar prédios e imóveis vazios ou subutilizados, inclusive os de patrimônio da União, do Fundo Penitenciário e a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em moradia, em projetos de reabilitação de áreas centrais e portuárias esvaziadas e degradadas³⁹;

b) o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco, que foi estruturado com o intuito de apoiar os gestores municipais das cidades brasileiras onde mais ocorreram mortes em virtude de escorregamento de encostas. A idéia é que, a partir desse momento, o tema seja tratado de forma preventiva. Além de custear a elaboração desses planos, o programa proporcionou ações de treinamento, capacitação e disseminação.

c) o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, cujas atividades estavam centradas no fomento à formulação de planos diretores participativos, sobretudo nos municípios que tinham obrigação de aprová-los até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto da Cidade, isto é, aqueles que têm mais de 20.000 habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;

d) o Programa Papel Passado, destinado a propiciar a regularização de assentamentos da população de baixa renda. A estratégia do programa foi apoiar os agentes responsáveis pela regularização – governos locais e entidades da sociedade civil e operadores de direito -, tanto através do repasse direto de recursos como mediante treinamento, capacitação e, principalmente, na remoção de obstáculos existentes hoje que impedem a regularização plena.

Outro ponto a ser destacado reside na atuação do Conselho Nacional das Cidades⁴⁰ que

³⁹ Tal Programa culminou com a implantação de ações em diversas localidades. “Assim, está sendo elaborado, por exemplo, o Projeto Recife-Olinda, de forma conjunta entre o governo do Estado de Pernambuco, as prefeituras de Recife e de Olinda e quatro ministérios do governo federal (Cidades/Cultura/Planejamento/Turismo). Neste projeto, que pretende repovoar toda a frente marítima que vai da colina histórica de Olinda ao Parque dos Manguezais em Recife, a urbanização das favelas que existem na região é parte de um projeto que integra as dimensões turístico-culturais à expansão de outras atividades econômicas e atração de residentes de vários grupos de renda. No Rio de Janeiro foi assinado convênio semelhante com a prefeitura da cidade, envolvendo os Ministérios das Cidades, Cultura, Planejamento e Transportes, o porto (Docas) e dois bancos públicos (BNDES e Caixa) para reabilitar a área portuária e bairros adjacentes. É evidente a enorme quantidade de imóveis vazios ou ociosos pertencentes ao governo federal existentes nessas áreas, o que faz da participação do governo federal nesses projetos uma obrigação! Ainda, o esforço conjunto do Programa Monumenta (do Ministério da Cultura), do Ministério das Cidades e do governo do Estado da Bahia logrou que pela primeira vez a sétima etapa de recuperação do conjunto do Pelourinho em Salvador incluísse a permanência das 103 moradias populares que heroicamente resistiram, recusando-se a abandonar a área, seguindo o destino de seus antecessores”. ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 205.

⁴⁰ O referido Conselho estruturou-se a partir de conferências municipais, estaduais e nacionais, delineando-se como importante fórum de formulação, negociação e pactuação de políticas na seara do desenvolvimento urbano entre os vários segmentos e atores que compõem esse setor.

para o campo do planejamento territorial e política fundiária, o conselho foi um espaço permanente de definição de estratégias e critérios de distribuição de recursos dos programas e ações, assim como um espaço de debate e formulação de interpretação da aplicação prática do Estatuto da Cidade, considerando a enorme diversidade de situações existentes no país⁴¹.

Deve-se ainda mencionar a atuação da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), também vinculada ao Ministério das Cidades, que é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia. No seu seio destaca-se o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP), que possui a atribuição de propor a elaboração e promover a implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos de forma a melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural. Os programas e ações geridos pelo DUAP têm como público-alvo famílias com até três salários mínimos e são implementados mediante concessão de financiamentos ou transferências de recursos para Estados, Distrito Federal ou Municípios, por intermédio de contratos de repasse com a Caixa Econômica Federal (CEF) ou de empréstimo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF)⁴².

Adquire também relevo o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei nº. 11.977/09, cujo escopo reside em criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros. Dentre os critérios elencados pela lei, em seu art. 3º, para fins de atribuição de prioridades na destinação de recursos figura a eleição dos 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 relocados⁴³. Cumpre

⁴¹ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 207.

⁴² Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao. Acesso em: 12/09/2008.

⁴³ O referido programa, nos termos do art. 1º da Lei nº. 11.977/09, compreende:

“I – o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU;

II – o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR;

III – a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS;

IV – a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

V – a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e

mencionar que a referida lei disciplina também a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, tema que será melhor abordado adiante.

3. Direito à Moradia e “Déficit” Habitacional: Novas Perspectivas acerca da Regularização Fundiária

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11), a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo V), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14.2, item h), a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 21, item 1), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (Seção III 98) e Capítulo II (A.3), a Agenda 21 sobre Meio ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Capítulo 7, item 6)⁴⁴.

Insta ainda mencionar a Agenda Habitat, surgida a partir da Conferência do Habitat II em Istambul, em que se assinalaram as obrigações dos Estados no sentido de promoverem uma efetiva política habitacional. A referida Agenda preconiza um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação com o objetivo de orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos. Neste particular, é ainda alvissareiro mencionar que a Agenda Habitat no Capítulo IV, na parte concernente às estratégias para atingir a meta de adequada habitação para todos, exorta em seu artigo 44 a participação de todos os setores da sociedade e não somente dos Governos⁴⁵.

VI – a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES”.

No que tange especificamente ao Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, insta mencionar que o mesmo tem como objetivo subsidiar a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos e que incluem-se, entre as ações passíveis de serem realizadas no seu âmbito, a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas e a requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas.

⁴⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson. “Formas de Proteção do Direito à Moradia e de Combate aos Despejos Forçados no Brasil” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 103.

⁴⁵ Preleciona o aludido dispositivo que “[...] a provisão de moradia adequada para todos requer ações não somente dos Governos, mas de todos os setores da sociedade, incluindo o setor privado, as organizações não governamentais, comunidades e autoridades locais, bem como pelos parceiros, organizações, e entidades da comunidade internacional”.

No âmbito do ordenamento pátrio, o direito à moradia somente adentra no rol do artigo 6º da Constituição da República com a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000. Entretanto, isto não significa que o direito à moradia tenha sido reconhecido como direito constitucional e fundamental somente a partir de 2000. Antes mesmo da referida emenda já se poderia extrair da Constituição interpretação a incluí-lo como direito fundamental, considerá-lo sob o abrigo da dignidade da pessoa humana, bem como outros dispositivos do texto constitucional que tratavam da matéria em conjugação com o disposto no artigo 5º, §2º, da Carta Magna.

No que tange ao princípio da dignidade da pessoa humana, uma de suas funções é o reconhecimento de outros direitos fundamentais que não estejam expressamente previstos como tal na Constituição⁴⁶. Esses são assim chamados direitos materialmente fundamentais. Neste sentido, são os ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade.⁴⁷

Com efeito, não há como não se reconhecer que sem moradia adequada é impossível viver com dignidade. A moradia é um direito através do qual outros se realizam, como por exemplo, o direito à privacidade, ao bem-estar, à saúde etc, compondo o que se denomina de mínimo existencial⁴⁸. Mais uma vez é alvissareira a transcrição das lições de Ingo Wolfgang Sarlet:

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e portanto, o seu direito à vida.⁴⁹

⁴⁶ Daniel Sarmento, em sua obra intitulada *Ponderação de interesses na Constituição Federal*, destaca as diversas funções que o princípio da dignidade da pessoa humana desempenha, dentre eles a de prestar ao reconhecimento de direitos fundamentais atípicos. SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia in SAMPAIO, José Adércio Leite (org). *Crises e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 428.

⁴⁸ LIMA, Thais dos Santos. *Da usucapião urbana coletiva (art. 10, da Lei nº 10.257/2001): uma análise sob a ótica do Direito Constitucional*. Monografia (graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, 2005, pp. 55-56.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia in SAMPAIO, José Adércio Leite (org). *Crises e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 432.

Cumpram ainda salientar, que os documentos internacionais, a que se aludiu anteriormente, caso sejam submetidos ao procedimento constante no § 3º, do artigo 5º, da Constituição (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004), adquirirão *status* de norma constitucional expressa.

Dessa forma, não se pode olvidar da importância que o direito à moradia adquire como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como se encontra fora de questão que para ter eficácia jurídica e social pressupõe, conforme já se mencionou, a ação positiva do Estado, através de execução de políticas públicas, no caso em especial da promoção da política urbana e habitacional⁵⁰. Tal obrigação acaba, portanto, por se desdobrar em dois aspectos. O primeiro reside na regressividade do direito à moradia, isto é, consiste em obstar ações que dificultem ou impossibilitem o exercício do direito à moradia. Já o segundo desvela-se como a intervenção e regulamentação das atividades do setor privado referente à política habitacional⁵¹. Exemplifica Nelson Saule Júnior com a

regulamentação do uso e acesso a propriedade imobiliária, em especial a urbana, de modo que atenda sua função social, e regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento da habitação de interesse social, regulamentar e dispor sobre o uso do solo urbano, sobre o direito de construir, sobre instrumentos tributários e sobre os regimes de locação, de concessão de uso para fins de moradia⁵².

Neste particular, as normas e políticas de regularização fundiária, que objetivem o asseguramento e ampliação do direito à moradia, ocupam posição de destaque, já que,

⁵⁰ Neste particular, afirma Nelson Saule Junior que “o Estado brasileiro no que diz respeito à política habitacional tem a obrigação de instituir organismos, constituir uma legislação, programas, planos de ação e instrumentos de modo a garantir esse direito para os seus cidadãos”. SAULE JÚNIOR, Nelson. “Formas de Proteção do Direito à Moradia e de Combate aos Despejos Forçados no Brasil” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 105.

⁵¹ O Município, por exemplo, para desenvolver a política habitacional municipal, deve instituir o plano diretor como o instrumento básico desta política, de modo que sejam estabelecidos as diretrizes e os instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, formas de cooperação entre o setor público e o privado, e disciplinar os critérios para o uso social da propriedade urbana. O Município também pode adotar como instrumentos leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitabilidade, operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social e a concessão de direito real utilizado para fins de regularização fundiária. Cumpra ainda mencionar que as mudanças na ordem urbana passam, sobretudo, pelo estabelecimento de leis e instrumentos jurídicos que permitam o reconhecimento da legalidade dos assentamentos informais consolidados (favelas, cortiços, loteamentos populares nas periferias urbanas) como forma de impedir os despejos forçados contra a população que vive nos assentamentos informais; reconhecer o direito de todo aquele que vive em uma dessas áreas de ter um título formal de área urbana, bem como facultar-lhe acesso a uma moradia digna com infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos; e, por fim, tornar o Poder Público um partícipe mais efetivo, gerando-lhe a obrigação de melhoria das condições urbanas e ambientais.

⁵² SAULE JÚNIOR, Nelson. “Formas de Proteção do Direito à Moradia e de Combate aos Despejos Forçados no Brasil” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 106.

conforme já se mencionou, sem a adoção de uma política fundiária clara e que facilite o acesso à terra, reduzindo o déficit habitacional que hoje se evidencia, qualquer outra medida que se venha a tomar terá caráter meramente paliativo.

Neste passo, faz-se necessário primeiramente delimitar as ações pressupostas por um plano efetivo de regularização fundiária, abandonando, conseqüentemente, a perspectiva de que as mesmas resumem-se à regularização jurídica dos lotes em nome dos moradores. Assim sendo, embora seja essencial que o Poder Público, ao intervir em um assentamento, garanta, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população, através da utilização dos instrumentos da usucapião urbana e da concessão do direito real de uso (conforme seja a área privada ou pública, respectivamente), deve garantir que injustiças não se produzam.

Nesse sentido, é elucidadora a lição de Bethânia de Moraes Alfonsin:

Para o Poder Público, no entanto, há uma inconveniência ética ao se garantir apenas a titulação do lote, pois muitas vezes a forma como a área foi ocupada consagra injustiças. Há casos de assentamentos em que alguns lotes têm tamanho bastante superior à média dos demais lotes e, simultaneamente, há lotes encravados, sem acesso para o logradouro público, por exemplo. Em outros casos, as favelas não são dotadas da menor infra-estrutura, não sendo nem ao menos servidas por água potável. Como política conduzida pela Administração Pública não se deveria esperar de uma intervenção de regularização fundiária uma correção dessas distorções atinentes à configuração e à carência de infra-estrutura do assentamento?⁵³

Entretanto, não se pode perder de vista que a regularização física do assentamento reside em um primeiro passo relevante para a realização de uma plena regularização fundiária. As favelas - que se caracterizam pela ocupação desordenada do solo, carência de infra-estrutura e presença de habitações precariamente construídas – demandam a melhoria das condições de habitabilidade. Dessa forma, um projeto de urbanização a ser implementado nessas áreas, poderá e deverá incluir mecanismos que possibilitem a elevação da qualidade de vida das populações residentes, tais como:

- o redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acesso;
- criação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer às comunidades;
- o redesenho de lotes de tamanho muito superior à média dos lotes, aproveitando o terreno excedente para fins públicos;
- a realocação de algumas casas locadas em espaços estratégicos para o projeto de urbanização;

⁵³ ALFONSIN, Bethânia de Moraes. “Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 212.

- a reconstrução de algumas casas, justamente aquelas que estiverem mais deterioradas;
- a preservação de alguns equipamentos urbanos como creches existentes;
- a definição de espaços em que veículos como caminhão de bombeiros e ambulâncias possam penetrar no sistema espacial do assentamento⁵⁴.

Insta mencionar que a adoção das referidas medidas deve ser acompanhada do asseguramento da titulação dos lotes em nome dos moradores, pois a falta de regularização jurídica pode gerar futuros despejos e/ou desperdício de dinheiro público.

Com a adoção de tais medidas, faz-se com que áreas ocupadas em desconformidade com a legislação urbanística sejam novamente recepcionadas pela legislação. Contudo, tal readequação não pode implicar no acobertamento de uma postura excludente, isto é, não pode configurar procedimento que objetive constituir mais um obstáculo à permanência da população favelada naquelas áreas urbanas que os planejadores consideravam “nobres” demais para serem ocupadas por população de baixa renda⁵⁵. Para tanto, deve-se adotar uma abordagem que permita enfatizar a recuperação urbana da favela como forma de atender ao regime urbanístico originalmente previsto no plano, bem como possibilite a adaptação da legislação e do regime urbano à especificidade das referidas áreas⁵⁶.

Neste particular, a definição cunhada por Bethânia Alfonsin para a expressão regularização fundiária merece ser reproduzida:

⁵⁴ ALFONSIN, Bethânia de Moraes. “Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, pp. 212-213.

⁵⁵ Apenas para se demonstrar os cuidados que se deve ter quando da adoção de uma perspectiva crítica, é acurada a transcrição do seguinte fragmento: “by contrast, a critique of society that attempts to bracket locally prevalent value horizons or to transcend them by referring to external standards necessarily assumes a perspective that is too distanced, which is why this kind of critique is always in danger of claiming to represent elite, specialist knowledge that is capable of being easily misused for purposes of manipulation”. HONNETH, Axel. “The Possibility of a Disclosing Critique of Society: The Dialectic of Enlightenment in Light of Current Debates in Social Criticism” in HONNETH, Axel. *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory*. Cambridge: Polity Press, 2007, pp. 51-52.

⁵⁶ Nas palavras de Bethânia de Moraes Alfonsin, “o primeiro enfoque é mais conservador de matriz positivista. Essa visão tem perdido espaço no Brasil para a segunda ênfase, na qual se reconhece a especificidade do território de favela, a impossibilidade de atendimento do regime urbanístico original e a necessidade de propor novos padrões urbanísticos coerentes com o padrão de ocupação do próprio assentamento. Essa segunda visão da regularização urbanística consiste em um aspecto central da regularização fundiária. A irregularidade urbanística é, na prática, um dos maiores entraves à regularização de assentamentos informais. A afetação e/ou gravame de áreas com usos institucionais e equipamentos urbanos como praças, escolas e leitos de rua, em locais que, muitas vezes, já se constituíam em territórios ocupados por favela, não foi manobra rara na história do planejamento urbano brasileiro. Frequentemente foi procedimento intencional que objetivava constituir mais um obstáculo à permanência da população favelada naquelas áreas urbanas que os planejadores consideravam ‘nobres’ demais para serem ocupadas por população de baixa renda. Quando se tem clareza da necessidade e vontade política de implementar programas de regularização fundiária, essas históricas irresponsabilidades administrativas precisam ser enfrentadas [...]”. ALFONSIN, Bethânia de Moraes. “Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, pp. 214-215.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária⁵⁷.

Percebe-se, pois, que apenas através de um trabalho jurídico, urbanístico, físico e social será possível reduzir o atual quadro de agravamento da degradação ambiental e das desigualdades sociais e territoriais inerentes às cidades brasileiras, devido à existência de duas cidades em um mesmo território: a cidade legal, onde vivem os incluídos e a cidade informal ou real, onde vive a maioria da população, composta pelos excluídos e marginalizados⁵⁸. Devem, portanto, os programas de regularização fundiária ser revestidos de um aspecto pluridimensional: a legalização da posse exercida com fins de moradia, a melhoria do ambiente urbano do assentamento e realização de um resgate ético que a cidade tem que fazer, “através das políticas urbanas que implementa, da condição cidadã das pessoas que moravam de forma segregada social e espacialmente, portanto apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe⁵⁹”.

Objetiva-se, em outras palavras, conferir a todos os implicados, inclusive aqueles grupos considerados desfavorecidos, a condição necessária para a participação igual num acordo racional e, para isso, é imprescindível assegurar-se juridicamente a participação no processo público de formação da vontade, bem como conferir a todos condições de agir autonomamente através do asseguramento de uma medida mínima de formação cultural e de segurança econômica.

4. Conclusão

A questão habitacional - além de condicionada por fatores macroeconômicos, que, por sua vez, determinam a dinâmica e o perfil da geração e distribuição de renda – encontra-se

⁵⁷ ALFONSIN, Bethânia de Moraes. *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997, p. 24.

⁵⁸ Vários fatores podem influir para que se verifique o referido processo de marginalização. Dentre eles, destaca Jo Bell, “the renovation of run-down inner city areas for occupation by high-income groups means that the original inhabitants, often elderly people or ethnic minorities who have lived in these areas all their lives, are gradually pushed out by rising incomes”. BEALL, Jo. “Valuing Difference and Working with Diversity” in BEALL, Jo (ed.). *A City for All: valuing difference and working with diversity*. London e New Jersey: Zed Books, 1997, p. 18.

⁵⁹ ALFONSIN, Bethânia de Moraes. “Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade” in FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 217.

profundamente ligada a distribuição dos equipamentos e serviços na cidade. Isto significa que há uma associação entre os mecanismos que regulam o uso do solo urbano e os que regulam a produção da moradia.

Na verdade, embora muitas vezes se encare com naturalidade o “apartheid” que separou as cidades em “centros” e “periferias”, este se torna flagrante quanto barracos desabam, em conseqüência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais como o comprometimento de áreas de recarga de mananciais em virtude de “ocupação desordenada”. Mais uma vez, cumpre esclarecer que

o “centro” é o ambiente dotado de infra-estrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada em cartório. Já a “periferia” é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados⁶⁰.

Normalmente, tal situação é apontada como decorrência da ausência de planejamento ou de política habitacional por parte do Estado. Ocorre que muitas vezes é facilmente perceptível o quanto tem contribuído para a formação deste modelo de exclusão territorial o planejamento, a política habitacional e a gestão do solo urbano a cargo do Estado.

A digressão que aqui se realizou acerca da política habitacional brasileira demonstra como tal dinâmica se operou. De fato, um dos maiores problemas do BNH residiu na concessão de subsídios de forma indiscriminada, que terminou por favorecer setores populacionais já com certa renda. Conforme salienta Suzana Pasternak Taschner, “não é possível dar subsídio a todos. Mas também não é desejável não dá-lo nunca⁶¹”. Mais do que isso, buscou-se demonstrar que a demanda por habitação não pode ser resolvida de forma isolada, sem tocar na estrutura de renda, na divisão dos benefícios produzidos pela sociedade e na estrutura fundiária que se estabeleceu.

Desta forma, não há possibilidade de se desenvolver uma política habitacional eficaz, “que de fato promova a melhoria das condições habitacionais da população, que não esteja associada a uma política urbana modificando o padrão de aplicação e gestão dos investimentos em equipamentos e serviços nas nossas grandes cidades e, conseqüentemente,

⁶⁰ ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” in *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006, p. 201.

⁶¹ TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” in *Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997, p. 67.

induzindo à transformação do padrão de construção habitacional do mercado⁶². A vigência da lógica fundiária que orienta a atuação dos incorporadores e acaba produzindo o encarecimento da terra e da moradia, ao seu turno, não pode ser vista como consequência apenas de uma mentalidade especulativa dos incorporadores. Decorre também de uma diferenciação material e simbólica do produto, que está fundada na existência de uma profunda desigualdade na cidade no que toca às condições habitacionais, o que produz uma escassez social da terra.

Deve-se, contudo, aqui encarecer a recente busca pelo equacionamento destes problemas, que se manifesta através de diversas iniciativas, tais como a discussão da PL nº. 7.529/2006, na Câmara dos Deputados, que objetiva introduzir alterações na Lei nº. 9.637/98, permitindo a regularização de ocupações em imóveis da União. Apenas para ilustrar a importância da discussão que se trava, é alvissareira a transcrição da sugestão de nova redação do artigo 1º da aludida lei trazida pela proposta legislativa ora enfocada:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada. (Grifei)

Insta mencionar que a comprovação do efetivo aproveitamento do imóvel público em questão será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo município como área ou zona especial de interesse social (artigo 6º, § 1º) e que, nas áreas urbanas, em imóveis possuídos por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível individualizar as posses, poderá ser feita a demarcação da área a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento, para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva, dispensada, nesta hipótese, a comprovação do efetivo aproveitamento individual (artigo 6º, § 4º). Mais do que isso, preconiza-se a possibilidade de, mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, autorizar-se a doação de bens imóveis de domínio da União para beneficiários de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (artigo 31, inc. IV). Neste caso, o beneficiário deverá atender a algumas condições: possuir renda familiar não

⁶² RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. "Incorporação Imobiliária: características, dinâmica e impasses" in RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 117.

superior a cinco salários mínimos e não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural (artigo 31, § 5º, incs. I e II).

Objetivou-se, portanto, analisar questão que tem adquirido grande relevo hodiernamente, principalmente em virtude do adensamento dos grandes centros urbanos: o reconhecimento e efetivação do direito à moradia e a realização de uma efetiva regularização fundiária. Para tanto, verifica-se imperioso o reconhecimento daqueles ocupantes de áreas irregulares e desprovidos de uma moradia adequada como sujeitos da relação, conferindo-lhes visibilidade no espaço social, uma vez que

[...] para corrigir as deficiências da nossa [...] civilização, teremos de construir um sistema de controle de centros múltiplos, com desenvolvimento ou moralidade, inteligência e respeito próprio, suficientes para permitir que se detenham os processos automáticos – mecânicos, burocráticos, organizacionais – em qualquer ponto onde a vida humana esteja em perigo ou a personalidade humana seja ameaçada de perda dos valores alternativos⁶³.

Dessa forma, pode-se concluir que qualquer deliberação só poderá ser considerada verdadeiramente democrática, se houver paridade de participação para todos os presentes e possíveis participantes na tomada de decisões, somente dessa forma será possível realmente se falar em justiça. Para corroborar essa assertiva, é oportuna a transcrição do seguinte extrato:

Not least as a result of the temporal coincidence of the fall of the Soviet empire and the Western debate on communitarianism, efforts to elucidate the normative foundations of democracy have been increasing worldwide in recent years. However, wherever an attempt was made to link up with the tradition of radical democracy – as demarcated from frontation between republicanism and proceduralism. Today, these key terms ordinarily designate two normative models of democracy whose common goal it is to give democratic will-formation a greater role than in political liberalism. Instead of limiting the participatory activity of citizens to the function of periodically legitimating the state's exercise of power, their activity is to be a permanent matter embodied in the democratic public sphere and should be understood as the source of all political decision-making processes⁶⁴.

Busca-se, portanto, empreender uma reformulação da estrutura fundiária estabelecida, sem a qual não será possível assegurar de forma efetiva o direito à moradia. Para tanto, a participação de todos é essencial, uma gestão democrática é imprescindível e, neste particular, talvez as grandes cidades sejam hábeis a preparar a espécie humana para as associações e unificações maiores, que a moderna conquista do tempo e do espaço tornaram prováveis, senão inevitáveis. Talvez a partir desse momento poder-se-á falar na adoção

⁶³ MUMFORD, Lewis (trad. Neil R. da Silva). *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 598.

⁶⁴ HONNETH, Axel. "Democracy as Reflexive Cooperation: John Dewey and the Theory of Democracy Today" in HONNETH, Axel. *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory*. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 218.

efetiva de uma estratégia de transformação, que culmine na redução das diferenças sem que, em contrapartida, se tenha a criação de classes estigmatizadas.

5. Referências

ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, Bethânia de Moraes. *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas, 1997.

BASSUL, José Roberto. “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”. Disponível em: www.scielo.cl. Acesso em: 27/08/2008.

BEALL, Jo (ed.). *A City for All: valuing difference and working with diversity*. London e New Jersey: Zed Books, 1997.

CASTRO, Sandra Costa Siaines de. *Loteamentos Irregulares e Clandestinos: a Cidade e a Lei*. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito.

CHAFFUN, Nelson. *Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos*. 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, junho de 1996.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

HONNETH, Axel. *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory*. Cambridge: Polity Press, 2007.

LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 189 *apud* ABREU, Murício de A. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

LIMA, Thais dos Santos. *Da usucapião urbana coletiva (art. 10, da Lei nº 10.257/2001): uma análise sob a ótica do Direito Constitucional*. Monografia (graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito.

MARICATO, Ermínia e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. “Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade”. Disponível em: www.undp.org/legalempowerment/reports. Acesso em: 12/09/2008.

MUMFORD, Lewis (trad. Neil R. da Silva). *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

ROLNIK, Raquel. “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios” *in Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite (org). *Crises e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

TASCHNER, Suzana Pasternak. “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas” *in Cadernos de Pesquisa do LAP: Revista de Estudos sobre Urbanismos, Arquitetura e Preservação*, nº. 21, São Paulo: USP, set.-out., 1997.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma Casa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.